



Зелена книга

Державна політика щодо Криму

Український незалежний центр політичних досліджень



ЗЕЛЕНА КНИГА. ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО КРИМУ

Київ–2018

УДК 351.07(477):304(477.75)
3-48

3-48 **Зелена Книга.** Державна політика щодо Криму / Тищенко Ю., Каздобіна Ю., Жумаділов А., Свиридова Д., Тимочко М., Вуйко В., Боярунець В., Жданова І., Аджієва Є.; За заг. ред. Ю. Тищенко. — К.: ТОВ «Агентство» Україна», 2018. — 88 с.

ISBN 978-966-137-106-3

У виданні проаналізовано основні кроки та виклики політики деокупації Кримського півострова, надано рекомендації стосовно проведення політики в сфері культури, адміністративних послуг, освіти, інформаційної та санкційної політики.

Книга стане у нагоді державним службовцям, представникам міжнародних організацій, неурядовим організаціям, ЗМІ — всім, хто опікується питаннями деокупації Криму.



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world

Це дослідження здійснено за підтримки Національного фонду демократії (США). Висловлені в ньому думки є авторськими і не обов'язково відображають погляди Національного фонду демократії. Публікацію здійснено українською мовою в друкованому та електронному варіантах. Електронну версію видання розміщено на сайті УНЦПД за адресою: <http://www.uscpr.org.ua>. У друкованому вигляді книга розповсюджується безкоштовно. УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело. Будемо щиро вдячні за відгуки про матеріали, вміщені у виданнях УНЦПД.

УДК 351.07(477):304(477.75)

ISBN 978-966-137-106-3

©УНЦПД, 2018

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
1. Питання надання адміністративних послуг. Встановлення фактів народження та смерті осіб	10
1.1. Встановлення фактів народження та смерті осіб — основні виклики. Висновки. Рекомендації	10
1.2. Соціальні виплати — основні виклики. Рекомендації	13
2. Питання доступу до окремих послуг та дотримання прав громадян на тимчасово окупованій території АРК та м. Севастополь	17
2.1. Паспортизація кримчан	17
2.2. Доступ до нотаріальних послуг, державних сервісів та соціальних послуг	18
2.3. Право на переміщення особистого рухомого майна	19
2.4. Умови на контрольних пунктах в'їзду/виїзду з тимчасово окупованої території Кримського півострова	20
2.5. Рекомендації щодо покращення політик доступу до окремих послуг та дотримання прав громадян на тимчасово окупованій території АРК та м. Севастополь	21
3. Освітня політика	23
3.1. Рекомендації щодо покращення розвитку освіти для громадян на тимчасово окупованій території	25
4. Економічна політика	32
4.1. Економічне значення Криму для України	32
4.2. Економіка Криму в окупації	34
4.3. Правові дії України щодо Криму (економічний аспект)	36
4.4. Міжнародні позови до Росії в економічній сфері	37
4.5. Основні напрями дій в економічній політиці. Рекомендації	38
5. Конституційні зміни, зміни до законодавства в сфері етнополітики в контексті політики деокупації, захисту прав корінних народів	40
5.1. Корінні народи та розвиток міжнародного права	40
5.2. Корінні народи в українській системі правових рішень	41

5.3. Питання конституційної реформи стосовно визначення статусу Кримського півострова у складі України	42
5.4. Політико-правове регулювання в тимчасово окупованому Криму	45
5.5. Загальні тенденції у врегулюванні прав корінних народів. Рекомендації ...	47
6. Інформаційна політика	49
6.1. Інформаційна сфера тимчасово окупованого Кримського півострова	49
6.2. Інформаційна реінтеграція Криму	51
6.3. Розбудова інфраструктури мовлення	51
6.4. Стратегія інформаційної реінтеграції Криму	53
6.5. Зміст комунікації щодо Криму	54
6.6. Доступ до інформації з окупованої території	55
6.7. Основні напрями комунікаційної політики. Рекомендації	56
7. Українська санкційна політика	58
7.1. Санкції у світовій практиці	58
7.2. Українське санкційне законодавство	60
7.3. Процедури запровадження, скасування та внесення змін до санкцій	62
7.4. Питання ідентифікації та громадянства фігурантів	64
7.5. Моніторинг та покарання за недотримання санкцій	65
7.6. Підстави для зняття санкцій та оцінка їх ефективності	65
7.7. Інші можливості для застосування економічних санкцій	66
7.8. Неврегульовані питання. Висновки та рекомендації	67
8. Політика в сфері культури, захисту та підтримки культурної спадщини	69
8.1. Основні виклики для збереження та розвитку культури на Кримському півострові. Питання ідентичності, захисту культурної спадщини	70
8.2. Культурні кримські проекти сьогодні	72
8.3. Стратегічні цілі політики у сфері охорони культурної спадщини для Криму. Рекомендації	72
Додаток 1. Проект Закону України Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо забезпечення права на здобуття вищої освіти осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України» ..	74
Додаток 2. Порушення у сфері захисту прав людини в Криму	76

ПЕРЕДМОВА

Попри відсутність публічно визначеної стратегії деокупації Кримського півострова, тимчасово окупованого Російською Федерацією 20 лютого 2014 року, українська влада вживає низку політичних кроків у сфері освіти, гуманітарної та соціокультурної політики, докладає дипломатичних зусиль для звільнення Криму, задоволення прав громадян України, які проживають у Криму. Ці політичні кроки здійснюються у сфері надання адміністративних послуг, у культурній політиці, захисті прав людини, в освіті та інформаційній політиці.

Міжнародні організації, такі як ООН, ПАРЄ, ЄС, ухвалили низку рішень та заяв, якими засуджують агресію РФ щодо України. Приміром, протягом 2014–2018 років прийнято важливі рішення, що підтримують територіальну цілісність України та засуджують дії РФ з окупації та анексії Криму. Позиція міжнародної спільноти щодо необхідності звільнення Криму від російської окупації лишається незмінною, західні країни також застосували низку обмежувальних заходів до фізичних та юридичних осіб країни-окупанта.

Датою початку тимчасової окупації Кримського півострова визначено **20 лютого 2014 року**¹. **15 квітня 2014 року** Верховна Рада України прийняла Закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»². Цим законом (частина шоста статті 6) Російську Федерацію було визначено як державу, що здійснює окупацію.

Згідно зі статтею 3 цього закону, тимчасово окупованою територією визначено:

- 1) сухопутну територію Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, внутрішні води України цих територій;
- 2) внутрішні морські води і територіальне море України навколо Кримського півострова, територія виключної (морської) економічної зони України вздовж узбережжя Кримського півострова та прилеглої до узбережжя континентального шельфу України, на які поширюється юрисдикція органів державної влади України, відповідно до норм міжнародного права, Конституції та законів України;
- 3) повітряний простір над вищевказаними територіями.

Українська влада не визнає примус до громадянства, застосований РФ до всіх кримчан, які проживали на півострові на момент окупації. Так, відповідно до статті 5 вищезгаданого закону, «примусове автоматичне набуття громадянства України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України».

Верховна Рада України сформувала концептуальний підхід у частині ставлення до майна суб'єктів публічного права: «За державою Україна, Автономною Республікою Крим, територіальними громадами, у тому числі територіальною громадою міста Севастополя, державними органами, органами місцевого самоврядування та іншими суб'єктами публічного права зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованій території» (ч. 2 статті 11).

¹ Відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації».

² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

Українська влада, відповідно до законодавства, здійснює постійний моніторинг стану дотримання прав і свобод людини і громадянина на тимчасово окупованій території. Проте з огляду на окупацію Криму можливості захисту прав людини обмежені. Українська влада офіційно відступила від зобов'язань безпосередньо забезпечувати дотримання прав людини в Криму, покладаючи цю відповідальність на Російську Федерацію як на окупаційну державу, що здійснює ефективний контроль на території Кримського півострова³. Четверта Женевська конвенція про захист цивільного населення під час війни застосовується в усіх випадках окупації всієї чи частини території держави, «навіть якщо ця окупація не зустріне жодного збройного опору» і «навіть у тому випадку, якщо одна з них (держав — прим.) не визнає стану війни». Відповідно, на Російську Федерацію як на державу, що окупувала Крим, покладаються обов'язки забезпечувати дотримання прав жителів Кримського півострова, згідно з нормами міжнародного права у сфері прав людини та міжнародного гуманітарного права. Своєю чергою, українська сторона має привертати увагу до проблеми забезпечення прав людини на окупованому Кримському півострові.

Варто зауважити, що порушення прав з боку РФ стосуються кримських татар, етнічних українців, осіб та організацій, які не виявляють лояльності до РФ та незгодні з незаконною окупацією Криму. На ці організації та на цих осіб чиниться політичний тиск, використовуються політично вмотивовані переслідування.

Громадські правозахисні організації наголошують на потребі:

- приведення Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України у відповідність до положень міжнародного гуманітарного права;
- ратифікації Римського статуту Міжнародного кримінального суду після закінчення передбаченого Конституцією України строку для набуття чинності змінами до статті 124 Конституції України;
- забезпечення ефективного розслідування усіх серйозних порушень прав людини в окупованому Криму та зоні проведення АТО та забезпечення справедливого судового розгляду і притягнення винних до відповідальності незалежно від сторони, яка їх вчинила;
- ухвалення Державної програми, яка б включала правову та іншу підтримку жертв порушень прав людини в окупованому Криму, зокрема, переслідуваних за політичними мотивами громадян України, які знаходяться в місцях позбавлення волі тощо, а також їхніх родин⁴.

У цілому сьогодні політика щодо деокупації зримо зосереджена на поєднанні дипломатичних та політичних кроків, зокрема:

- забезпеченні міжнародно-правового визнання Росії державою-агресором, перевдівсім з боку ООН, ЄС і НАТО;
- проведенні переговорів та інших позасудових заходів урегулювання спорів з РФ у рамках Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 року, Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року, Конвенції ООН з морського права 1982 року;

³ Постанова ВРУ «Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод», <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/462-19>

⁴ Рекомендації учасників EU Ukraine Civil Society Seminar on Human Rights, квітень 2017

- притягненні РФ до міжнародно-правової відповідальності згідно зі згаданими конвенціями, а також забезпеченні компенсації збитків, завданих внаслідок збройної агресії Російської Федерації та окупації АР Крим та Севастополя;
- участі у спорах між українськими інвесторами та урядом РФ за Угодою між урядом України та урядом Російської Федерації про заохочення та взаємний захист інвестицій 1998 року;
- сприянні відповідним центральним органам виконавчої влади (ЦОВВ) у підготовці та супроводі міждержавних, індивідуальних та колективних позовів проти РФ у Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ);
- взаємодії з міжнародними партнерами України щодо комплексного та системного засудження впровадження Російською Федерацією механізму вибіркового невиконання рішень ЄСПЛ;
- створенні механізмів моніторингу ситуації з правами людини в окупованому Криму з боку Ради Європи, ОБСЄ, ООН, ЮНЕСКО та міжнародних правозахисних організацій згідно з чинними правовими стандартами, у т.ч. шляхом використання конвенційних та інституційних моніторингових механізмів міжнародних організацій;
- моніторингу та вживанні необхідних дій для збереження матеріальної та нематеріальної культурної спадщини в окупованій АР Крим. Така діяльність може включати моніторинг нелегальних розкопок у Криму, переміщення експонатів музеїв, «реставрацій»;
- вжитті заходів, спрямованих на забезпечення регулярного направлення моніторингових місій та їх доступу на територію окупованого Криму;
- сприянні ухваленню резолюцій/заяв керівних органів міжнародних організацій із засудженням порушень окупаційною владою прав людини в Криму;
- вирішенні комплексу питань, пов'язаних з інтеграцією в правове поле України фізичних та юридичних осіб, які перебувають на тимчасово окупованій території;
- забезпеченні (спільно з іншими відповідними ЦОВВ) прав та інтересів громадян України, які перебувають у місцях позбавлення волі на окупованій території АР Крим;
- опрацюванні проблемних питань, що виникають у громадян України у зв'язку з особливим порядком в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї;
- дослідженні шляхів можливого спрощення порядку реєстрації актів цивільного стану, оформлення паспортних документів та громадянства.

Також декларуються заходи в соціально-гуманітарній сфері. Так, уряд затвердив План заходів⁵, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, які включають напрями дій у сфері освітньої, інформаційної політики щодо Криму. Серед них:

⁵ КМУ, розпорядження від 28 березня 2018 р. № 218-р «Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та м. Севастополь», <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu>

- Забезпечення прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією України, під час переміщення через контрольні пункти в'їзду/виїзду.
- Забезпечення осіб, які проживають на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, документами, що підтверджують громадянство, посвідчують особу або її спеціальний статус, а також свідоцтвами про державну реєстрацію народження і смерті.
- Розбудова транспортної інфраструктури на території Херсонської області.
- Надання особам, які зазнали утисків з боку Російської Федерації, допомоги у захисті їхніх прав та законних інтересів.
- Створення умов для реалізації права осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, на вільний вибір мови споживання інформаційної продукції.
- Забезпечення права осіб, які проживають на тимчасово окупованій території, на вільний доступ до освіти.
- Формування єдиного культурного простору України; створення умов в інших регіонах України для задоволення власних культурних потреб громадян з числа внутрішньо переміщених осіб та громадян, які проживають на тимчасово окупованій території, а також створення умов для збереження культури корінних народів та національних меншин України, які проживають на тимчасово окупованій території.
- Забезпечення доступу до інформаційних продуктів України та світу на тимчасово окупованій території за допомогою радіо, телебачення, друкованих засобів масової інформації, інтернету.
- Протидія виникненню і поширенню найнебезпечніших для здоров'я і життя людини захворювань.
- Вжиття заходів для збереження об'єктів культурної спадщини українського народу, розташованих на тимчасово окупованій території, а також тих, що були знайдені під час проведення несанкціонованих археологічних розкопок.
- Забезпечення прав громадян України з тимчасово окупованої території в банківській сфері.
- Забезпечення дотримання іноземними фізичними і юридичними особами законодавства України та норм міжнародного права щодо тимчасово окупованої території.

16 січня 2017 року з боку держави України було подано позов до Міжнародного суду ООН з метою притягнення Російської Федерації до відповідальності, зокрема в рамках Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму та Міжнародної конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації. Україна стверджує, що Російська Федерація порушує Конвенцію про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, беручи участь у кампанії дискримінації щодо неросійських громад, які проживають на окупованій території Кримського півострова, зокрема, спільнот етнічних українців і кримських татар. Суд зобов'язав РФ «утриматися від обмежень щодо кримських татар на представництво власних інтересів, включно з поновленням діяльності Меджлісу», а також забезпечити поновлення освіти українською мовою.

Усі комплексні проблеми, пов'язані із захистом прав людини, майновими правами, контролем за санкційним режимом, допомогою політв'язням, низкою соціальних, гуманітарних, освітніх питань, що виникають у громадян України на півострові, потребують системності, координації у діяльності органів влади, співпраці з неурядовими ініціативами, комунікації з кримчанами.

Необхідним є розробка та ухвалення додаткового законодавства, в тому числі й у контексті перехідної юстиції, зокрема стосовно амністії, визначення жертв окупації, допомоги політичним в'язням.

Потребують додаткового опрацювання й ініціативи стосовно захисту прав корінного народу Криму — кримських татар, перегляд статусу територіальної автономії Криму як такої, що її джерелом є право кримськотатарського народу на самовизначення у складі України.

Багато проблем залишаються актуальними для ВПО з Криму та для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, — це питання адміністративних послуг, освіти. У цілому, виходячи зі звернень кримчан, що надійшли з початку анексії до обласних державних адміністрацій України, найбільше питань виникає стосовно:

- а) поновлення та отримання документів;
- б) отримання довідки внутрішньо переміщеної особи;
- в) соціальної допомоги;
- г) працевлаштування;
- г) здобуття освіти⁶.

Усі ці питання так чи інакше актуалізовані в політиці української влади, але повсякдень громадяни наражаються на суттєві виклики та проблеми з отриманням адміністративних послуг.

У цілому видання складається з 8 розділів: 1. Питання надання адміністративних послуг. Встановлення фактів народження та смерті осіб. Соціальні виплати; 2. Питання доступу до окремих послуг та дотримання прав громадян на тимчасово окупованій території АРК та м. Севастополь; 3. Освітня політика; 4. Економічна політика; 5. Конституційні зміни, зміни до законодавства у сфері етнополітики в контексті політики деокупації, захисту прав корінних народів; 6. Інформаційна політика; 7. Українська санкційна політика; 8. Культурна політика.

Кожен розділ містить ключові рекомендації для органів влади, міжнародних інститутів, суспільства стосовно основних напрямів деокупаційної політики та задоволення потреб і реалізації прав громадян України, які перебувають на тимчасово окупованій території АР Крим. Видання також містить аналіз окремих напрямів політики країни-окупанта стосовно Криму.

У виданні проаналізовано сфери надання адміністративних послуг, освіти, соціально-економічної політики, конституційної реформи, опрацювання законодавства стосовно корінних народів, інформаційної політики та санкцій України проти окупантів, які можна вважати важливими частинами деокупації.

⁶ За даними Постійного представництва Президента України в Криму, [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ppu.gov.ua/operativna-informatsiya-shhodo-vpo-3/>

1. ПИТАННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ. ВСТАНОВЛЕННЯ ФАКТІВ НАРОДЖЕННЯ ТА СМЕРТІ ОСІБ

Окупація Криму призвела до значних проблем зі встановленням та підтвердженням актів цивільного стану, а саме фактів народження та смерті осіб, громадян України, які проживають на півострові. Причина таких проблем — недійсність будь-яких документів, виданих установами, які незаконно здійснюють свою діяльність на окупованій території, що також впливає з положень статті 9 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України». Задля налагодження процедури отримання українських документів про народження та смерть осіб на окупованих територіях на початку 2016 року було запроваджено судову процедуру встановлення таких фактів. Хоча загалом це покращило ситуацію, проте по суті процедура залишається дискримінаційною й обтяжливою як для мешканців Криму, так і для системи правосуддя. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини, право держави не визнавати акти фактичної влади на певній непідконтрольній території не є абсолютним та може бути обмежено у випадку, якщо це призводить до порушення прав людини. З огляду на це Україна має забезпечити доступні та недискримінаційні процедури встановлення фактів народження та смерті осіб на окупованих територіях Криму. Результатом має стати не лише підтримка правових зв'язків з мешканцями окупованих територій через запровадження адміністративної процедури встановлення таких фактів, але й вироблення реальних кроків у державній стратегії деокупації Кримського півострова.

1.1. Встановлення фактів народження та смерті осіб — основні виклики. Рекомендації

Від початку окупації населення півострова зіштовхнулося з великою кількістю проблем в оформленні та отриманні належних українських документів для реалізації тих чи інших прав громадян (паспортів громадян України, документів про освіту, трудові відносини, свідоцтв про народження, смерть, укладення шлюбу, документів на підтвердження відбуття особою покарання та інших фактів, що мають юридичне значення). Складнощі у встановленні чи реалізації свого правового статусу є не лише перешкодою в реалізації прав особи, але й перешкодою для реінтеграції громадян та розривом їхніх правових зв'язків з Україною. Слід зауважити, що деякі з цих фактів відбуваються незалежно від волі держави, наприклад, смерть чи народження.

Так, на даний час держава не має жодної достовірної інформації щодо кількості дітей, які народилися в Криму за майже 4 роки окупації. Як не має інформації й про те, скільки за цей час громадян у Криму пішло з життя. Документів окупаційних органів влади, які засвідчують ці факти, Україна не визнає. У квітні 2014 року парламент прийняв Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»⁷, положення статті 9 якого визначили недійсність будь-яких актів (рішень, документів), виданих органами та/або особами, незаконно створеними чи призначеними на окупованих територіях.

У лютому 2016 року, після тривалих суспільних обговорень проблеми документування фактів на окупованих територіях, було прийнято Закон України «Про внесення змін до Цивільного процесуального кодексу України щодо встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України»⁸. Законом було визначено особливості судового провадження у справах про встановлення факту народження або смерті особи на тимчасово окупованій території України. Відповідно, всі мешканці Криму були позбавлені адміністративної процедури реєстрації цих фактів.

Виходячи з інформації із відкритих джерел (Єдиного державного реєстру судових рішень⁹ та ресурсів незаконних органів окупаційної влади¹⁰) можна говорити про те, що держава документує лише близько 20% фактів народження та смерті осіб на окупованій території півострова¹¹. Ці дані свідчать про неналежну доступність встановлених Україною процедур для реєстрації мешканцями Криму фактів народження та смерті, які сталися на півострові після окупації.

Встановлена законодавством судова процедура (в порядку окремого провадження за правилами цивільного судочинства) містить цілу низку недоліків:

- вона заформалізована (потребує спеціальних юридичних знань для оформлення заяви до суду, збору та оформлення доказів до неї, обтяжена неформальною вимогою попередньо звертатися за відмовою в реєстрації акту до органів РАЦС);
- фінансово обтяжлива (необхідність сплати судового збору, оплати доручення на представництво інтересів у суді, оплати послуг адвокатів, зайві витрати на перебування на материковій частині України);
- тривала (у середньому суди розглядають справи протягом 2–3 днів, проте є факти розгляду справи протягом тижнів чи місяців, іноді справу можуть розглянути протягом дня, однак рішення суду видається на руки заявнику лише через тиждень);
- має ознаки дискримінації у питаннях встановлення правового статусу особи за ознакою місця проживання на тимчасово окупованій території Криму.

Здебільшого щодо цієї категорії справ суди розглядають як доказ документи, видані окупаційними органами влади, що прямо заборонено законодавством. Відповідно, непоодинокими є пов'язані з цим випадки відмови у задоволенні вимог заявників. Варто зазначити, що інші органи влади також мають суперечливу практику визнання рішень та документів окупаційних органів влади (наприклад, незаконні вимоги органів Пенсійного фонду щодо

⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>

⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/990-viii>

⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.reyestr.court.gov.ua/>

¹⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://crimea.gks.ru/>

¹¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2018/02/Zvi1t.pdf>

необхідності підтвердження переселенцями з Криму факту отримання/неотримання пенсійних виплат в Криму від окупаційних органів влади).

В інших випадках суди в умовах негайного розгляду фактично виконують невластиві їм функції та підміняють собою відповідну адміністративну процедуру реєстрації актів цивільного стану (народження/смерть), доступну для інших мешканців України.

Таким чином, можна стверджувати про брак легітимної мети держави у встановленні такої обтяжливої процедури та неспівмірність між запропонованим мешканцям окупованих територій засобом (судова процедура реєстрації фактів народження і смерті) та досягненням результатом (реєстрація цих фактів).

Практика Європейського суду з прав людини вказує на те, що такий дискримінаційний та непропорційний підхід держави до вирішення питання може свідчити й про порушення нею міжнародних стандартів та зобов'язань у сфері прав людини. Так, у справах «Loizidou v. Turkey», 18.12.1996 р.¹², «Cyprus v. Turkey», 10.05.2001 р.¹³ та «Mozer v. the Republic of Moldova and Russia», 23.02.2016 р.¹⁴ суд зазначив, що зобов'язання не брати до уваги акти де-факто суб'єктів не є абсолютним. Відповідно, можемо дійти висновку, що абсолютна заборона може бути обмежена у випадку, якщо це призводить до порушення прав людини.

Водночас, відповідно до плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (затвердженої розпорядженням №1393-р Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року¹⁵), держава брала на себе зобов'язання розробити адміністративну процедуру реєстрації фактів народження, смерті та шлюбу, які мали місце на тимчасово окупованій території України. Крім того, на доцільність запровадження адміністративної процедури реєстрації актів цивільного стану вказано в дослідженні Ради Європи «Вдосконалення національного законодавства України стосовно захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб»¹⁶, а також у резолюції ПАРЄ 2198 (2018) від 23 січня 2018 року¹⁷.

До прикладу, в січні 2018 року Верховна Рада України схвалила законопроект №7163¹⁸, який передбачає фактичне запровадження адміністративної процедури реєстрації фактів народження та смерті осіб на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях. Отже, якщо Президент підпише цей законопроект, мешканці окупованого Кримського півострова залишаться єдиними громадянами України, повністю позбавленими доступу до адміністративної процедури реєстрації. Водночас низка правозахисних організацій неодноразово пропонувала проекти змін до законодавства України задля виконання зобов'язань держави щодо захисту прав людини, усунення дискримінації та запровадження адміністративної процедури реєстрації фактів народження та смерті осіб на окупованих територіях Криму¹⁹.

¹² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://european-court.eu/uploads/ECHR_Loizidou_v_Turkey_18_12_1996.pdf

¹³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59454>

¹⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-161055>

¹⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679>

¹⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://rm.coe.int/1680693ca7>

¹⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://goo.gl/rLdYs9>

¹⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62638

¹⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://helsinki.org.ua/articles/uhspl-ta-tsentr-sim-predstavlyi-zakonoproekt-schodo-rejestratsiji-aktiv-tsyvilnoho- stanu-v-okupatsiji/>

Існуюча судова процедура встановлення фактів народження та смерті осіб на окупованих територіях є

- обтяжливою (тривалою і такою, що вимагає фінансових витрат) та призводить до дискримінації громадян за місцем проживання;
- держава не виконує взяті на себе зобов'язання щодо розроблення та запровадження адміністративної процедури встановлення таких фактів для мешканців тимчасово окупованих територій;
- дотримання прав людини та забезпечення належного правового зв'язку з населенням окупованих територій вказує на необхідність запровадження доступної процедури реєстрації природніх фактів народження та смерті, що не залежать від волі держави. Такою може стати саме адміністративна процедура, доступна мешканцям Криму через будь-які українські органи РАЦС. Така процедура не буде означати визнання документів окупаційної влади, однак дозволить врахувати зазначену в них інформацію задля дотримання прав громадян України. При цьому для вирішення окремих складних спірних ситуацій може та має залишатися існуюча судова процедура.

1.2. Соціальні виплати — основні виклики. Рекомендації

Питання надання соціальних виплат громадянам України, які проживають на тимчасово окупованій території, врегульовано законодавством, але створює низку проблем для безпеки громадян, захисту їхніх персональних даних від органів влади РФ та окупаційних органів влади. Так, відповідно до Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (2014)²⁰, Україна не визнає будь-які органи, їхніх посадових та службових осіб на тимчасово окупованій території, а їхню діяльність вважає незаконною, якщо ці органи або особи створені, обрані чи призначені у порядку, не передбаченому законом. Закон вказує, що будь-який акт (рішення, документ), виданий органами та/або особами, передбаченими частиною другою цієї статті, є недійсним і не створює правових наслідків.

Водночас той же закон визначає, що встановлення зв'язків та взаємодія органів державної влади України, їхніх посадових осіб, органів місцевого самоврядування та їхніх посадових осіб з незаконними органами (посадовими особами), створеними на тимчасово окупованій території, допускається винятково з метою забезпечення національних інтересів України, захисту прав і свобод громадян України, виконання міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та сприяння відновленню в межах тимчасово окупованої території конституційного ладу України.

Закон також визначає надання пенсій, призначення інших соціальних виплат на тимчасово окупованій території. Українські органи влади здійснюють відповідні соціальні виплати громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя і не отримують пенсії та соціальні послуги від Пенсійного фонду Російської Федера-

²⁰ Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/page>

ції або інших міністерств та відомств РФ. Зокрема, у Порядку виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя²¹, вказано, що територіальний орган в Україні на підставі поданих документів надсилає запит щодо витребування пенсійної справи до органів Російської Федерації.

Ці положення та формулювання створюють низку викликів щодо забезпечення прав громадян, захисту їхніх персональних даних, опосередковано говорять про своєрідне визнання легальності діяльності органів влади, створених окупаційною владою. Зокрема, окремі органи влади практикують запити до органів влади РФ і навіть до окупаційних органів влади Криму щодо питань, які стосуються пенсійного забезпечення, соціальних виплат. Подібну практику застосовує Пенсійний фонд України, представники якого вказують, що діють у рамках законодавства та міжнародних договорів з Російською Федерацією.

Насправді така практика органів пенсійного забезпечення є дискримінаційною, є грубим втручанням у право на повагу до приватного життя, порушує гарантії, передбачені Конституцією України, та права, закріплені законодавством про захист персональних даних. Витребування паперових пенсійних справ з тимчасово окупованої території є незаконним та загрожує негативними наслідками як для окремих громадян, так і для держави в цілому. Дії органів Пенсійного фонду фактично ставлять реалізацію конституційних прав громадян у залежність від документів, які надходять від невизнаних органів влади на тимчасово окупованій території. При цьому органи ПФ України не мають права враховувати відомості з документів, наданих окупаційною владою, оскільки законом визначено недійсність будь-яких документів, актів або рішень цієї влади. Проте всупереч положенням законодавства органи пенсійного забезпечення продовжують фактично визнавати дії та рішення окупаційної влади, а уряд продовжує ігнорувати численні повідомлення правозахисних організацій про незаконність цих дій.

Правозахисники зазначають, що будь-які запити до органів влади РФ, окупаційної «кримської влади» стосовно пенсійних виплат громадянам, соціальних виплат легітимують анексію та порушують право громадян на захист особистих даних, наражають громадян, які перебувають на тимчасово окупованій території або виїхали з неї, на небезпеку й репресії з боку окупаційної влади²².

У свою чергу, соціальні виплати здійснюються громадянам України, які є внутрішньо переміщеними особами. Держава декларує, що вживає всіх можливих заходів, спрямованих на розв'язання проблем, пов'язаних із соціальним захистом, зокрема, відновленням усіх соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам. Так, громадяни пенсійного віку, особи з інвалідністю, діти з інвалідністю, яких зареєстровано внутрішньо переміщеними особами, мають право на отримання соціальних послуг, відповідно до законодавства України, за місцем рестрації фактичного місця проживання²³. У КМУ визначено порядок

- призначення (відновлення) соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам²⁴;
- механізм призначення (відновлення) внутрішньо переміщеним особам виплат пенсій (щомісячного довічного грошового утримання);

²¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/234-2014-%D0%BF%20%D0%BA%D0%B0%D0%B8>

²² Пенсійний фонд фактично визнає юрисдикцію РФ в частині здійснення пенсійних виплат на території Криму, https://uifuture.org/uk/post/pensijnij-fond-fakticno-viznae-urisdikciu-rf-v-castini-zdijsnennja-pensijnih-viplat-na-teritorii-krimu_549

²³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1706-18>

²⁴ Постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2016 № 365 «Деякі питання здійснення соціальних виплат внутрішньо переміщеним особам» <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/365-2016-%D0%BF>

- довічних державних стипендій;
- усіх видів соціальної допомоги та компенсацій;
- матеріального забезпечення;
- надання соціальних послуг;
- субсидій та пільг (далі — соціальні виплати) за рахунок коштів державного бюджету та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Однак незважаючи на те, що законодавством передбачено спеціальний порядок призначення пенсійних виплат для ВПО, а саме шляхом використання інформації з електронної пенсійної справи, працівники органів Пенсійного фонду України застосовують до них таку ж саму протиправну практику, як і до отримувачів пенсії, які проживають безпосередньо на окупованій території.

При призначенні пенсії ВПО працівники ПФ України посилаються на відповідний галузевий Порядок²⁵, який передбачає витребування паперової пенсійної справи з органу пенсійного забезпечення, де громадянин раніше отримував пенсію, у випадку, якщо він змінив місце проживання. Наприклад, якщо раніше особа проживала в місті Києві, а потім переїхала до міста Дніпро, то на підставі вказаного Порядку орган ПФ України міста Дніпро надсилає відповідний запит до управління ПФ у місті Києві з клопотанням витребувати паперову пенсійну справу.

Однак незважаючи на те, що законодавство не передбачає витребування паперової пенсійної справи у випадку призначення пенсії ВПО, працівники Пенсійного фонду хибно застосовують Порядок від 2005 року та направляють відповідні запити до так званої «кримської влади» через органи або державні установи Російської Федерації.

Варто ще раз підкреслити, що чинне законодавство про захист прав ВПО передбачає використання даних електронних систем, доступ до яких наявний у працівників ПФ України і не передбачає наявності паперової пенсійної справи взагалі, що є абсолютно логічним, адже паперова пенсійна справа залишилася на окупованій території під контролем окупаційної влади.

Унаслідок цієї протиправної практики (надсилання запитів до РФ) всі ВПО з Криму, які є отримувачами пенсії, протягом тривалого часу не можуть отримати належні їм пенсійні виплати. Цей строк неможливо передбачити, він може сягати від кількох місяців до двох років, залежно від того, як швидко реагує на запити окупаційна влада Криму. Досить часто пенсійні виплати — це єдине джерело доходу для внутрішньо переміщених осіб з Криму.

Така протиправна практика органів Пенсійного фонду є не лише порушенням права на повагу до приватного життя, а й грубим порушенням права на мирне володіння майном, яким у даному випадку є гарантовані Конституцією України пенсійні виплати. Крім того, такий підхід урядових інституцій призводить до грубих порушень прав людини та свідчить про дискримінацію осіб за ознакою реєстрації та проживання на території окупованого Криму.

²⁵ Порядок подання та оформлення документів для призначення (перерахунку) пенсії відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», затверджений постановою правління Пенсійного фонду України від 25.11.2005 року № 22-1.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

З метою покращення правових зв'язків з населенням окупованих територій та задля виправлення ситуації щодо порушень прав людини вважаємо за необхідне:

- Запровадити на законодавчому рівні адміністративну процедуру реєстрації актів цивільного стану (народження та смерті осіб), що виникли на тимчасово окупованих територіях Автономної Республіки Крим та м. Севастополя. А саме розробити та внести відповідні зміни до законодавства — Цивільного процесуального кодексу України, Закону України «Про державну реєстрацію актів цивільного стану», Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».
- Започаткувати систему обліку документів про народження та смерть осіб на окупованих територіях, виданих окупаційними органами влади. Вказана інформація важлива задля гарантування безпеки, підтримки зв'язків з громадянами на окупованих територіях, розробки ефективної комплексної державної стратегії деокупації Кримського півострова та реінтеграції його населення.
- Створити інформаційно-сервісний центр (центри) з надання адміністративних послуг для кримчан з метою забезпечення регулярних онлайн- та офлайн-консультацій мешканців Криму щодо отримання адміністративних послуг, у тому числі надання їм допомоги в отриманні свідоцтв про народження або смерть встановленого українським законодавством зразка.

2. ПИТАННЯ ДОСТУПУ ДО ОКРЕМИХ ПОСЛУГ ТА ДОТРИМАННЯ ПРАВ МЕШКАНЦІВ НА ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ АРК ТА М. СЕВАСТОПОЛЯ

2.1. Паспортизація кримчан

Громадяни України з окупованих територій систематично стикаються з низкою труднощів у сфері паспортизації. На території Херсонської області, куди звертається найбільша кількість громадян з Криму, навіть після чотирьох років окупації півострова немає спеціалізованих Центрів надання адміністративних послуг для кримчан, що значно ускладнює для мешканців півострова процес отримання документів.

Суть проблеми полягає в тому, що «пропускні» можливості територіальних відділень ДМС у Херсоні не розраховані на досить великий потік громадян з Криму. Недостатня кількість працівників та досить тривалий процес оформлення необхідних документів не дозволяють кримчанам оперативно отримувати паспортні документи та інші адміністративні послуги (вклеювання фото в паспорт, заміна паспорта тощо). Велика частина таких підрозділів одночасно, крім жителів Криму, приймає мешканців з населених пунктів Херсонської області. Кримчани змушені ночувати в автомобілях або під стінами паспортного столу, вистояти багатогодинні черги за будь-яких погодних умов, позаяк не мають жодного пріоритету перед жителями материкової частини України.

Існуюча процедура є складною та обтяжливою для мешканців Криму і потребує змін. Особливо гострою є проблема встановлення особи для громадян України, яким виповнилося 18 років і які вперше отримують свій паспорт. У них часто немає будь-яких інших документів особи з фотографією, а даних про таких громадян у державних реєстрах немає. Забезпечення ж присутності свідків для встановлення особи, яка мешкає на окупованих територіях, зазвичай пов'язане зі значними витратами. Така ситуація може призвести в найближчі роки до існування сотень тисяч кримчан — громадян України, які не мають документа, що засвідчує особу та українське громадянство, та не мають можливості отримати такий документ.

Також досить велика кількість кримчан звертається за отриманням паспорта громадянина України, пропустивши строк, встановлений законодавством для його отримання. У таких випадках громадян притягують до адміністративної відповідальності шляхом накладення штрафів або винесення попереджень. Такий підхід суперечить принципам, на яких ґрунтується юридична відповідальність, його слід невідкладно змінити та лібералізувати на користь мешканців Криму.

Питання паспортизації мешканців Криму є надзвичайно актуальним. За офіційною статистикою ДМС України за 2015–2016 рр., паспорти громадянина для виїзду за кордон отримали близько 57 тисяч кримчан і переміщених осіб з Криму. Враховуючи численні звернен-

ня громадян до правозахисних організацій та органів державної влади в 2017 — на початку 2018 рр., існують підстави стверджувати, що кількість бажаючих отримати паспортні документи стрімко зростає. Так, наприклад, у 2017 р. лише до Херсонської приймальні УГСПЛ звернулися понад 1000 кримчан за консультацією щодо порядку видачі паспортних документів України.

2.2. Доступ до нотаріальних послуг, державних сервісів та соціальних послуг

Проаналізувавши численні звернення кримчан до правових приймалень та юристів правозахисних організацій, а також результати опитування представників органів державної влади, можна дійти висновку, що в безпосередній близькості до КПВВ з окупованим півостровом (для прикладу, на базі спеціалізованих ЦНАП для кримчан) необхідно забезпечити доступ мешканців АРК та м. Севастополя до ряду державних послуг, а саме:

- Нотаріальні послуги. Наразі найближчі нотаріальні контори досить віддалені від адміністративного кордону, що призводить до додаткових фінансових та часових витрат для мешканців Криму. У зв'язку з цим нотаріальні послуги стають набагато дорожчими, а їх отримання — тривалим та незручним. Водночас для жителів Криму існує критична необхідність в отриманні таких послуг, оскільки захист їхніх прав та законних інтересів часто вимагає різних нотаріальних послуг (оформлення довіреностей, заповіту, згоди на виїзд дитини за кордон, засвідчення підпису особи тощо). Група народних депутатів зареєструвала законопроект №6383²⁶ щодо полегшення доступу до нотаріальних послуг мешканцям Криму, проте парламент так і не спромігся розглянути цей законопроект.
- Безоплатна правова допомога. За даними Координаційного центру з надання правової допомоги, у 2017 році за правовою допомогою до місцевих центрів звернулися більше 4 тисяч внутрішньо переміщених осіб. При цьому щоденно такої правової допомоги потребують і громадяни, які продовжують проживати на окупованій території Криму. Так, для підтримки правових зв'язків з державою, реалізації своїх прав та отримання гарантованих державою послуг мешканці Криму регулярно потребують роз'яснень та консультацій юристів. Сьогодні такий запит задовольняють здебільшого правозахисні та громадські організації. До прикладу, тільки в кримській приймальні УГСПЛ (Київ та Херсон) щомісяця звертаються понад 100 мешканців окупованих територій.
- Сервісні послуги центрів МВС України. Першочергово йдеться про постановку на облік автомобілів, зареєстрованих раніше в АР Крим та місті Севастополі, а також про вирішення інших формальностей, визначених законодавством України (зміна водійських посвідчень, реєстрація автомобільного транспорту, отримання довідок про несудимість особи тощо).

²⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61635

- Послуги органів соціального захисту населення. Послуги соціальної сфери мають надаватися кримчанам також і в спеціалізованих ЦНАП, максимально наближених до КПВВ. Заяви на отримання соціальної допомоги при народженні дитини, а також пенсій по втраті годувальника, у зв'язку з інвалідністю або за вислугою років мають приймати безпосередньо відповідні центри поблизу адміністративного кордону. Процедура отримання соціальних виплат громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, врегульована законодавством, але створює низку штучних проблем. Наприклад, отримання такого роду виплат фактично пов'язане з отриманням статусу внутрішньо переміщеної особи, що призводить до вимушеного отримання такого статусу громадянами, які насправді продовжують проживати на тимчасово окупованій території. Водночас чинний Порядок виплати пенсії та надання соціальних послуг громадянам України, які проживають на території Автономної Республіки Крим та м. Севастополя, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 2 липня 2014 р. №234, зобов'язує кримчан надавати підтвердження про неотримання відповідних виплат від окупаційної влади Російської Федерації, а також фактично надає органам державної влади повноваження надсилати запити до країни-агресора щодо витребування паперової пенсійної справи. Такий підхід є грубим порушенням прав людини на отримання гарантованих Конституцією соціальних виплат, права на повагу до приватного життя та захист персональних даних, а також дискримінує жителів окупованої території.

Зазначимо, що тільки до Херсонської приймальні УГСПЛ у 2017 р. звернулося близько 400 мешканців окупованої території з питаннями, пов'язаними з отриманням соціальних виплат, пенсій. За результатами консультування громадян, юристи приймальні супроводжують декілька стратегічних судових справ щодо отримання соціальних виплат кримчанами, незалежно від того, чи отримували вони такі виплати від окупаційної влади.

2.3. Право на переміщення особистого рухомого майна

Незважаючи на закріплене Законом України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» право переміщених осіб вільно евакуювати своє особисте рухоме майно з непідконтрольної (окупованої) території, кримчани залишаються досить обмеженими в його реалізації. Причиною цього є прогалини в національному митному законодавстві, яке абсолютно не адаптоване до міжнародних стандартів захисту внутрішньо переміщених осіб. Навіть після скасування та визнання нечинним п. 1 постанови Кабінету Міністрів України від 16.12.2015 р. №1035 «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію» існують законодавчі та правозастосовні перепони у перевезенні через КПВВ з окупованою територією рухомого майна (домашніх тварин, власних витворів мистецтва, рослин тощо).

Законом України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» у статті 7 врегульовано порядок перетину фізичними особами адміністративного кордону вільної еко-

номічної зони «Крим». Пунктом 7.1. вказаної статті встановлено, що на фізичних осіб, які перетинають адміністративний кордон ВЕЗ «Крим», поширюється дія розділу XII Митного кодексу України з урахуванням положень статті 9 цього закону щодо переміщення валютних цінностей. Частина 1 статті 364 вказаного розділу Митного кодексу України зазначає, що цей розділ регулює умови та порядок пропуску та оподаткування товарів, що переміщуються (пересилаються) через митний кордон України громадянами для особистих, сімейних та інших потреб, не пов'язаних зі здійсненням підприємницької діяльності. Визначення особистих речей наведено у пункті 36 статті 4 Митного кодексу України. Стаття 270 Митного кодексу України встановлює 23 позиції товарів, які можуть бути віднесені до особистих речей громадян, а пункт 24 частини першої цієї ж статті містить розширене тлумачення речей, які підпадають під категорію особистих.

Разом з тим на адресу, наприклад, правових приймалень УГСПЛ надходять численні звернення мешканців Криму, які нарікають на перешкоди у перевезенні особистих речей. Протиправна заборона інспекторів Херсонської митниці ДФС України ґрунтується на положенні п.1 ст. 374 Митного кодексу України, згідно з яким товари, сумарна вартість яких перевищує еквівалент 500 євро та сумарна вага яких перевищує 50 кг, що ввозяться громадянами на митну територію України у ручній поклажі та/або у супроводжуваному багажі, є об'єктами оподаткування митними платежами. У більшості випадків такі відмови носять усний характер, що унеможлиблює їх оскарження в судовому порядку. Все вищевказане свідчить про гостру необхідність перегляду політики та законодавства щодо тимчасово окупованої території та впровадження максимально ліберальних процедур перетину КПВВ громадянами з особистим рухомих майном.

2.4. Умови на контрольних пунктах в'їзду/виїзду з тимчасово окупованої території Кримського півострова

За роки окупації Кримського півострова уряд фактично ігнорує необхідність покращення умов на КПВВ з окупованими територіями, яких потребують як особи, котрі щоденно проходять через КПВВ, так і працівники, які несуть там службу. Найгострішими питаннями залишаються:

- відсутність офіційного регулярного громадського транспортного сполучення між КПВВ та найближчими населеними пунктами на підконтрольній території України, а також облаштованих місць очікування та зупинок громадського транспорту, де пасажери зможуть безпечно очікувати прибуття транспортних засобів;
- відсутність цілодобової медичної допомоги на всіх пунктах пропуску;
- відсутність належних санітарно-гігієнічних умов на КПВВ;
- відсутність приміщення для відпочинку осіб, які переміщуються через адміністративний кордон, а також приміщень для роботи представників влади, громадськості та міжнародних урядових та неурядових організацій;
- відсутність спеціально обладнаних камер зберігання особистих речей громадян тощо.

2.5. Рекомендації щодо покращення політик доступу до окремих послуг та дотримання прав громадян з тимчасово окупованої території АРК та м. Севастополя

** Створити максимально наблизений до КПВВ Центр надання адміністративних послуг для забезпечення доступу мешканців Кримського півострова до державних адміністративних та інших послуг. Зокрема, забезпечити роботу відповідних структур та можливість отримання різного роду послуг на базі такого Центру для кримчан, а саме:*

- присутність посадових осіб органів РАЦС у спеціалізованому ЦНАП (видача свідоцтв про народження, смерть, шлюб, зміну ПІБ тощо);
- можливість подання заяв на отримання та оформлення гарантованих державою соціальних виплат та послуг;
- робота державних нотаріусів для надання необхідних нотаріальних послуг мешканцям Криму, що дозволить доступно та оперативно оформляти довіреності та інші нотаріальні документи (згода батьків на виїзд дитини за кордон, оформлення заповіту, нотаріальні звернення до банківських установ тощо);
- функціонування відділень банківських установ та терміналів для обслуговування мешканців тимчасово окупованої території (відкриття рахунків для отримання соціальних виплат, оплата судового збору, переказ коштів тощо);
- наявність відділень поштового зв'язку (забезпечити можливість кримчанам оперативно вести листування з органами державної влади та місцевого самоврядування без додаткових витрат та втрати часу);
- приміщення для очікування та зберігання особистих речей осіб, які прибули для отримання послуг.

При цьому слід забезпечити мешканцям Криму можливість попереднього онлайн-запису до «електронної черги» на отримання адміністративних послуг у ЦНАП. Спеціалізований ЦНАП не лише полегшить кримчанам доступ до адміністративних та інших послуг, але й сприятиме підтримці правового зв'язку мешканців окупованих територій з державою-сувереном, запобігатиме можливим правопорушенням та зловживанням у цій сфері, мінімізує корупційні ризики.

** Оптимізувати та вдосконалити існуючу систему паспортизації жителів тимчасово окупованого Криму шляхом:*

- збільшення кількості працівників ДМС та посадових осіб у Центрах надання адміністративних послуг, розташованих поблизу окупованої території (як мінімум, до створення спеціалізованого ЦНАП для кримчан);
- розроблення механізму видачі документів, що посвідчують особу, через консульства України в РФ для осіб-громадян України з Криму, які загубили, пошкодили свій паспорт громадянина України, та лібералізація законодавства щодо притяг-

нення до відповідальності за незаконний перетин кордону особами в таких випадках до відновлення контролю над півостровом;

- скасування на час окупації норм щодо відповідальності за несвоєчасне отримання паспорта громадянина України мешканцями Криму;
- запровадження спрощеної судової процедури встановлення особи для мешканців окупованих територій у випадку відсутності достатніх доказів, які підтверджують особу (доступної в будь-якому суді загальної юрисдикції без сплати судового збору).

*** Провести належне технічне та санітарно-гігієнічне облаштування та оснащення КПВВ з тимчасово окупованою територією Криму задля забезпечення належних та гідних умов роботи на пунктах пропуску та їх проходження, шляхом:**

- організації критих приміщень для очікування та відпочинку осіб, які перетинають КПВВ, а також приміщення для проведення зустрічей та спільної роботи з представниками органів державної влади, делегацій міжнародних урядових та неурядових організацій;
- облаштування пунктів цілодобового надання медичної допомоги з відповідним персоналом та ліками;
- покращення стану приміщень для несення служби та відпочинку співробітників КПВВ, а також створення належних санітарно-гігієнічних умов (що мають бути безоплатними для працівників на КПВВ та осіб, які переміщуються через пункти пропуску);
- створення умов та забезпечення права на перевезення через КПВВ домашніх тварин.

*** Забезпечити належне регулярне транспортне сполучення КПВВ з найближчими населеними пунктами Херсонської області:**

- організувати легальне транспортне сполучення між КПВВ та найближчими населеними пунктами Херсонської області, забезпечивши регулярні маршрути громадського транспорту (в т.ч. до пунктів транспортного сполучення з іншими містами України);
- облаштувати місця очікування та зупинок громадського транспорту, де пасажери зможуть безпечно очікувати прибуття транспортних засобів;
- покращити стан дорожнього покриття в напрямках від КПВВ з Кримом до м. Херсон та інших найближчих населених пунктів.

3. ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА

Закон України «Про внесення змін до статті 7 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» (щодо забезпечення права на здобуття освіти), ухвалений 17.03.2016 р. №1038²⁷, гарантував молоді з Кримського півострова:

- право на здобуття або продовження здобуття певного освітнього рівня на території інших регіонів України за рахунок коштів державного бюджету з наданням місць у гуртожитках на час навчання;
- впровадив систему квот для навчання у вищих та професійно-технічних навчальних закладах та надав право на проходження атестації для визнання здобутих кваліфікацій, результатів навчання та періодів навчання.

Цим законом для мешканців з тимчасово окупованих територій було запроваджено спрощену процедуру отримання документів про середню освіту державного зразка України та вступ до вищих навчальних закладів (далі — ВНЗ), професійно-технічних навчальних закладів (ПТНЗ) через освітні центри «Крим-Україна».

Особливості отримання документів про загальну середню освіту та особливі умови прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України, визначені у наказі МОН №560 від 24.05.2016 р. «Про затвердження Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України». Відповідно до наказу, запроваджено спрощену процедуру вступу до вищих навчальних закладів та професійно-технічних закладів через освітні центри «Крим-Україна».

Наказом МОН України «Про затвердження Переліку уповноважених вищих навчальних закладів» № 667 від 14.06.2016 року освітні центри «Крим-Україна» були створені в містах Київ, Бердянськ, Дніпро, Запоріжжя, Ізмаїл, Львів, Мелітополь, Миколаїв, Одеса, Харків та Херсон на базі 12 вищих навчальних закладів, яким міністерство надало квоти для зарахування абітурієнтів з Криму на навчання на бюджетну форму (20% від усіх бюджетних місць, або трохи більше 1200 місць). До складу освітніх центрів входять також загальноосвітні навчальні заклади, на базі яких проводять річне оцінювання та Державну підсумкову атестацію (далі — ДПА), видачу документа державного зразка про базову або повну загальну середню освіту.

Спрощена процедура вступу була розроблена для дітей та молоді, які проживали і навчалися на тимчасово непідконтрольній уряду України території Донецької і Луганської областей та тимчасово окупованого Криму і, відповідно, не мали свідоцтва за 9 клас або атестату за 11 клас, паспорта громадянина України.

Відповідно до Порядку, звернувшись до освітніх центрів «Донбас-Україна» та «Крим-Україна», вступники:

- заповнюють освітню декларацію (відомості про результати навчання та проходження періодів навчання за курс загальної середньої освіти на тимчасово непідконтрольній уряду території України та Криму, а також особові дані);

²⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1038-19>

- проходять річне оцінювання та державну підсумкову атестацію екстернатом (на наступний день після подання заяви та освітньої декларації). Діти, які не мають свідоцтва про базову загальну середню освіту (за 9 клас) та зараховані на екстернатну форму навчання до 11 класу, мають право одночасно пройти атестацію екстернатом за курс базової та повної загальної середньої освіти. Вступники складають два іспити державної підсумкової атестації: українську мову та історію України та один вступний іспит (встановлює вищий навчальний заклад). Для вступу на спеціальності, для яких передбачено проведення творчого конкурсу, замість вступного іспиту проводиться відповідний творчий конкурс.

За спрощеною процедурою вступники з тимчасово непідконтрольних уряду України територій Луганської та Донецької областей і Криму мали право вступати тільки до тих ВНЗ та ПТНЗ, на базі яких були створені освітні центри.

Оскільки спрощена процедура була затверджена тільки в кінці травня, існував великий ризик того, що на тимчасово окупованих територіях унаслідок інформаційної блокади про можливість вступу до українських ВНЗ та ПТНЗ не дізнаються, і вона не запрацює. Відсутність знань з української мови/літератури та історії України стало другим суттєвим ризиком для вступу абітурієнтів з Криму до українських ВУЗів. Крім того, існували психологічні бар'єри, труднощі перетину адміністративного кордону тощо.

Завдяки запровадженню спрощеної процедури та інформаційним кампаніям, за даними Міністерства освіти і науки України, у 2016 році 350 вступників з Криму зацікавилися можливістю отримати документи державного зразка про освіту, звернувшись до освітніх центрів «Крим-Україна», і 153 вступили до ВНЗ України за спрощеною системою (рис. 1.). Хоча в уряді сподівалися отримати більшу кількість вступників з Криму (виділивши близько 1200 бюджетних місць як квоту для кримчан), тенденцію зменшення кількості вступників з Криму було зупинено.

Крім спрощеної процедури отримання документів про середню освіту та вступу до ПТНЗ, ВНЗ через освітні центри «Крим-Україна», діти та молодь з Криму мають можливість скористатися звичайною процедурою: навчатися дистанційно/на екстернаті в школах на території України, здати ДПА/ЗНО та річне оцінювання в кінці випускних класів та отримати документи про освіту державного зразка, які дають право вступати до будь-якого навчального закладу України, світу. Для цієї категорії школярів з 2015 року була запроваджена додаткова сесія ЗНО. Отримати точні дані про кількість молодих людей з Криму, які вступили до ВНЗ України за результатами ЗНО, неможливо, оскільки при реєстрації ЗНО не вказується місце проживання.

У 2017 році було прийнято низку змін до нормативно-правової бази України з питань отримання вищої освіти абітурієнтами із тимчасово окупованих територій.

У травні 2017 року, після тривалих консультацій з громадськими організаціями, але всупереч позиції більшості з них, було прийнято Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо забезпечення права на здобуття вищої освіти осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України» (від 16 травня 2017 року, №2026-VIII). Відповідно до норм цього закону, діти та молодь з Криму, які отримали документ про загальну середню освіту, можуть бути прийняті на навчання до одного з вищих навчальних закладів, розташованих на території Запорізької, Миколаївської, Одеської та Херсонської областей, на конкурсній основі за результатами вступних випробувань. Додатково було встановлено фіксований розмір квоти державного замовлення — 1000 місць, які розподіляються між визначеними навчальними закладами; передбачається поглиблене вивчення української мови особами з тимчасово окупованої території.

Відповідно до наказу МОН України від 06.07.2017 №986 «Про внесення змін до Переліку уповноважених вищих навчальних закладів, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 14 червня 2016 року №667», у 2017 році майже втричі було збільшено і кількість освітніх центрів «Крим-Україна» — з 12 до 35 вищих навчальних закладів.

Проте внесені цим законом зміни щодо розташування освітніх центрів тільки в Одеській, Миколаївській, Херсонській та Запорізькій областях суттєво обмежують права на здобуття вищої освіти дітьми і молоддю з Криму і не сприятимуть збільшенню кількості вступників-кримчан у ВНЗ України.

З 2017 року задля посилення безпеки дітей та молоді з тимчасово окупованої території України, які вступили до ВНЗ України, у рейтингових списках, списках рекомендованих до зарахування та в наказах про зарахування прізвища вступників шифрують (наказ Міністерства освіти і науки «Про затвердження змін до деяких наказів Міністерства освіти і науки України» №105 від 30.01.2017 р.).

А відповідно до наказу МОН «Про внесення змін до Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України», затвердженого наказом Міністерства освіти і науки України від 24 травня 2016 року №560» (30.06.2017 №947), оцінки річного оцінювання з української мови та історії України можуть використовуватись як оцінки вступних іспитів.

У 2017 році до освітніх центрів звернулися вже 1076 кримчан, і за спрощеною процедурою до вищих навчальних закладів вступили 204 молодих людей з Криму. У 2017 році найбільше молодих кримчан вступило до Таврійського національного університету імені В.І.Вернадського (м.Київ) (67 осіб) та Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана (31 особа).

Збільшенню кількості студентів з тимчасово неконтрольованих та окупованих територій України сприяла і потужна інформаційна кампанія, розгорнута ГО «Фонд «Відкрита політика» за підтримки ЮНІСЕФ, спільно з МОН, МІП, МінТОТ, УВКБ ООН, Укрзалізницею. Інформаційну та адвокаційну кампанію проводили також кримські громадські організації, які опікуються освітніми питаннями для кримчан (ГО «ЦПГ «Альменда», «Крим SOS» та ін.).

3.1. Основні виклики у сфері освітньої політики

Головними бар'єрами для кримчан у здобутті освіти в Україні залишаються:

- інформаційний;
- матеріальний;
- психологічний (тиск на батьків, поширення самопроголошеною кримською владою міфів про «переваги» освіти в Криму);
- відсутність знань з української мови/літератури, історії України;
- складність перетину адмінкордону;

- відсутність документів державного зразка (українського паспорта, свідоцтва за 9 клас тощо);
- дистанційне навчання в українських школах не має якісного контенту (відео-, аудіо-), немає сучасних якісних безкоштовних платформ онлайн-навчання (частково є в Міжнародній українській школі). Водночас активно розвиваються приватні платні послуги з дистанційної освіти (ціна — орієнтовно 2 тис. грн. на місяць). Це не забезпечує рівний доступ до української освіти для школярів в окупованому Криму і тих, які постраждали від війни на Донбасі.

РФ усе більше «інтегрує» освітню систему в Криму зі своєю освітньою системою. Так, за даними окупаційної влади Криму, у 2017 році 95,5% випускників 9 класів пройшли ДПА в формі державного випускного іспиту, 4,5% — у формі основного державного іспиту. Для участі в ДПА за освітніми програмами середньої загальної освіти було зареєстровано 9955 осіб (з них випускників 11 класів — 9486)²⁸.

Збільшується кількість школярів, які не мають базових знань з українознавчих предметів. Кількість закладів і учнів, які навчаються кримськотатарською або українською мовою, в Криму різко скоротилася.

Так, навіть за даними РФ та самопроголошених кримських інституцій, у 2016/2017 навчальному році в 532 муніципальних загальноосвітніх організаціях Республіки Крим навчалось 188,5 тис. учнів, з яких освіту кримськотатарською мовою здобували 5,3 тис. (3%), українською мовою — 371 учень (0,2%).

Продовжують функціонувати 15 загальноосвітніх організацій з кримськотатарською мовою навчання (201 клас, 3651 учень), й існує тільки 1 загальноосвітня організація з українською мовою навчання (9 класів, 132 учні) замість 7 шкіл до окупації.



Рис.1. Звернення до освітніх центрів «Крим-Україна» та вступ до ВНЗ України молоді з Криму (за даними Міністерства освіти і науки України)

²⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://monn.rk.gov.ru/rus/info.php?id=607652>

Протягом останніх років зменшується кількість школярів з тимчасово окупованого Криму, які проходять дистанційне навчання/екстернат при школах на материковій Україні. За даними Херсонської обласної державної адміністрації, у 2017/2018 н.р. заяви на навчання на екстернаті подали тільки 19 дітей з Криму, ще 109 дітей переселилися з Криму і продовжують навчання в загальноосвітніх закладах Херсонщини. Близько 150 школярів з Криму навчаються в Міжнародній українській школі (у 2016–2017 н.р. Утім, також у 2017–2018 н.р. ця цифра є практично стабільною).

У березні 2017 року Міністерство освіти і науки України видало наказ №369 «Про затвердження Положення про екстернат у загальноосвітніх навчальних закладах». Згідно з Положенням, до переліку осіб, для яких організовується екстернат, включено осіб, які проживають на тимчасово окупованій та неконтрольованій території. Хоча механізм отримання освіти екстерном був дещо спрощений та розширений на більшу категорію дітей, він усе ж таки має низку недоліків, які не дозволяють охопити дистанційним навчанням/екстернатом значну кількість дітей. Так, у нормативно-правових документах:

- не врегульовано механізм навантаження і оплати вчителів, які здійснюють навчання екстернів;
- не охоплено питання використання залишків освітньої субвенції на потреби дистанційного навчання;
- не врегульовано питання проходження ДПА за 4 клас дітей, які навчаються дистанційно;
- не відкориговані навчальні плани під потреби дистанційного навчання.

Крім того, розвиток дистанційного навчання/екстернату гальмується внаслідок браку інформації про сучасні платформи та організацію дистанційного навчання в школах; нестачі курсів з підготовки вчителів; відсутності відео/аудіо/аніма-контенту (уроків), який використовується у дистанційному навчанні та рекомендований МОН.

Розвиток дистанційного навчання для дітей з Криму гальмується також тим, що платформи з дистанційного навчання, освітні сайти, сайти шкіл недоступні в Криму (домени, зареєстровані в Україні, блокуються на тимчасово окупованих територіях); є проблеми доступу до навчальних матеріалів у режимі оффлайн (у випадку відсутності інтернету); в школах досить часто немає кабельного високошвидкісного інтернету; на окупованих територіях бракує інформації про дистанційне навчання в школах на контрольованих урядом територіях України.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

*** *Забезпечити доступ до якісної дистанційної освіти (зокрема, у формі екстернату):***

- Розробити комплект нормативно-розпорядчої документації щодо запровадження стандартів дистанційної освіти в системі загальної середньої, професійно-технічної та вищої освіти (з урахуванням автономії) з внесенням змін у відповідні накази МОН.
- Затвердити Положення про дистанційну освіту в середній школі, де передбачити навантаження і тарифікацію вчителів, які здійснюють дистанційне навчання, мак-

симальну кількість учнів у класі, додаткові штатні одиниці, вдосконалити механізм фінансування класів з дистанційною формою навчання тощо²⁹.

- Розробити механізм використання залишків освітньої субвенції на потреби дистанційного навчання. Закласти в розрахунок держсубвенції коефіцієнт на оплату праці вчителів, які здійснюють дистанційне навчання.
- Розробити модель технічного забезпечення навчальних закладів з дистанційною формою навчання і проектно-кошторисної документації. Визначити базові школи (в т.ч. на базі інтернатів) для дистанційного навчання та забезпечити їх кабельним високошвидкісним інтернетом, комп'ютерами, окремими приміщеннями для організації дистанційного навчання, режимом роботи 7/24 з урахуванням обмеження зв'язку Криму з материковою Україною. Вирішити проблему доступу до навчальних матеріалів у режимі stream, онлайн, оффлайн.
- Підвищити спроможність вчителів та викладачів, які адмініструють і надають послуги з дистанційного навчання, зокрема, через навчання в обласних інститутах післядипломної педагогічної освіти. Розробити навчальні програми, курси з підготовки вчителів-користувачів сучасними ресурсами дистанційного навчання, які б відповідали сучасним міжнародним стандартам. Запровадити відповідні навчальні програми в педагогічних університетах, які повинні готувати майбутніх вчителів і до дистанційної форми навчання; адаптувати європейські навчальні курси під потреби освіти в Україні (із залученням ресурсів програми Erasmus+ та потенціалу державної системи управління освітою).
- Підвищити інституційну спроможність закладів освіти в наданні освітніх послуг громадянам, які мешкають на тимчасово окупованих територіях, через створення регіональних проектних команд у місцевих громадах для залучення додаткових джерел фінансування на потреби дистанційної інноваційної освіти з програм Erasmus+, Horizon 2020 та ін.
- Провести системну інформаційну кампанію про сучасні платформи е-освіти та організацію дистанційного навчання в школах у різних країнах.
- Створити якісний інноваційний відео/аудіо/аніма-контент для дистанційного навчання, який має відповідати державному стандарту за всією шкільною програмою та концепції Нова Українська Школа. Він має бути доступним (без реєстрації!) та рекомендованим МОН. Контент має бути створено українською, кримськотатарською, англійською, російською та іншими мовами з урахуванням індивідуальних особливостей дитини.
- Створити відео/аудіо/аніма STEM/STrEAM³⁰ контент, орієнтований на цілі сталого розвитку та здобуття навичок, які відповідатимуть потребам на ринку праці 2020–2030.

²⁹ У Положення слід внести норми щодо врегулювання процедури оцінювання, механізму контролю навантаження, обліку та контролю робочого часу вчителя, який здійснює дистанційне навчання/екстернат, механізм оплати за перевірку письмових робіт тощо. Додати до штатного розкладу шкіл, які здійснюють дистанційне навчання, штатні одиниці інженера-техніка, завуча, тьютора, класного керівника дистанційних класів. Відкоригувати навчальні плани під потреби дистанційного навчання. Врегулювати терміни зарахування на дистанційну форму, екстернат до 1-9 класів, а також питання здавання ДПА за 4 клас. Тести з української мови, історії України для ДПА, ЗНО мають бути для цієї категорії адаптованими під їхній рівень.

³⁰ STrEAM (наука, технології, робототехніка, інжиніринг, мистецтво, математика) визначено як інноваційний напрямок у міжнародному освітньому просторі, метою якого є підготовка молоді до потреб на майбутньому ринку праці.

- Створити контент радіоуроків з українознавчих предметів, а також уроків кримськотатарською мовою за шкільною програмою, яка відповідає державному стандарту України. В Держбюджеті передбачити кошти для Українського радіо на проведення цієї роботи. Транслювати уроки на Українському радіо, інших радіоканалах, які покривають тимчасово окуповану територію та прикордонні райони.
- Створити єдиний державний депозитарій для дистанційного навчання з відео/аудіо/аніма-контентом для дистанційного навчання, електронною базою підручників на сайті МОН, департаментів освіти обласних державних адміністрацій, на <https://dostupnaosvita.com.ua/> та інших ресурсах. Забезпечити безкоштовний доступ без реєстрації до цих ресурсів. Крім того, для забезпечення ширшого доступу продублювати його на різних неурядових освітніх ресурсах.
- Передбачити під час реформування системи інтернатних закладів для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, передачу приміщень цих закладів для створення мережі інноваційних шкіл з дистанційним навчанням, спеціалізованих закладів — наукових ліцеїв, мистецьких шкіл, військових та спортивних шкіл з гуртожитками для дітей з тимчасово окупованих територій, які навчатимуться в цих закладах.
- Створити спільно з психологами окрему програму для мотивації батьків та школярів до навчання дітей у школах на материковій Україні.
- Залучати талановитих дітей з тимчасово окупованих територій до участі в олімпіадах дистанційно.
- Підтримати ініціативи неурядових організацій щодо розвитку системи дистанційної освіти.

*** Забезпечити громадян, які мешкають на тимчасово окупованих територіях, додатковими інструментами здобуття професійно-технічної та вищої освіти на материковій Україні:**

- Внести зміни в накази МОН України №667 від 14.06.2016, №986 від 06.07.2017 в частині врегулювання спрощеної процедури вступу до ПТНЗ через освітні центри «Крим-Україна». Створити освітні центри «Крим-Україна» у вищих навчальних закладах I–II рівнів акредитації та ПТНЗ.
- Прийняти Закон «Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо забезпечення права на здобуття вищої освіти осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України». Законом врегулювати питання відкриття за кошти державного замовлення підготовчих відділень при освітніх центрах «Крим-Україна». Умови вступу на підготовчі відділення мають максимально врахувати наявність вказаних вище бар'єрів. Тому українська мова/література, історія України не повинні бути обов'язковими предметами при вступі. Водночас протягом навчального року на підготовчих відділеннях абітурієнти повинні пройти інтенсивний курс з українознавчих предметів і за результатами іспитів у кінці року зараховуватися на навчання на 1 курс. Важливо забезпечити держзамовлення на підготовчі відділення стипендіями і гуртожитками³¹.

³¹ У червні 2017 р. відповідний законопроект розробило Міністерство освіти та науки за пропозицією ГО «Фонд «Відкрита політика», яку було внесено на засіданні Міжурядової робочої групи 25 квітня 2017 р. (проект додається).

- Внести уточнення в законодавство та накази МОН, які б зняли обмеження права на здобуття вищої освіти осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України (згідно з прийнятими змінами до ЗУ «Про вищу освіту» щодо забезпечення права на здобуття вищої освіти осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України» від 16.05.2017 № 2026-VIII³²). Територіально освітні центри можуть знаходитись не тільки в Одеській, Миколаївській, Херсонській та Запорізькій областях. Таким чином, це суттєво розширить мережу освітніх центрів «Крим-Україна» у Києві, Львові, Харкові, Мелітополі, Запоріжжі та Дніпрі.
- Запровадити Державну цільову програму трансферу абітурієнтів з КПВВ та адмінкордону до освітніх центрів, шкіл з дистанційно/екстернатною формою навчання.
- Забезпечити проживання школярів, абітурієнтам та супроводжуючим особам на період проходження річного оцінювання та вступних іспитів. З цією метою створити готелі при управліннях освіти, навчальних закладах у районах, що межують з адмінкордоном.
- Запровадити при ВНЗ очні та дистанційні безкоштовні підготовчі курси до ЗНО для випускників з тимчасово окупованих територій із забезпеченням їм безкоштовного проживання в гуртожитках на період навчання за рахунок центрального органу виконавчої влади, до сфери діяльності якого відноситься ВНЗ.
- Додатково організувати літні табори для школярів з тимчасово окупованих територій (зокрема, на базі інтернатів) для інтенсивної підготовки до складання іспитів ДПА, ЗНО, а також для підготовки до вступу за спрощеною процедурою. При літніх таборах створити центри атестації для школярів, які навчалися дистанційно, але не отримали документи про освіту.
- Визначити Порядок надання (розміщення) додаткових місць державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території.
- Розробити та затвердити спрощену процедуру переведення на навчання студентів, аспірантів і докторантів з вищих навчальних закладів та наукових установ, розташованих на тимчасово окупованій території України, включно до моменту припинення дії Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України».
- Для надання можливості навчатися вступникам з тимчасово окупованих територій та території проведення АТО, які закінчили школу до 2014 року, пропонується отримувати довідку тимчасово переміщеної особи.
- Внести корективи до програми в ЄДЕБО, додавши опцію автоматичної заміни дипломів, виданих в 2014 році на території АРК³³.
- Згідно з наказом МОН України №537 від 19.05.2017, заявники мають право поновитися на навчання до вищого навчального закладу. Але не у всіх заявників

³² Згідно з прийнятими змінами, внесеними в ЗУ «Про вищу освіту» щодо забезпечення права на здобуття вищої освіти осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України» від 16.05.2017 № 2026-VIII територіально освітні центри можуть знаходитись тільки в Одеській, Миколаївській, Херсонській та Запорізькій областях.

³³ Така опція в ЄДЕБО існувала до травня 2017 року, дипломи вже видавали заявникам.

є атестат державного зразка. Тому пропонується під час проходження атестації паралельно отримувати в уповноваженій школі атестат за спрощеною системою.

- Міністерству внутрішніх справ, Службі безпеки України запровадити на період роботи освітніх центрів «Крим-Україна» спрощену систему перетину адмінкордону для абітурієнтів та осіб, які їх супроводжують, а також надавати додаткові інформаційно-консультативні послуги в Херсонській області.
- Врегулювати питання перетину адмінкордону для випускників, які не мають паспорта громадянина України і не мають можливості нотаріально завіриту дозвіл батьків, опікунів чи відповідальної особи.

*** Посилити інформаційну кампанію та координацію щодо вирішення проблеми забезпечення рівного доступу до якісної освіти громадян, які мешкають на тимчасово окупованих територіях:**

- Скоординувати зусилля центральних та місцевих органів влади, навчальних закладів, бізнесу, НГО, міжнародних організацій щодо використання всіх можливих каналів інформації (ТБ, радіо, інтернет-видання, соцмережі, реклама вздовж трас на КПВВ, у прикордонних районах, в автобусах, що прямують на/з КПВВ, у потягах Укрзалізниці, на вокзалах, автовокзалах тощо).
- Міністерству інформаційної політики України сприяти проведенню впродовж року системної інформаційної кампанії щодо можливості здобуття української освіти дітьми з тимчасово окупованих територій.
- Посилити координацію та активніше залучати ресурси УВКБ ООН, МінТОТ, Державної прикордонної служби, МОН, Мінінформполітики, РДА (в прикордонних районах) та НГО до проведення інформаційної кампанії на КПВВ, зокрема, підготовки і трансляції відповідних аудіороликів, розміщення банерів, роздаткових матеріалів.
- Державним адміністраціям прикордонних областей сприяти інформуванню батьків, вчителів, працівників соціальних служб, міграційної служби (тих, хто безпосередньо спілкується з мешканцями тимчасово окупованих територій) про механізми забезпечення рівного доступу до освіти на материковій Україні.
- Забезпечити роботу мережі «гарячих ліній» з питань здобуття освіти мешканцями тимчасово окупованих територій. Запровадити на місцевих телеканалах короткі програми з поясненням юридичних аспектів вирішення освітніх проблем.
- Залучити позабюджетні джерела фінансування на реалізацію цих пропозицій.

4. ЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА

Окупація та подальша анексія (фактична й квазіюридична) Росією Автономної Республіки Крим і м. Севастополя утворила специфічну політичну, правову, економічну ситуацію. Здатність України впливати на ситуацію залишається обмеженою, однак разом з тим потребує якомога чіткішого розуміння процесів, які відбуваються в АРК, — і необхідних дій у зв'язку з цими процесами.

Питання ускладнюється потребою посилювання дотримання зваженого балансу між, з одного боку, створенням якнайсильнішого та всеохопного тиску на РФ з метою пришвидшення деокупації Криму, та, з іншого боку, врахуванням об'єктивних інтересів громадян України, які здебільшого вимушено (за місцем проживання) опинилися на окупованій території у несприятливих умовах.

Даний аналіз окреслює ключові економічні аспекти ситуації та головні напрями дій у зв'язку з цим.

4.1. Економічне значення Криму для України

У 2013 р. валовий регіональний продукт (ВРП) АРК склав 46,4 млрд. грн. (3% загальнонаціонального ВВП), Севастополя — 11,1 млрд. грн. (менше 0,01%)³⁴. Разом із тим, на півострові розташовані важливі чорноморські **вантажні порти** (Євпаторія, Севастополь, Ялта, Феодосія, Керч), втрата яких стала чинником падіння сукупного вантажообігу країни на 10,1% у 2014 р. та ще на 10,6% у 2015 р. (без урахування АРК і Севастополя)³⁵. Однак зовнішньоторговельним операторам удалося досить швидко переорієнтуватись на порти материкової частини України. Зазначимо, до окупації частка Криму в загальній структурі вітчизняного обігу вантажів через водні порти складала лише близько 10%³⁶. Додатково зауважимо на втраті двох найбільших риболовних флотів, що базувались у м. Севастополь, Керч, та кількох найбільших рибопереробних заводів.

Також на півострові захоплено мережу Кримської дирекції Придніпровської залізниці з протяжністю колій 1325 км, 3000 вагонів³⁷ і певною кількістю локомотивів. З початком окупаційних дій Укрзалізниці вдалося вивести з півострова переважну частину нового залізничного складу, зокрема, електровози ЧС7, вагони нових серій, шляхові машини.

З іншого боку, Крим має велике значення для туристичної галузі. За підсумками 2014 р. галузь втратила більше 180 тис., або 30,8% з загальних 586,6 тис. місць у готелях та інших закладах відпочинку³⁸, й переважна частина втрачена саме в Криму. В 2013 р. півострів відвідало більше 6 млн. осіб. Це питання логічним чином пов'язане і з виноробним господарством Криму, яке до окупації забезпечувало значну частину українського виробництва вин

³⁴ Валовий регіональний продукт [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>

³⁵ Вантажооборот та обсяги перевезень вантажів [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>

³⁶ Соціально-економічний розвиток анексованих АР Крим та м. Севастополя та оцінка втрат економіки України від анексії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vtrata_Krimu-3a502.pdf

³⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://biz.liga.net/all/all/stati/3289365-ekonomika-anneksii-cto-proizoshlo-s-ukrainskim-biznesom-v-krymu-.htm/section1/#page>

³⁸ Колективні засоби розміщування [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua>

(широковідомі господарства «Массандра», «Сонячна долина», «Коктебель», «Новий Світ») і займало площі до 100 тис. га (зараз скоротилися до 30 тис. га). Частина брендів тепер випускається на материк.³⁹

Крім того, на кримському шельфі є значні поклади вуглеводнів, які до окупації розробляла компанія «Чорноморнафтогаз». На початок 2014 р. вона володіла 19 спеціальними дозволами на надрокористування, з яких 15 — на шельфі Чорного і в акваторії Азовського морів. Через окупацію втрачено доступ до всіх об'єктів родовищ, крім одного — Стрілецького в Херсонській області. У 2013 р. «Чорноморнафтогаз» видобув 1,6 млрд. м³ природного газу, або 7,6% від тодішнього загальноукраїнського видобутку (21 млрд. м³). В подальшому річний газовидобуток на шельфі й суходолі Криму планували довести до 3 млрд. м³. З 2015 р. передбачалося почати поставки газу з кримських родовищ на південь України.⁴⁰

Основне родовище — Одеське, де на 01.01.2014 балансові запаси склали 21,1 млрд. м³ газу й 330 тис. т газоконденсату. Також в економічній зоні України на шельфі Чорного моря знаходиться перспективна площа Губкіна, яка є предметом договору «Чорноморнафтогазу» про спільну діяльність з британською CBM Oil. За ресурсами ця площа співставна з Одеським родовищем, але і тут через російську агресію немає можливості займатися розробкою. В цілому запаси регіону становлять 58,56 млрд. м³ природного газу, 1231 тис. т газоконденсату, 2530 тис. т нафти.⁴¹ До захопленої росіянами морської інфраструктури видобутку вуглеводнів у Криму належить 90 морських газових і нафтових свердловин, 8 морських стаціонарних платформ, 8 блок-кондукторів, 370 км морських газових трубопроводів тощо.

Щодо промисловості півострова, то вона включає кілька суднобудівних підприємств, найзначніші з яких — «Севморзавод» (м. Севастополь) і «Залив» (м. Керч). Також важливіми для вітчизняної економіки є виробничий комплекс «Кримський титан» (м. Армянськ), перерестроований на материк як Ukrainian Chemical Products, і Кримський содовий завод (м. Красноперекопськ). Перше з названих виробництв — це найбільший у Східній Європі продуцент важливої хімічної сировини (діоксиду титану та деякої іншої). Водночас Балаклавське рудоуправління поблизу Севастополя є постачальником флюсових вапняків, необхідних для металургії. Другим виробником такої продукції в Україні є Докучаєвський флюсо-доломітний комбінат, що знаходиться на Донбасі й зараз також не підконтрольний законній владі. Крім того, в Криму є машинобудівні («Фіолент», прилади, електроінструмент; СІМЗ, електродвигуни; СЕЛМА, зварювальна техніка) та авіаремонтні підприємства (м. Євпаторія, Севастополь).

Таким чином, Крим має суттєве значення для української економіки. Загальні втрати від його анексії оцінюють у 2,4 трлн. грн. у цінах 2015 р.⁴² Повернення півострова до економічної системи країни матиме для неї позитивний ефект навіть за необхідності дотування регіону (в 2013 р. загальної обсяг усіх видів дотацій перевищив 10 млрд. грн.⁴³, або \$1,2 млрд. за тодішнім курсом).

³⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://forbes.net.ua/ua/magazine/forbes/1401227-not-made-in-russia-yak-transnacionalni-kompaniyi-rozgotayut-virobnictvo-v-ukrayini>

⁴⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://112.ua/interview/ne-isklyucheno-chto-rf-uzhe-gotovitsya-vernuti-ukraine-otobrannye-ranee-mestorozhdeniya-na-shelfe-chnogo-morya-434858.html>

⁴¹ Соціально-економічний розвиток анексованих АР Крим та м. Севастополя та оцінка втрат економіки України від анексії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vtrata_Krimu-3a502.pdf

⁴² Соціально-економічний розвиток анексованих АР Крим та м. Севастополя та оцінка втрат економіки України від анексії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vtrata_Krimu-3a502.pdf

⁴³ Соціально-економічний розвиток анексованих АР Крим та м. Севастополя та оцінка втрат економіки України від анексії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vtrata_Krimu-3a502.pdf

4.2. Економіка Криму в окупації

Дані «управління Державної служби федеральної статистики в Республіці Крим і м. Севастополі» («Кримстат») свідчать, що в 2014 р. ВРП Криму (в перерахунку на гривню) значно впав порівняно з 2013 р. — до 189,4 млрд. руб.⁴⁴, що за середнім курсом рубля в 2014 р. (38,5 руб./\$) становило \$4,9 млрд., тоді як у 2013 в перерахунку на долар це було \$5,8 млрд.

У 2015 р. номінальний ВРП зріс на 31,1% до 248,3 млрд. руб., але в доларовому виразі він знову скоротився — до \$4,1 млрд. за середньорічним офіційним курсом (61,3 руб./\$). Таким чином, кризові явища в кримській економіці в умовах девальвації російського рубля в 2015 р. призвели до зниження реального обсягу ВРП у валютному еквіваленті. В наступному році (2016) номінальний ВРП Криму збільшився на 6,9% до 265,4 млрд. руб.⁴⁵, що при послабленні середньорічного курсу рубля до 67,2 руб./\$ означало подальше зменшення реального ВРП до менш ніж \$4 млрд.

Відтак Крим потребує все більше дотацій з федерального бюджету: регіон дотується більш як на 3/4, що значно більше, ніж до окупації (40–60%)⁴⁶. Тільки прямі бюджетні витрати на економіку півострова за період окупації (по січень–2018) оцінюють в 482,7 млрд. руб.⁴⁷ Крім того, частина коштів надходить іншими каналами: скажімо, генеральний підрядник «Кримського мосту», компанія «Стройгазмонтаж», отримує гроші не від державних органів, а від дочірньої структури шляхобудівельної корпорації «Росавтодор» у Краснодарському краї⁴⁸.

У 2014 р. прийнято Федеральну цільову програму «Соціально-економічний розвиток Республіки Крим та м. Севастополя до 2020 року»⁴⁹, за якою в 2016 р. обсяг фінансування склав 120 млрд. руб. (\$1,8 млрд.), а в 2017 — 164,7 млрд. руб. У наступні два роки щорічне фінансування за програмою планується скоротити: за 2018–19 рр. воно має скласти загалом 270,7 млрд. руб.⁵⁰

У господарчій площині Росія в Криму сконцентрувалася на ремонті та модернізації автоторіг, інфраструктури зв'язку (включно з космічним) та на відомому ще з 2008 р. проєкті «Кримського мосту» актуальною кошторисною вартістю 227,9 млрд. руб. Зауважимо, що такі пріоритети збільшують можливості півострова як військової бази та/або військового плацдарму. Також у 2015 р. Москва створила вільну економічну зону в Криму строком на 25 років з можливістю пролонгації; за умовами формату обнулено низку імпортних мит. При цьому учасники ВЕЗ не мають права брати участь у видобутку корисних копалин⁵¹.

У цілому ж припинення діяльності на півострові фінансових, транспортних, поштових та інших підприємств України в умовах поступового посилення «тематичних» санкцій проти РФ

⁴⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://crimea.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/crimea/ru/statistics/stat_Crimea/grp

⁴⁵ Там же.

⁴⁶ Соціально-економічний розвиток анексованих АР Крим та м. Севастополя та оцінка втрат економіки України від анексії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/Vtrata_Krimu-3a502.pdf

⁴⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://russian.eurasianet.org/node/65139>

⁴⁸ Крим після анексії. Державна політика, виклики, рішення та дії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=205&lang=ua

⁴⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/View/Fcp/View/2020/429>

⁵⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://russian.eurasianet.org/node/65139>

⁵¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://minek.rk.gov.ru/rus/info.php?id=608777>

та російських компаній швидко призвело до **порушення базових засад роботи кримської економіки**. Це стало фактором деградації підприємницької активності, підвищення всіх основних класів споживчих і корпоративних цін на товари та послуги, а відтак — сталою падіння загального рівня життя та погіршення соціальної ситуації. Незважаючи на інфляцію в материковій частині України, вартість продуктів харчування, промислових товарів, послуг для населення в Криму в середньому в 1,3–1,5 раза вища. У 2016–2017 рр. це співвідношення дещо скоротилося через інфляційні процеси в материковій частині України, однак має тенденцію до збереження через інфляцію на самому півострові. За даними «Кримстату», протягом 2017 р. ціни на переважну більшість продуктів харчування були стабільними або знижувалися, що лише частково відповідає дійсності. Стосовно ж промтоварів, то подорожчання офіційно констатують у більшості товарних груп; наприклад, на тютюнові вироби — на 8,5% до грудня 2016 р., на моторні палива — на 5,5%⁵².

Роль морських **портів** Криму сьогодні зведена до обслуговування вантажів з/на півострів та незаконної зовнішньоекономічної діяльності, за обслуговування якої судна з великою вірогідністю можуть потрапити під дію санкцій. За весь період з 2014 р. кримські порти незаконно відвідало 665 суден⁵³, насамперед під прапором Росії (станом на 01.02.2018). **Пасажирські залізничні** перевезення майже припинилися (крім деяких приміських поїздів, кількість яких значно менша порівняно з доокупаційним часом) та критично впали вантажні залізничні перевезення.

Щодо **туризму**, то, за російськими даними, в 2016 р. до Криму приїхало 5,6 млн. туристів, тобто майже стільки ж, скільки до окупації (понад 6 млн). У 2017 р. начебто зафіксовано 5,2 млн.⁵⁴, тобто відбулося скорочення. Однак ці цифри значно відрізняються від дійсності з огляду на невисоку заповнюваність курортних установ і пляжів. Реальну кількість туристів оцінюють не більше, ніж у 3 млн. осіб щорічно. Суттєвих заходів для принципового покращення стану туристичної інфраструктури не фіксується, натомість триває зростання вартості послуг. Крім того, дотації та створення робочих місць продовжують приваблювати до Криму трудові ресурси з усієї Росії, що дуже позначається на статистиці прибуття людей на півострів. За період анексії тільки на постійне проживання до Криму переїхало не менше 150 тис. осіб⁵⁵.

Протягом окупації на півострові починав роботу 31 **банк** РФ, а також під юрисдикцію окупанта перейшли 2 кримські установи — банк «Морський» і Чорноморський банк реконструкції та розвитку. Сьогодні в Криму працюють близько 15 банків, з яких лише 2 мають розгалужену мережу відділень — Російський національний комерційний банк (РНКБ; колишнє дочірнє підприємство «Банку Москви») та «Генбанк», що став «опорним банком уряду Криму». Решта установ є невеликими та часто зареєстрованими в віддалених регіонах Росії (приклад — якутський банк «Таатта»). Великі банківські установи Росії, що працювали на півострові до анексії («Сбербанк», ВТБ, «Альфа-банк» тощо), припинили діяльність через небезпеку міжнародних санкцій⁵⁶.

⁵² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://crimea.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/crimea/ru/statistics/stat_Crimea/prices

⁵³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://ark.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_c=view&_t=rec&id=223589

⁵⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tass.ru/obschestvo/4781055>

⁵⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.bbc.com/ukrainian/features-russian-42173309

⁵⁶ Крим після анексії. Державна політика, виклики, рішення та дії [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ucipr.org.ua/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=42&Itemid=205&lang=ua

На стан справ у Криму впливає й загальна **економічна ситуація в РФ** — дається взнаки вплив санкцій. Одним із результатів цього впливу стала політика Москви щодо підвищення податків і зборів. Ще в 2016 р. президент Володимир Путін доручив уряду підготувати пропозиції щодо «податкової реформи», які б насамперед передбачали зростання фіскальної бази та обсягу податкових надходжень. Серед іншого, досягнути цього передбачено за рахунок підвищення ПДВ з 18% до 22% (з 2019 р.). Тим часом у 2016–17 рр. введено такі нові збори, як дорожній, торговельний, екологічний, підвищено акцизи⁵⁷.

Від 01.01.2018 акцизи знову підвищуються, зокрема і на паливо, що вже стало чинником інфляції, оскільки паливні витрати є в значній кількості різноманітних бізнесів. Також вводиться новий податок — на рухоме майно для організацій, у розмірі 1,1%. Нарешті, закон від 29.07.2017 №214-ФЗ встановлює курортний збір з усіх громадян, які відвідують Крим, Краснодарський, Ставропольський і Алтайський краї в період з 01.05.2018 по 31.12.2022⁵⁸ — це додатково послабить туристичний інтерес до Криму. Підсилення фіскального тиску проявляється на півострові особливо негативно через порушення нормальної роботи економічної інфраструктури, спричинене наслідками анексії.

Виходячи з описаного вище, можна виділити наступні ключові економічні виклики анексії Криму для України:

- послаблення загальноекономічного потенціалу та усталеної загальнонаціональної транспортної системи;
- послаблення енергетичної та ресурсної самодостатності (через втрату контролю над важливими покладами корисних копалин і виробництвом деяких сировинних матеріалів);
- перешкоди для морського сполучення з материковими азовськими портами (Маріуполь, Бердянськ);
- втрата важливого туристично-рекреаційного регіону.

4.3. Правові дії України щодо Криму (економічний аспект)

Закон від 15.04.2014 №1207-18 «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»⁵⁹ встановив базові засади формату тимчасово окупованої території — зокрема, щодо прав громадян України на такій території, прав власності, порядку в`їзду та виїзду з неї тощо. Протягом дії закону було внесено низку змін, останні з яких — Законом №2268-19 від 18.01.2018 «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях».

Закон від 12.08.2014 №1636-18 «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території Украї-

⁵⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.26-2.ru/art/351711-rost-nalogov-v-rossii-2018

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/page>

ни»⁶⁰ встановив засади економічної діяльності в Криму, зокрема, за допомогою відповідної ВЕЗ, що означає насамперед звільнення від податків і зборів. Документ був спрямований на посилене правове врегулювання питань господарської діяльності, пов'язаної з Кримом, в умовах анексії. Подальше використання закону виявило низку недоліків його практичного застосування: наприклад, мешканців півострова прирівняно до нерезидентів, що значно ускладнює їхні правові та інші дії на материковій Україні.

Постанова КМУ від 16.12.2015 №1035 «Про обмеження поставок окремих товарів (робіт, послуг) з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію»⁶¹ заборонила поставки товарів (робіт, послуг) під всіма митними режимами з тимчасово окупованої території на решту території України та з решти території на тимчасово окуповану, за винятком

- особистих речей громадян, що переміщуються в ручній поклажі та супроводжуваному багажі, перелік яких встановлено частиною першою статті 370 Митного кодексу;
- соціально значущих продуктів харчування, які перевозять громадяни, сумарною фактурною вартістю не більше еквіваленту 10 тис. грн. і сумарною вагою не більше 50 кг на одну особу, відповідно до переліку.

Практичне застосування постанови, серед іншого, ускладнило громадянам перевезення особистих речей через адміністративний кордон із Кримом. Є підстави вважати, що цей акт потребує внесення змін.

4.4. Міжнародні позови до Росії в економічній сфері

У вересні 2016 р. Україна подала позов проти РФ за порушення зобов'язань у рамках Конвенції ООН з морського права, а в лютому 2018 р. — меморандум до нього⁶². Починаючи з 2014 р., в рамках цієї Конвенції Росія: 1) незаконно регулює використання надр у морських зонах України; 2) привласнила родовища копалин та обладнання для їх розробки; 3) намагається регулювати рибальство в українських морських зонах; 4) створює перешкоди судноплавству через Керченську протоку, прокладає підводні кабелі та інші комунікації без дозволу України, почала будівництво мосту.

Є інформація, що майже одразу після подання зазначеного меморандуму Москва почала вивчати можливість припинення видобутку копалин на захопленому чорноморському шельфі⁶³.

⁶⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1636-18/page>

⁶¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.kmu.gov.ua/ua/npsas/248714822

⁶² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.president.gov.ua/news/ukrayina-pozivayetsya-proti-rosiyi-do-postijnogo-arbitrazhno-45926

⁶³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.rbc.ru/economics/15/02/2018/5a82d1899a794706e604a6d0?from=newsfeed

4.5. Основні напрями дій в економічній політиці. Рекомендації

Отже, економічна проблематика, пов'язана з Кримом, складається з низки довгострокових чинників, які в цілому ускладнюють для Росії управління анексованим півостровом і сприяють його деокупації. З урахуванням міжнародних санкцій, торговельної та транспортної блокади з боку України економічна інфраструктура Криму є принципово неповноцінною, не повністю дієздатною та може існувати лише за умови постійних масштабних дотацій РФ.

Збереження та посилення цієї ситуації підвищує вірогідність відновлення фактичного суверенітету України над півостровом. Водночас уже сьогодні політика щодо Криму має обов'язково враховувати об'єктивні інтереси українських громадян, які опинилися на анексованій території.

Таким чином, «кримська» політика України в економічній площині може мати наступні напрями:

- Закон про ВЕЗ. Доцільним видається скасування закону, з обов'язковим перенесенням до іншого закону базових норм, які визначають економічні відносини, пов'язані з Кримом, статус його мешканців (з усуненням норми про «нерезидентів»), їхні майнові права на півострові, перетин адміністративного кордону (зі створенням окремого спеціального розділу в Митному кодексі). Сьогодні закон порушує всі права людини, встановлені Цивільним кодексом України⁶⁴. Законопроект про скасування ВЕЗ напрацьований уже досить давно, проте його ухвалення зустрічає спротив, зокрема, деяких органів державної влади. Скасування закону було передбачено законопроектом про реінтеграцію Донбасу, однак вилучене з прийнятої та підписаної Президентом редакції.
- Постанова №1035 також **потребує змін** у частині спрощення перетину адмінмежі та в цілому прав громадян. Серед іншого, для вітчизняної економіки є позитивом, якщо мешканці Криму купують товари на неокупованій території країни (це підживлює товарний попит і дає додаткові податки до бюджетів).
- Позови та інші міжнародні правові дії. Має тривати та посилюватись робота щодо позовів та санкцій проти Росії, зокрема з економічних питань. Звертаємо окрему увагу на необхідності не тільки ретельно відстежувати приклади роботи будь-яких іноземних економічних операторів у Криму, але й давати цьому належну правову реакцію, незалежно від розміру та країни походження порушника. Частково ця робота вже триває, однак її не можна вважати достатньою.

Серед іншого, в цьому сенсі доцільним може бути створення міжнародної юридично-інформаційної платформи «Бойкот окупантам», яка б стала майданчиком централізації відповідних зусиль в економічній та іншій площині. Приєднатися до такого формату можуть щонайменше США, Канада, Австралія, а також інші країни західного світу.

- Формування політики та плану дій щодо реінтеграції Криму. Деокупація Криму в будь-якому разі залишається можливим і необхідним сценарієм. Отже, необхідно завчасно мати рамкові плани для такого моменту, з переліком першочергових і подальших заходів. За строком виконання заходи можуть поділятися на негайні;

⁶⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://hromadskeradio.org/ru/programs/rankova-hvylya/chomu-potribno-skasovuvaty-zakon-pro-vilnu-ekonomichnu-zonu-krym>

термінові; інші. До першочергових пунктів економічно-організаційного характеру можна віднести, зокрема,

- негайне встановлення спеціалістами, надісланими з материка, операційного контролю підприємств соціального життєзабезпечення (водо-, тепло-, енерго-, газопостачання), транспорту, базового зв'язку та інвентаризація цих підприємств;
- забезпечення роботи вказаних підприємств в умовах можливого припинення постачання електроенергії з території РФ через «енергоміст»;
- аналогічні (термінові) дії щодо промислових виробництв;
- негайне відключення Криму від управлінсько-інформаційної інфраструктури РФ і підключення до відповідної вітчизняної інфраструктури, зокрема для забезпечення завчасно підготовлених заходів за рахунок держбюджету.

Належні державні витрати в перший рік реінтеграції оцінюються не менш ніж у \$2 млрд. з огляду на необхідність включення до господарчої системи України, ліквідації соціально-економічних та інших наслідків окупації.

Щодо всіх перерахованих напрямів і відповідних заходів (у разі їх реалізації) має відбуватися активна й широка комунікація з боку МінТОТ, чинних органів АРК, патріотично налаштованих ЗМІ, громадських організацій — це, зокрема, є запорукою обізнаності економічних агентів і взагалі громадян України, які мешкають на окупованій території.

5. КОНСТИТУЦІЙНІ ЗМІНИ, ЗМІНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА В СФЕРІ ЕТНОПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ПОЛІТИКИ ДЕОКУПАЦІЇ, ЗАХИСТУ ПРАВ КОРИННИХ НАРОДІВ

Корінні народи України в Криму тривалий час залишалися поза увагою держави і суспільства. Не було сформовано загальної згоди щодо власне поняття «корінні народи», їхніх прав та можливих шляхів забезпечення таких прав. Окупація та анексія Криму Росією докорінно змінили ставлення держави до проблематики корінних народів України в Криму, зокрема, до статусу кримських татар. Відтоді врегулювання такого статусу та визнання права кримськотатарського народу на самовизначення вбачається шляхом до відновлення історичної справедливості та ключем до посилення позиції України в дипломатичній боротьбі за окупований півострів.

Зміни відбуваються і в суспільстві в цілому, хоча і повільніше. Громадяни України готові до сприйняття роз'яснення, що таке права корінних народів у світі і в Україні, а також яке самовизначення можливе в Криму.

5.1. Корінні народи та розвиток міжнародного права

Права корінних народів як цілісний правовий концепт було сформульовано відносно недавно. Перші спроби визначити поняття «корінний народ» та його місце в сучасному світовому політичному устрої були зроблені в 1957 році, коли Міжнародна Організація Праці ухвалила Конвенцію №107 «Про захист та інтеграцію корінного та іншого населення, що веде племінний або напівплемінний спосіб життя, в незалежних країнах». Ухвалення цієї Конвенції стало реакцією на невизначеність майбутнього корінних народів, які з тих чи інших причин не змогли інтегруватися до державних інститутів країн, що отримали незалежність. Такі народи при цьому не змогли скористатися правом на самовизначення, закарбованим в основних міжнародних документах повоєнного часу, включно зі Статутом ООН та, пізніше, в Міжнародному пакті про громадянські і політичні права та в Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права. Корінними народами, за задумом авторів Конвенції №107, визначалися лише такі, що ведуть племінний або напівплемінний спосіб життя.

У 1989 році із розвитком міжнародного права в галузі прав корінних народів ця Конвенція була переглянута і натомість було ухвалено Конвенцію №169 Міжнародної Організації

Праці⁶⁵. Саме вона заклала критерії, що слугують основою для врегулювання статусів корінних народів, а саме:

- *визнання народів колективними суб'єктами права;*
- *визнання самоідентифікації як головної підстави для визначення народів корінними;*
- *історична тяглість від тих, хто населяв територію на момент її колонізації або завоювання;*
- *збереження самобутніх інституцій.*

Важливим здобутком міжнародного права в цій галузі стала Декларація ООН про права корінних народів, ухвалена Генеральною Асамблеєю ООН у 2007 році. Розробка документа та його ухвалення стали наслідком тривалих зусиль групи експертів, що почали роботу під егідою ООН у 1982 році. Декларація, не даючи однозначного визначення поняттю «корінні народи», водночас містить вичерпний перелік як колективних прав таких спільнот, так і індивідуальних прав їхніх представників. Документ застерігає держави від примусової асиміляції корінних народів, водночас підкреслюючи роль власне корінних народів у формуванні та відстоюванні своїх прав. Незважаючи на необов'язковість виконання, Декларація слугує цінним джерелом права для міжнародних організацій та національних урядів у питанні забезпечення прав корінних народів.

5.2. Корінні народи в українському праві

Кримські татари, караїми, кримчаки, щодо корінного статусу яких є загальна згода, згідно з останнім проведеним в Україні переписом населення 2001 року, склали разом трохи більше 0,5% від загальної кількості мешканців країни⁶⁶. Ці народи компактно проживали на території Автономної Республіки Крим, де їхня сукупна чисельність у 246 тис. становила 10,3% від загального населення АРК. Слід зазначити, що кримчаками і караїмами у 2001 році ідентифікували себе трохи менше 1 тис. осіб, що свідчить про значну загрозу збереження цих народів як окремих етнічних груп.

У Конституції України від 1996 року тричі згадуються «корінні народи»⁶⁷. У Розділі I «Загальні засади» у статті 11 в контексті консолідації української нації встановлюється зобов'язання держави сприяти розвиткові самобутності корінних народів. У розділі про Верховну Раду України в статті 92 серед інших сфер, правове регулювання яких здійснюється винятково законами, згадуються права корінних народів. Це свідчить про визнання значущості цього питання для державної політики. Наостанок, у статті 119 йдеться про обов'язок органів виконавчої влади виконувати програми національно-культурного розвитку корінних народів у місцях їхнього компактного проживання. Жодної згадки про корінні народи не було наведено в Розділі X «Автономна Республіка Крим».

⁶⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/993_188

⁶⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.demoscope.ru/weekly/2004/0173/analit05.php>

⁶⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/>

Отже, з одного боку, Конституція заклала фундамент для подальшої роботи щодо унормування сфери прав корінних народів. З іншого боку, роль і місце корінних народів у створенні і функціонуванні відповідних адміністративно-територіальних одиниць, зокрема Автономної Республіки Крим, залишилися невизначеними.

У розвиток норм Конституції від часу її ухвалення були зроблені неодноразові спроби розробити проект законів, які мали на меті визначення статусу корінних народів. Найгостріше запит на відповідне політико-правове врегулювання формували кримські татари — найчисельніший корінний народ України, що компактно мешкає в Криму. Дати відповідь на цей запит так чи інакше намагалися автори принаймні сімох законопроектів. Деякі з них так і називалися «Про статус кримськотатарського народу» (1999 року, авторства Р.Безсмертного; 2003 року, групи авторів включно із М.Джемільєвим, Р.Чубаровим; 2014 року, авторства Г.Москаля; 2017 року, групи авторів включно із М.Джемільєвим, Р.Чубаровим). Були спроби врегулювати це питання у проектах законів «Про концепцію державної етнонаціональної політики України», у тому числі у розробленому вперше в 2005 році групою авторів на чолі із Р.Чубаровим. І нарешті, у 2014 році була спроба виокремити сферу регулювання «права корінних народів» у відповідному проекті закону групи авторів на чолі із В.Кличком.

Наявність різних підходів свідчить про намагання представників кримських татар та їхніх політичних соратників сформулювати гнучке і прийнятне політико-правове рішення з огляду на прийнятні на час розробки законопроектів суспільно-політичні обставини. Проте, незважаючи на кількість спроб та використання різних нормопроєктувальних підходів, жодного разу згадані проекти законів не виносилися у сесійну залу для голосування навіть у першому читанні. До 2014 року проблема невизначеності статусу корінних народів так і не потрапила до актуального українського суспільного і політичного порядку денного.

5.3. Питання конституційної реформи стосовно визначення статусу Кримського півострова у складі України

Після незаконної окупації Кримського півострова в українському суспільстві і політичній з'явився реальний запит щодо надання кримськотатарському народові статусу, який має потенціал для посилення позиції України з відновлення територіальної цілісності і державного суверенітету в Криму.

Першим нормативно-правовим документом, який на рівні рішення законодавчого органу держави визнав кримськотатарський народ корінним народом, гарантував його право на самовизначення в складі Української держави, визнав представницькі органи цього народу, стала постанова Верховної Ради України від 20 березня 2014 року «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української держави»⁶⁸. Цією постановою парламент також доручив уряду терміново подати проекти законів, що врегулюють статус кримськотатарського народу. У заяві парламентарії засвідчили підтримку Декларації ООН про права корінних народів. Слід зазначити, що подібна постанова «Про Заяву Верховної Ради України щодо збереження в Україні самобутності та культурної

⁶⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>

спадщини кримських караїмів (караїв) та кримчаків» була згодом розроблена та зареєстрована у Верховній Раді 8-го скликання, але досі не внесена на розгляд парламенту.

Уже наступного місяця, 17 квітня 2014 року, було ухвалено закон «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою»⁶⁹. Незважаючи на відсутність прямої згадки про корінні народи, закон по суті відповідає на значну кількість питань, пов'язаних з кримськими татарами як депортованими особами. Це стосується і гарантій проживання в місцях історичного мешкання, і надання соціальної допомоги, встановлення умов та порядку компенсації за майно, визначення інших майнових прав. Деякі питання, що стосуються колективних прав, як-от питання класифікації депортації як злочину проти людства, збереження національної пам'яті, відновлення культових споруд, відновлення мови і культури, стали предметом регулювання окремих нормативно-правових актів.

12 листопада 2015 року Верховна Рада України своєю постановою визнала депортацію геноцидом кримськотатарського народу у розумінні відомої Конвенції про попередження злочину геноциду і покарання за нього від 1948 року⁷⁰. День депортації, 18 травня, було оголошено Днем пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу. Ухвалення такого документу стало важливим кроком не тільки з точки зору моральної сатисфакції кримських татар, які неодноразово закликали до визнання депортації саме актом геноциду. Визнання кримськотатарського народу як такого, що зазнав геноциду, має значення з огляду на подальше політико-правове врегулювання статусу народу.

Дотичним до теми відновлення прав кримськотатарського народу став закон України «Про засудження комуністичного та націонал-соціалістичного (нацистського) тоталітарних режимів в Україні та заборону пропаганди їхньої символіки»⁷¹, ухвалений Верховною Радою 8 серпня 2015 року. На виконання цього закону 12 травня 2016 року парламент ухвалив постанову «Про перейменування окремих населених пунктів та районів Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»⁷². Такий крок Української держави, безперечно, вартий схвалення, проте слід зазначити, що набуття чинності постановою було відкладено до повернення окупованої території Криму. Згідно з постановою, лише 75 адміністративно-територіальних одиниць півострова мають отримати старі назви, тоді як унаслідок депортації було змінено більш ніж тисячу автентичних назв. Така обмеженість пов'язана із предметом регулювання власне закону, який прямо оговорює обов'язковість зміни лише тих назв, що містять у собі символіку комуністичного тоталітарного режиму. Отже, населені пункти Криму із нейтральними, хоча і зміненими внаслідок депортації назвами, не підпали під дію цього закону і, відповідно, не увійшли до постанови.

Відповідно до плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (затвердженої розпорядженням №1393-р Кабінету Міністрів України від 23 листопада 2015 року⁷³), йдеться про необхідність «розроблення та подання до Кабінету Міністрів України законопроекту про концепцію державної етнонаціональної політики України»⁷⁴, законопроектів про корінні народи в Україні. Розробка такого законопроекту триває. Також за участі Міністерства культури України як центрального органу виконавчої влади, визначеного в Стратегії відповідальним, експертні робочі групи в 2016—2017 роках працювали над законопроектами «Про статус кримськотатарського народу в Україні» та «Про корінні

⁶⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1223-18>

⁷⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/792-19>

⁷¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/317-19>

⁷² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58194

⁷³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679>

⁷⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248740679>

народи в Україні». Перший з них, авторства групи народних депутатів на чолі із Мустафою Джемільєвим на Рефатом Чубаровим, уже зареєстрований у Верховній Раді.

Майже через рік, 22 вересня 2016 року, було проведено парламентські слухання на тему «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополь: проблемні питання, шляхи, методи та способи», результати яких були оформлені у відповідну постанову Верховної Ради. У рекомендаціях, серед іншого, йшлося про необхідність переформатування адміністративно-територіальної одиниці в Криму, існуючої Автономної Республіки Крим, у «Кримськотатарську Автономну Республіку»⁷⁵.

Політичну відповідальність за стан із забезпеченням прав кримськотатарського народу взяв на себе Президент України Петро Порошенко. 20 серпня 2014 року своїм указом він затвердив посаду Уповноваженого Президента України у справах кримськотатарського народу з метою забезпечення «здійснення Президентом України повноважень щодо додержання конституційних прав кримськотатарського народу як корінного народу України»⁷⁶. 18 травня 2016 року Порошенко проголосив початок опрацювання змін та доповнень до Розділу X Конституції України «Автономна Республіка Крим»⁷⁷.

12 травня 2017 року Конституційна комісія, спеціальний допоміжний орган при Президентові України, на своєму засіданні ухвалила рішення «про створення робочої групи з напрацювання пропозицій змін та доповнень до Конституції України щодо Автономної Республіки Крим (розділ 10 Основного Закону)»⁷⁸. До її складу увійшли члени Конституційної комісії, правознавці та народні депутати з різних фракцій. Співголовами робочої групи стали відомий конституціоналіст, доктор юридичних наук В.Буткевич, а також голова Меджлісу кримськотатарського народу Р.Чубаров. До процесу розробки проекту змін долучилися також незалежні експерти.

У листопаді 2017 року Рефат Чубаров оголосив про завершення процесу підготовки тексту змін⁷⁹. Пізніше стало відомо про основні параметри запропонованих змін, а саме:

- *джерелом особливого статусу автономії стає право кримськотатарського народу як корінного народу України на самовизначення;*
- *кримськотатарська мова використовується поряд із державною в усіх сферах суспільного життя, крім випадків, визначених законом;*
- *у представницькому органі автономії закріплюється мінімальне гарантоване представництво кримськотатарського народу;*
- *Курултай, національні збори кримських татар, і сформований ним Меджліс закріплюються в Основному законі як представницькі органи кримськотатарського народу, що беруть участь в ухваленні низки рішень органами влади в Криму»⁸⁰.*

Запропоновані зміни щодо статусу Криму відштовхуються від норми, що вказує на право кримськотатарського народу на самовизначення як на джерело особливого статусу автоно-

⁷⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1602-19/page2>

⁷⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/656/2014>

⁷⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ipress.ua/news/poroshenko_initsiyuvav_zminy_do_konstytutsii_shchodo_nadannya_avtonomii_krymskym_tataram_166184.html

⁷⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/konstitucijna-komisiya-stvorila-robochu-grupu-z-pitan-avtono-41302>

⁷⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://censor.net.ua/news/464696/rabochaya_podgruppa_zavershila_podgotovku_izmeneniyi_v_konstitutsiyu_po_statusu_kryma_chubarov

⁸⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.pravda.com.ua/columns/2017/12/21/7166296/>

мії. Це означає, що ті чи інші особливості у функціонуванні державних і суспільних інститутів у Криму і його відмінності від інших регіонів можуть бути пов'язані лише із правами корінного народу, що самовизначається. Це вказує на «національний» зміст такої автономії. Відповідно, пропонується переглянути наявний її «адміністративний» зміст, що становить певне політико-правове непорозуміння в унітарній державі.

Важливим є визнання кримськотатарського народу суб'єктом колективних прав. При цьому особливий статус автономії і правовий режим урядування встановлюється на всій території Криму без звуження його застосування лише індивідуально до окремого кримського татарина/кримської татарки. Відповідно, йдеться не про «персональну» чи «культурну», а про «територіальну» сутність автономії.

Широке використання кримськотатарської мови в автономії, закріплення за представниками кримських татар гарантованого представництва у регіональному парламенті, визнання за представницькими органами корінного народу відповідного статусу та надання таким органам певних компетенцій при ухваленні рішень органами влади автономії, — все це цілісно відповідає на фундаментальні питання збереження самобутності, відновлення прав і захисту інтересів кримськотатарського народу. Зміни також повною мірою відповідають духу Декларації ООН про права корінних народів, найсучаснішому міжнародно-правовому документу в цій галузі.

Наразі проект змін до Розділу X Конституції України перебуває на розгляді членів відповідної робочої групи Конституційної комісії при Президентові України.

5.4. Політико-правове регулювання в окупованому Криму

У лютому–березні 2014 року Російська Федерація розпочала військову агресію проти України, 18 березня Російська держава анексувала Крим і Севастополь як нові суб'єкти федерації на підставі результатів проведеного напередодні нелегітимного референдуму. Як йдеться у Договорі між Російською Федерацією і так званою Республікою Крим про прийняття до Російської Федерації Республіки Крим і утворення в складі Російської Федерації нових суб'єктів, сторони відштовхувалися від права народів на самовизначення, засвідчене волевиявленням «народів Криму»⁸¹.

Не зупиняючись на численних порушеннях міжнародних правових норм, міждержавних зобов'язань у межах договорів між Україною і РФ, слід зазначити, що в документах про анексію Кремль не надає перелік «народів Криму», які виявили таку волю. Водночас відомо, що Меджліс кримськотатарського народу напередодні так званого референдуму ухвалив рішення про його бойкот⁸², а отже, корінний народ Криму, що міг би розглядатися як легітимний суб'єкт права на самовизначення, у згаданому волевиявленні участі не брав. У Договорі про прийняття Криму до РФ є лише одна норма, що стосується кримських татар. Згідно зі ст. 3 Договору, в Криму встановлено три державні мови, а саме російська, українська, кримськотатарська. Проте не пояснюється, що кримськотатарська, наприклад, має такий статус саме

⁸¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kremlin.ru/events/president/news/20605>

⁸² <https://glavnoe.ua/news/n168998>

як мова корінного народу Криму. Йдеться, швидше, про мови трьох основних етнічних груп, що складають переважну більшість населення півострова. Отже, немає підстав казати про національний характер новоствореного «федерального суб'єкту Республіка Крим» у складі Російської Федерації.

На федеральному рівні у квітні 2014 року з'явився указ президента Російської Федерації «Про заходи щодо реабілітації вірменського, болгарського, грецького, кримськотатарського і німецького народів та державну підтримку їхнього відродження і розвитку». Політико-правова необхідність ухвалення такого акту обґрунтовувалася відсутністю норм, які б відновлювали історичну справедливість щодо підданих депортації народів, що не потрапили під дію відповідного закону РРФСР від 1991 р., оскільки мешкали на території УРСР. Указ, який чиновники окупаційної адміністрації в Криму представили як значний поступ у вирішенні проблем кримських татар⁸³, незважаючи на задекларовану мету «відновлення історичної справедливості», не може похвалитися цілісним баченням такого відновлення. Указ президента Путіна містить норми розпорядчого характеру із дорученнями уряду забезпечити фінансування заходів на підтримку раніше депортованих народів, сприяти «створенню національно-культурних автономій», надавати сприяння регіональній владі у відзначенні пам'ятних дат. Водночас національно-культурні автономії в Російській Федерації, згідно з відповідним законом від 1996 р., є різновидом громадських об'єднань із організаційно-правовою формою у вигляді громадських організацій⁸⁴.

Указ став єдиним рішенням органу державної влади федерального рівня стосовно кримських татар, хоча навіть на момент його ухвалення в Україні вже діяли парламентська постанова із визначенням статусу кримськотатарського народу як корінного та визнанням його представницьких органів, а також згаданий вище комплексний Закон України «Про відновлення прав осіб, депортованих за національною ознакою».

На регіональному рівні в Криму в розпал військової агресії і окупації півострова, 11 березня 2014 року, Верховна Рада АРК, тоді вже контрольована російськими силовими структурами, ухвалила постанову «Про гарантії відновлення прав кримськотатарського народу та його інтеграції в кримське суспільство»⁸⁵. У документі, зокрема, йшлося про необхідність передбачити у новій Конституції Республіки Крим гарантоване представництво кримських татар у регіональному парламенті, визнання органів національного самоврядування, сприяння розвитку системи дошкільної, шкільної і вищої освіти кримськотатарською мовою, відновлення історичної топоніміки.

Рівно за місяць, 11 квітня, уже так звана Державна Рада Республіки Крим ухвалила так звану Конституцію Республіки Крим. Однак заявлені у згаданій вище постанові наміри лишилися нереалізованими деклараціями. Єдиною нормою, яка зачіпає права корінного кримськотатарського народу, стала стаття 10, в якій державний статус у Республіці Крим, поруч із російською і українською, отримала кримськотатарська мова. При цьому, як і у згаданому Договорі, у Конституції РК не розтлумачено підстави такої «державності»⁸⁶. Лише через три роки, 24 травня 2017 року, на розгляд депутатів регіонального парламенту було подано проект закону «Про державні мови Республіки Крим та інші мови в Республіці Крим»⁸⁷, який

⁸³ <http://nbnews.com.ua/ru/news/121540/>

⁸⁴ <http://kremlin.ru/acts/bank/9578>

⁸⁵ <http://crimea.gov.ru/act/11727>

⁸⁶ <http://rk.gov.ru/rus/info.php?id=623228>

⁸⁷ <http://www.crimea.gov.ru/law-draft-card/5420>

вони схвалили у першому читанні, і наразі цей документ проходить громадське та експертне обговорення⁸⁸.

Значним регресом у сфері прав корінних народів у Криму стала заборона Меджлісу кримськотатарського народу так званим Верховним судом Республіки Крим 26 квітня 2016 року за клопотанням місцевої прокуратури. Рішення, яке відмовився скасувати Верховний суд Російської Федерації, стало спробою зруйнувати єдиний постійно діючий представницький орган корінного народу Криму та поглибило скептицизм, зокрема, кримських татар щодо перспектив захисту своїх прав у межах Російської Федерації.

5.5. Загальні тенденції у врегулюванні прав корінних народів. Рекомендації

До 2014 року законодавче закріплення прав корінних народів в Україні через низку об'єктивних обставин процесу українського державотворення та суб'єктивної упередженості українських політиків не було здійснено, попри наявність відповідних норм Конституції. Ситуація змінилася у 2014 році, відколи було ухвалено низку нормативно-правових актів, що так чи інакше відновлюють і захищають права корінного народу Криму — кримських татар. Незважаючи на відсутність профільних законів про статус корінних народів, уже сьогодні відмінність політико-правового положення корінних народів знаходить відображення у галузевих законах. Так, наприклад, в ухваленому в 2017 році Законі України «Про освіту» у статті 7 «Мова освіти» йдеться про гарантоване право особам, які належать до корінних народів, на навчання власною мовою в закладах дошкільної і загальної середньої освіти⁸⁹. Така сама позитивна тенденція прослідковується в запроваджених у 2017 році «мовних квотах» на телебаченні, якими передбачено більш м'яку норму щодо мовлення мовами корінних народів у порівнянні з іншими мовами⁹⁰.

Безперечно, ключовим процесом сьогодні є реалізація ініціативи Президента України щодо внесення конституційних змін до статусу Автономної Республіки Крим. Відповідний проект змін уже підготовлений у межах роботи Конституційної комісії при Президентові. У разі його ухвалення нові конституційні норми стануть основою для подальшої законотворчої діяльності з регулювання статусу кримськотатарського народу, а також для детальнішого опрацювання правового режиму в переосмисленій автономії у Криму. У разі невдачі із просуванням змін до Конституції України можливим шляхом для захисту прав корінних народів стане ратифікація згаданої Конвенції МОП №169. За умови ратифікації, Конвенція як міжнародне правове зобов'язання спонукатиме законодавчий орган і органи виконавчої влади України напрацьовувати правову базу з основних напрямів захисту прав корінних народів України.

Окрему увагу необхідно приділити законодавчому закріпленню статусів корінних народів у цілому. У згаданому проекті Закону України «Про корінні народи в Україні», підготовленому робочою групою за участі Міністерства культури, містяться норми, які зможуть викори-

⁸⁸ <http://goloskrimanew.ru/dlya-kryimskotatarskogo-yazyika-razrobotayut-dorozhnyu-praktiku.html>

⁸⁹ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

⁹⁰ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2054-19>

стати караїми і кримчаки, утворивши власні представницькі самоврядні органи, спроможні до формулювання і артикулювання бачення реалізації прав та інтересів цих народів.

Що ж стосується положення корінних народів на окупованих Російською Федерацією територіях, то слід відзначити, що захист їхніх прав не став пріоритетним напрямом діяльності окупаційної адміністрації в Криму. Ухвалені російською федеральною та кримською регіональною владою акти несуть радше поверховий та декларативний характер. Натомість реальні дії окупаційної влади вказують на неприйняття суб'єктності кримськотатарського народу з огляду як на політичні розбіжності між представницькими органами кримських татар і окупаційної адміністрації, так і загалом на поширену в Росії практику застосування асиміляційного підходу до корінних народів. Очевидно, наявний стан і можливе подальше погіршення ситуації з правами людини, в тому числі із колективними правами кримськотатарського народу в Криму, має і надалі бути предметом якомога прискіпливішої уваги міжнародних організацій та урядів країн світу.

За цих умов виглядає доцільним урядовим, законодавчим інститутам, суспільству

- ухвалити зміни до Конституції України в частині Розділу Х;
- доопрацювати з огляду на зміни до Конституції і ухвалити проект закону «Про статус кримськотатарського народу в Україні»;
- розробити і ухвалити проект закону «Про кримськотатарську мову в Україні»;
- ухвалити проект закону «Про корінні народи в Україні»;
- розробити і ухвалити проекти законів, що унормують діяльність представницького і виконавчого органу автономії в Криму;
- розробити і ухвалити проект закону «Про особливий режим урядування в Криму», що врегулює діяльність органів влади в автономії у разі загрози територіальній цілісності і державному суверенітету України.

Інститутам громадянського суспільства України слід

- посилити інформаційну/роз'яснювальну роботу серед мешканців України щодо корінних народів та їхніх прав, наголошувати на їхньому виключному праві на самовизначення в Криму;
- надати сприяння представницьким органам кримськотатарського народу в подальшому відстоюванні прав та інтересів кримськотатарського народу з огляду на зміни в законодавстві;
- надати інформаційний, методологічний та інший супровід організованим громадам караїмів і кримчаків для ініціювання утворення представницьких органів цих народів і здійснення кроків щодо збереження самобутності цих народів.

6. ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА

Комунікація уряду країни з населенням у демократичному суспільстві є важливим елементом взаємин між владою та громадянами. Роз'яснення державної політики, надання публічної інформації журналістам та громадянському суспільству, проведення консультацій з громадською та експертною спільнотою до прийняття рішень та отримання реакції громадян на вже запроваджену політику, — все це є складовими відкритості та прозорості влади, які дозволяють будувати довіру між громадянами та урядом. Довіра, в свою чергу, є підґрунтям, на якому базується згода громадян підкорятися рішенням уряду.

Комунікаційна політика українського уряду на сьогоднішній день розвивається на засадах стратегічних комунікацій. Це означає, що держава має не лише інформувати громадян про свої дії та політику, яку вона проводить, а також отримувати зворотній зв'язок через різні форми консультацій та обговорень з представниками громадянського суспільства. Також інформаційні повідомлення від різних органів влади мають базуватися на принципі єдиного голосу, тобто не мають суперечити одне одному.

Стратегічна комунікація держави є ефективною, коли є чітко сформована політика з певного питання, є зрозумілі канали донесення інформації до цільових аудиторій, розуміння потреб та особливостей сприйняття відповідних аудиторій, меседжі держави відповідають цим потребам, а також є можливість отримувати зворотній зв'язок від цільових аудиторій. Ще однією важливою складовою ефективності інформаційної політики є відповідність повідомлень держави тій політиці, яку вона проводить.

Коли йдеться про комунікацію держави Україна з мешканцями окупованого Кримського півострова, більшість складових успішної стратегічної комунікації відсутні. Переважно більшість каналів комунікації перервано, державна політика України щодо Криму перебуває у стані формування, а деякі її елементи суперечать одне одному. Можливості вивчати потреби та особливості аудиторії та отримувати від неї зворотній зв'язок є дуже обмеженими. Держава докладає зусиль, щоб комунікація між Україною та її громадянами, які перебувають в окупації, не перервалася. Водночас велика кількість об'єктивних факторів робить завдання реінтеграції мешканців Кримського півострова до українського смислового та інформаційного контексту дійсно стратегічним.

6.1. Інформаційна сфера окупованого півострова

Окупувавши територію Кримського півострова, Російська Федерація також окупувала його інформаційний простір. У перші дні окупації російські військові захопили обладнання для теле- та радіомовлення. В ефір натомість українських телеканалів було заведено федеральні. Згодом українське телебачення зникло і з кабельних мереж. Кримськотатарський телеканал АТР, який протримався на окупованому півострові найдовше, змушений був припинити мовлення 1 квітня 2015 року.

Така сама доля спіткала і радіостанції, які отримали ліцензії та частоти від українських органів влади. Окупаційна влада оголосила конкурс на радіочастоти, в якому могли брати

участь лише радіостанції, зареєстровані за російським законодавством. Радіостанції, зареєстровані при Україні, не мали достатньо часу, щоб перереєструватися, а, отже, не мали змоги брати участь у конкурсі. В результаті, частоти отримали російські холдинги. Водночас кілька українських радіостанцій, які мовлять на середніх хвилях, такі як радіо Маяк та перший канал Українського радіо, лишилися доступними для мешканців півострова.

1 квітня 2015 року завершився період перереєстрації ЗМІ на окупованій території. Якщо в українському Криму станом на початок 2014 року було зареєстровано понад три тисячі ЗМІ, то після процедури російської реєстрації їх залишилося 250 (з них 231 — перереєстровані видання, 19 — російські ЗМІ, які тільки розпочали свою роботу на півострові). Серед 250 налічувалося 18 телеканалів, 36 радіоканалів, 184 друковані видання та 12 інформаційних агенцій. Доступ мешканців півострова до достовірної інформації суттєво обмежений також через переслідування журналістів та придушення свободи слова.

На сьогоднішній день інформаційний простір Криму знаходиться в полі дії російської пропаганди. Пропагандистська кампанія на території півострова почалася задовго до його окупації російськими військовими, інтенсифікувалася під час подій на Майдані в листопаді 2013—лютому 2014 рр. і стала домінуючим дискурсом після майже повного позбавлення мешканців півострова альтернативних джерел інформації.

Основні зусилля РФ в інформаційному полі спрямовано на формування негативного іміджу України та української влади, яку зображують як слабку та корумповану, акцентують на радикалізації українського суспільства, соціальних негараздах, говорять про крах євроінтеграційних перспектив. Легітимізація незаконної анексії Криму є ще одним важливим напрямком російської пропаганди. Серед іншого, наголошується, що завдяки введенню російських військ мешканцям півострова вдалося уникнути війни, такої, яка триває на Донбасі. Російську владу кримські медіа зображують переважно у позитивному світлі, наголошуючи на зусиллях федеральної влади, спрямованих на облаштування життя на півострові. Російська пропаганда також намагається формувати бачення майбутнього, в якому Крим не є частиною Української держави, наголошують, що приєднання Криму до РФ є остаточним і перегляду не підлягає. В інформаційному полі також домінують деструктивні інтерпретації значущих подій в Україні, зокрема Революції гідності, АТО, декомунізації, проведення реформ, реалізації Угоди про асоціацію з ЄС. Дискредитуються зусилля України, спрямовані на відновлення своєї територіальної цілісності.

Як відомо, перш ніж бути сприйнятою, будь-яка інформація проходить фільтр каналів її донесення та усталених уявлень особи про світ. Дослідження демонструють, що якщо така інформація не відповідає усталеним уявленням особи, то є висока вірогідність, що вона буде відкинута адресатом. Також відомо, що основний механізм дії пропаганди — це багаторазове повторення однакових меседжів. Навіть якщо повторювані меседжі не є правдивими, через певний час людина починає вважати багаторазово повторене правдою. Недавні дослідження демонструють, що від такого ефекту «ілюзорної правди» не рятує навіть попереднє знання справжніх фактів⁹¹.

Це означає, що будь-яка інформація, яка суперечитиме багаторазово повтореним меседжам російської пропаганди, не буде одразу сприйнята адресатами. Україна змушена буде довго працювати, щоб достукатися до своїх громадян, які сьогодні лишаються в окупації. Також кількість каналів, через які до Кримського півострова надходить російська пропаганда, є більшою за кількість українських каналів. Експерти також відзначають занадто негативний тон висвітлення подій українським телебаченням, що несе додаткові ризики для ефективної державної комунікації з мешканцями півострова.

⁹¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.apa.org/pubs/journals/features/xge-000098.pdf>

6.2. Інформаційна реінтеграція

Після витіснення українських мовників з півострова, супутникове телебачення та інтернет залишаються тими каналами, через які інформація з України може потрапляти до півострова. Український уряд не володіє точною інформацією щодо кількості домогосподарств, які мають супутникові антени. Щодо інтернету, то цей канал є доволі обмеженим, адже російська та кримська влада вдаються до блокування небажаних веб-сайтів. І хоча точних даних щодо кількості та назв заблокованих веб-сайтів немає, відомо, що переважна більшість українських суспільно-політичних сайтів недоступні мешканцям Криму без застосування спеціальних технологій, які дозволяють обходити блокування. Розвиток інших каналів донесення інформації належить до першочергових завдань інформаційної реінтеграції.

Політика держави щодо інформаційної реінтеграції Кримського півострова складається з декількох компонентів:

1) Відновлення інфраструктури мовлення з метою донесення сигналу українського телебачення та радіо до мешканців окупованого півострова та прилеглих територій, які залишилися у вакуумі після захоплення телевеж на півострові. Це включає побудову телекомунікаційних веж, встановлення передавачів та іншого обладнання, надання ліцензій мовникам.

2) Розробки стратегії інформаційної реінтеграції Криму, яка передбачає розвиток здатності держави доносити необхідну інформацію до мешканців півострова, стимулює вироблення історичного та поточного нарративу держави щодо Криму, передбачає вироблення спеціального контенту, призначеного для мешканців півострова, та має спрямувати комунікативні зусилля держави щодо Криму в напрямку уніфікації меседжів від різних органів влади.

6.3. Розбудова інфраструктури мовлення

Починаючи з 2016 року, Україна вживає активних заходів для відновлення ефірного мовлення в Криму та на територіях, прилеглих до лінії розмежування з Кримом. Ця діяльність відбувається в рамках Комісії з питань забезпечення стабільного функціонування системи національного телебачення і радіомовлення при Міністерстві інформаційної політики. Співголовами комісії є очільники Міністерства інформаційної політики, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення, а також Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

Так, 17 березня 2017 року неподалік від пункту перетину лінії розмежування «Чонгар» було відкрито телекомунікаційну вежу висотою 150 метрів. Через брак державних коштів та складні процедури узгодження вежу було побудовано коштом приватного інвестора ТОВ «Телемережі України».

Паралельно відбувається конкурсний відбір мовників. Ще у грудні 2016 року Нацрада підбила підсумки конкурсу на 4 FM-частоти у Чонгарі. Три частоти дісталися Українському радіо, кримськотатарській радіостанції «Мейдан», що пов'язана з кримськотатарським телеканалом ATR і належить кримськотатарському бізнесмену Ленуру Іслямову, а також радіостанції «Крим.Реаліті», яка є проектом «Радіо Свобода». Планується, що вони зможуть охопити

Крим FM -мовленням. Четверта частота в Чонгарі з менш потужним передавачем (300 Вт) дісталася херсонській місцевій радіостанції «Херсон FM».

27 липня 2017 року член Національної ради з питань телебачення та радіомовлення Сергій Костинський повідомив, що 5 українських телеканалів перемогли в конкурсі, оголошеному Нацрадою у травні, і незабаром почнуть ефірне мовлення на окупований Крим з телевізійної вежі у Чонгарі. Серед умов конкурсу була наявність соціально-важливих інформаційних передач. Ліцензії на цифрове мовлення в Чонгарі отримали: UA:Крим (НСТУ), Чорноморська телерадіокомпанія, ICTV, «5 канал» і «Прямий» (Тоніс).

Перше цифрове мовлення з Чонгара на Крим було розпочато 17 серпня в тестовому режимі. 6 вересня Костинський повідомив, що з 1 вересня мультіплекс почав працювати у стандартному режимі, з потужністю 0,3 кВт, а в листопаді його потужність було збільшено до 1 кВт. За інформацією Нацради, аудиторія цих телеканалів у Криму складає 200 тисяч осіб. Нацрада продовжує співпрацю з Українським державним центром радіочастот (УДЦР) над організацією цифрового мовлення на Крим ще двох телеканалів.

Заплановано, що робота з розширення кількості телеканалів, доступних мешканцям окупованої території, продовжиться. У Чаплинці Херсонської області, неподалік лінії розмежування з Кримом, зараз тривають роботи зі збільшення Чаплинської вежі з 92 до 130 метрів. Роботу заплановано завершити у травні 2018 року.

Водночас відбувається спрощення процедур отримання ліцензій телерадіоорганізаціями, які здійснюватимуть мовлення у зоні АТО та районах, прилеглих до окупованих територій. Так, 7 грудня Верховна Рада ухвалила Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо тимчасових дозволів на мовлення в зоні проведення антитерористичної операції та прикордонних районах України»⁹², а 9 січня закон підписав Президент України. Відповідно до закону, дозволи на тимчасове мовлення видаватиме Нацрада без проведення конкурсу (за заявковим принципом) і безоплатно, строк дії дозволу — до одного року. Порядок видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення, умови дозволу та порядок здійснення нагляду за телерадіоорганізаціями, що здійснюють тимчасове мовлення, будуть визначені Нацрадою.

Кабмін протягом місяця з дня опублікування закону має розробити і затвердити нормативно-правові акти, що випливають з цього закону, а також затвердити перелік адміністративно-територіальних одиниць, де може здійснюватися тимчасове мовлення на підставі дозволу Нацради. А Нацрада протягом місяця з дня опублікування закону має затвердити порядок видачі та анулювання дозволу на тимчасове мовлення, умови дозволу та порядок здійснення нагляду за мовниками з тимчасовими дозволами.

⁹² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://detector.media/rinok/article/131678/2017-12-07-rada-ukhvalila-zakon-pro-timchasove-movlennya-na-teritoriyakh-z-osoblivim-rezhimom-movlennya/>

6.4. Стратегія інформаційної реінтеграції Криму

Стратегія інформаційної реінтеграції Криму, розроблена при Міністерстві інформаційної політики робочою групою на базі Українського незалежного центру політичних досліджень, так визначає мету інформаційної політики щодо Криму: «Створення інформаційними інструментами передумов для відновлення територіальної цілісності та суверенітету над тимчасово окупованою територією АР Крим та міста Севастополя, сприяння захисту прав і свобод громадян України». Серед головних передумов ефективності такої політики є налагодження тісної співпраці між органами державної влади та інститутами громадянського суспільства та реалізація державної інформаційної політики щодо Криму за принципом єдиного голосу.

Стратегія містить організаційні, змістовні та комунікаційні компоненти з метою стимулювання формування нарративу щодо Криму, розвитку здатності держави доносити свої меседжі до цільових аудиторій, а також формулювати меседжі відповідно до потреб конкретних аудиторій. Планується, що МІП для втілення Стратегії кожного року розроблятиме комунікативний план.

Цільовими аудиторіями комунікативної частини Стратегії є 1) мешканці окупованого півострова, 2) мешканці материкової України, 3) закордонні аудиторії, які з метою оптимізації використання ресурсів звужено до представників політичних та аналітичних кіл.

Комунікативними завданнями Стратегії щодо різних аудиторій, які сегментуються за принципом цільових груп, у т. ч. з урахуванням етнонаціональної та регіональної специфіки, є:

- формування у мешканців Криму усвідомлення невідворотності відновлення територіальної цілісності України та розуміння місця Криму в майбутній структурі держави України; відсутності сприйняття процесу відновлення територіальної цілісності як загрози для себе; розуміння політики України на період окупації та потреби використання тих можливостей, які надає Україна своїм громадянам, що проживають на тимчасово окупованій території;
- формування у громадян України однозначної підтримки відновлення територіальної цілісності України, розуміння політики України щодо звільнення тимчасово окупованих територій та реінтеграції їх населення, сприйняття кримськотатарського народу як корінного народу України та невід'ємної частини української політичної нації, чіткого розуміння місця Криму в майбутній структурі Української держави;
- формування однозначного розуміння у закордонних цільових аудиторій статусу Криму (невизнання анексії Криму Російською Федерацією), обізнаності з ситуацією на півострові, розуміння державної політики України щодо окупованого півострова та його населення, надання сприяння та підтримки звільненню Криму від окупації.

Досягнення мети вимагає координації зусиль органів влади та громадянського суспільства. Для цього при Міністерстві інформаційної політики заплановано створити дорадчо-консультативний орган — Спеціальну експертну комісію з питань інформаційної реінтеграції АР Крим, до якої увійдуть представники державної влади та громадянського суспільства. Проте Стратегія ще не пройшла всі етапи узгодження, необхідні для прийняття відповідної постанови Кабінету Міністрів, отже, такий орган наразі не створено.

6.5. Зміст комунікації щодо Криму

Згідно з опитуванням, проведеним Міністерством інформаційної політики у березні 2017 року, 54% громадян України вважають, що вони не отримують достатньо інформації щодо політики держави відносно тимчасово окупованого Криму. Отже, потреба у донесенні інформації є доволі значною. Передумовою успішної комунікативної політики держави є сформована державна політика з відповідних питань. На сьогоднішній день політика України щодо окупованого півострова перебуває у стані формування, а правозахисні та інші громадські організації часто звертають увагу на наявність суперечностей та деяких порушень прав людини з боку держави у документах, які вже було прийнято.

Хоча на сьогодні не існує єдиного документу, який би описував Стратегію повернення та реінтеграції Криму, можна виділити ряд основних стратегічних рішень, що стосуються тимчасово окупованого Кримського півострова. На основі цих рішень вже зараз можна побудувати основні меседжі щодо політики України відносно окупованого півострова. Інформування громадян України щодо наявності таких рішень та їх змісту є важливою складовою інформаційної політики. До таких рішень належать:

1. Стратегія національної безпеки України, прийнята 26 травня 2015 року, яка визначає відновлення територіальної цілісності України першим серед основних завдань у галузі національної безпеки. Стратегія визначає метод, яким буде здійснено деокупацію, та передумови для цього:

«Відновлення територіальної цілісності України та цілісності демократичних інститутів на всій її території, реінтеграція тимчасово окупованих територій після їх звільнення є стратегічним завданням політики національної безпеки. Виходячи з пріоритету мирних засобів, Україна буде використовувати всі можливі засоби захисту своєї територіальної цілісності, які не суперечать міжнародному праву. Запорукою національної безпеки і відновлення територіальної цілісності України є потужні Збройні Сили України, інші утворені відповідно до законів України військові формування, що забезпечені сучасним озброєнням і військовою технікою, активна зовнішньополітична діяльність, ефективні розвідувальні, контррозвідувальні і правоохоронні органи.»

2. Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» визначає основні засади політики України щодо мешканців окупованого півострова. Серед основних є положення про те, що Україна не визнає насильницького надання громадянства РФ мешканцям окупованих територій та продовжує вважати їх громадянами України. Це положення закладає основу для формування політики відносно населення півострова.

3. Міністерство закордонних справ визначило, що основними напрямками політики щодо Криму на міжнародній арені є невизнання незаконної анексії українського півострова, продовження дії санкцій, допоки російські солдати не покинуть територію Криму, захист суверенних прав України у міжнародних судах.

4. Було створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій, чіє завдання полягає у тому, щоб Україна виконувала свої зобов'язання щодо мешканців окупованих територій за міжнародним правом.

5. Комісія з питань забезпечення стабільного функціонування системи національного телебачення і радіомовлення проводить активну роботу для відновлення здатності України доносити інформацію до масового глядача та слухача, який мешкає на окупованій території.

6. Міністерство освіти спільно з Міністерством з питань тимчасово окупованих територій та ВПО розробили спрощені процедури вступу до ВНЗ на території України для мешканців окупованих територій.

7. Кримських татар та деякі менш чисельні народи Криму було визнано корінними народами України, триває робота над змінами до X розділу Конституції, який регламентує статус АРК у державі Україна.

Водночас політика України щодо тимчасово окупованої території Кримського півострова багато в чому є контраверсійною та не до кінця сформованою. Багато критики з боку громадянського суспільства зазнає імплементація вже прийнятих рішень, таких як практика вступу до навчальних закладів на території материкової України. Реакції держави потребує вимога громадських організацій відмінити закон про ВЕЗ Крим, постанову Національного банку України від 03.11.14 №699, яким кримчан прирівняно до нерезидентів, внесення змін до постанови Кабінету Міністрів №1035 від 16.12.2015, яка обмежує поставки товарів та робіт між тимчасово окупованою територією та материковою Україною.

Несформованими лишаються відповіді на питання щодо майбутнього Криму в складі України та політики України стосовно мешканців окупованих територій, які співпрацювали з окупаційною владою. Щодо цих питань існує декілька конкуруючих наративів, але остаточне рішення лишається не ухваленим. Відсутність чітко сформульованої політики унеможлиблює чітку комунікацію з цих питань. А інформаційна політика, як відомо, не може підмінювати собою політику держави.

Відповідей та формування українського бачення потребують як деякі події недавньої історії, уявлення про які викривлює російська пропаганда, так і історія Криму загалом та історія кримськотатарського народу. До подій новітньої історії належать Революція гідності, події в Києві та на півострові під час його захоплення російськими військами, події на півострові протягом часів незалежності України.

6.6. Доступ до інформації з окупованої території

Російська окупаційна влада докладає багато зусиль для того, щоб монополізувати доступ до інформації, яка надходить з окупованої території. Україна зацікавлена у тому, щоб до світової спільноти та до мешканців материкової України доходила об'єктивна інформація про те, що відбувається в Криму. Така інформація також необхідна українській владі для вироблення та проведення політики щодо відновлення порушеного суверенітету України та реінтеграції мешканців півострова.

Задля стимулювання поїздок закордонних журналістів до Криму Міністерство інформаційної політики узгодило з Державною міграційною службою максимально спрощену процедуру отримання спеціального дозволу на в'їзд та виїзд з Криму. Відтак іноземний журналіст може отримати такий дозвіл за один день (початково процедура мала тривати майже 5 днів). Політика України щодо відвідування Кримського півострова іноземними журналістами полягає у тому, що відвідувати окуповану територію можна лише через пункти перетину з території, підконтрольної українському уряду.

Доступ іноземних спостережних місій на територію півострова залишається відкритим питанням. Моніторингова місія ООН з прав людини в Україні, яка готує регулярні звіти щодо ситуації з правами людини в Криму, вимушена працювати з території материкової України, адже російська влада ігнорує її прохання про доступ на півострів. Міністерство закордонних справ України активно працює над тим, щоб позиція України щодо допуску міжнародних спостережних місій на територію Криму була відображена на рівні заяв та резолюцій міжнародних організацій, тим самим збільшуючи тиск на Росію. Поки що ці зусилля результатів не дали.

Доступ українських журналістів до Криму не є обмеженим жодною зі сторін, але очевидно, що перебування на окупованій території для будь-якого громадянина України пов'язане з великими ризиками. Намагаючись створити Україні імідж держави, що підтримує екстремізм та тероризм, окупаційна влада періодично затримує громадян України і незаконно позбавляє свободи за вигаданими звинуваченнями. Журналісти, які перебували на території Криму із редакційним завданням, скаржилися на доскіпливу увагу з боку окупаційної влади та перешкодження їхній професійній діяльності.

Вивчення громадської думки на окупованій території також є значно ускладненим. Потенційні організатори опитувань в інтересах України, як і журналісти, ризикують бути затриманими окупаційною владою та звинуваченими у будь-якому злочині. Також дані соціологічних досліджень, отримані в умовах несвободи, не є достовірними і можуть вказувати лише на загальні тенденції. А це не є еквівалентом отримання необхідного зворотного зв'язку.

Одним з каналів комунікації з мешканцями півострова є ВПО з Криму. Долучення як окремих переселенців, так і організацій, які працюють з кримською тематикою, до розробки рішень щодо окупованого півострова може частково компенсувати складнощі з отриманням необхідної інформації з Криму.

6.7. Основні напрями комунікаційної політики. Рекомендації

Комунікація з мешканцями Кримського півострова під час окупації є значно ускладненою та переважно односторонньою. Повідомлення української влади, спрямовані до мешканців окупованої території, проходять через декілька фільтрів та, швидше за все, або не сприймаються зовсім, або сприймаються у викривленому вигляді. Втім, деякі можливості донесення інформації до мешканців Криму існують, і держава працює над розширенням таких можливостей. Водночас треба усвідомлювати, що інформаційна реінтеграція Криму є довгостроковим проектом і триватиме й після завершення російської окупації півострова. На сьогоднішній день закордонна аудиторія та українська аудиторія є доступнішими, а також важливішими з точки зору досягнення мети Стратегії інформаційної реінтеграції Криму.

Хоча державна політика України не остаточно сформована, було прийнято низку стратегічних рішень, які свідчать про загальні напрями політики України у питанні тимчасово окупованого Криму. Навіть за відсутності повністю сформованої політики ці рішення можуть стати основою для роз'яснення основних напрямків політики України у цій сфері. Залучення ВПО та громадських організацій, що працюють з кримською тематикою, до процесу прийняття та втілення рішень влади потребує налагодження механізмів комунікації.

Стратегія інформаційної реінтеграції Криму покликана стати тим механізмом, який сприятиме координації дій різних органів влади у виробленні не лише інформаційних повідомлень для різних аудиторій, а й стимулюватиме вироблення політики щодо Кримського півострова. Проте вже сьогодні, навіть за відсутності прийнятого Кабінетом Міністрів документа, органи влади можуть поліпшити свою комунікацію з кримського питання наступним чином:

- Визначити осіб, відповідальних за комунікацію з кримської тематики від імені відповідного органу влади. До обов'язків таких осіб має входити роз'яснення державної політики щодо Криму, розміщення інформації в ЗМІ та на веб-сайті відповідного органу влади;
- Ознайомити відповідальних осіб з комунікативними завданнями щодо різних аудиторій, визначених Стратегією, та приводити повідомлення органів влади у відповідність до стратегічно заданих напрямків;
- За необхідності, провести для відповідальних осіб тренінги з комунікації;
- Інтегрувати результати моніторингу, описаного у відповідному розділі цього посібника, до інформаційних повідомлень органів влади, які здійснюють моніторинг;
- Інтенсифікувати комунікацію зі ЗМІ з кримської тематики, розповідати про кроки влади, спрямовані на деокупацію та реінтеграцію Криму, та мотивацію таких кроків;
- Максимально спростити та зробити зрозумілими інформаційні повідомлення для мешканців Криму на сайтах державної влади, підтримувати сайти в актуальному стані;
- Запровадити сторінки кримськотатарською мовою з інформацією для мешканців кримського півострова та ВПО кримськотатарського походження;
- Залучати громадськість до процесу вироблення рішень у вигляді конференцій, форумів, громадських слухань, засідань за круглим столом, зборів, зустрічей з громадськістю, теле- або радіодебатів, інтернет-конференцій, електронних консультацій;
- Проводити публічні громадські обговорення із залученням Громадської ради;
- Створювати телефонні «гарячі лінії», за допомогою яких мешканці окупованого Криму можуть звертатися до органів влади.

7. УКРАЇНЬСЬКА САНКЦІЙНА ПОЛІТИКА

Обмежувальні заходи, або санкції, стали першочерговою відповіддю західних країн на агресивні дії Російської Федерації щодо України. Хоча після закінчення «холодної війни» персональні, економічні та фінансові обмежувальні заходи у міжнародній політиці стали важливим засобом впливу на країн-порушників міжнародного миру, Верховна Рада України ухвалила Закон «Про санкції» лише у серпні 2014 р. у відповідь на агресію Російської Федерації. Трохи більше, ніж через рік, на початку вересня–2015, Рада національної безпеки та оборони прийняла своє перше рішення щодо застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів строком на один рік.

Станом на травень 2017 року РНБО прийняла 7 рішень щодо запровадження або внесення змін до санкцій. Станом на кінець 2017 року чинними з них залишалися два, прийняті 15 березня 2017 року та 28 квітня 2017 року, та введені в дію указами Президента від 15 березня 2015 р. та 15 травня 2017 р., відповідно. Економічні санкції, пов'язані з ситуацією на сході України, застосувало і Міністерство економічного розвитку та торгівлі України відповідно до Закону «Про зовнішньоекономічну діяльність». Україна також визнає та запроваджує санкційні режими, що їх приймає ООН. Наскільки ефективною є українська санкційна політика та чи відповідає вона міжнародній практиці?

7.1. Санкції у світовій практиці

Згідно зі Статутом Організації Об'єднаних Націй (ООН), всі країни-члени організації «повинні перш за все намагатися вирішити суперечку шляхом переговорів, дослідження, посередництва, примирення, арбітражу, судового розгляду, звернення до регіональних органів або угод або іншими мирними засобами за своїм вибором»⁹³. Стаття 41 Статуту ООН уповноважує Раду Безпеки застосовувати заходи примусу до порушника міжнародного миру, які не включають застосування військової сили. «Ці заходи можуть включати повне або часткове переривання економічних відносин, залізничних, морських, повітряних, поштових, телеграфних, радіо- або інших засобів сполучення, а також розрив дипломатичних відносин», — йдеться у статті.

Вважається, що міжнародні санкції є найефективнішими, коли їх застосовує Рада Безпеки ООН. У такому разі вони є обов'язковими до виконання всіма країнами-членами організації, що створює більший тиск на порушника. Однак переважна більшість країн мають власне законодавство, яке регламентує застосування санкцій до країн-порушників міжнародного права.

⁹³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_010

У міжнародній практиці санкції є елементом так званої «дипломатії примусу»⁹⁴, мета якої — не стільки покарати порушника, скільки змусити його змінити поведінку, яка порушує мир та несе загрозу міжнародній безпеці. Як правило, обмежувальні заходи є частиною ширшої стратегії, всі елементи якої спрямовано на досягнення однієї мети. Запровадження санкцій зазвичай супроводжується висуванням конкретних вимог, виконання яких призведе до зменшення економічного та політичного тиску, а невиконання — до його посилення. Важливою передумовою ефективності санкцій є вірогідність їх застосування. Вважається, що погроза застосування санкцій у разі, якщо порушник вірить, що їх таки буде застосовано, може швидше досягти зміни поведінки порушника, ніж самі санкції. Додатковою умовою успішності санкцій є їхня здатність завдати відчутної шкоди порушнику.

У міжнародних відносинах розрізняють два види санкцій — загальні та цілеспрямовані. До загальних санкцій належать повні економічні блокади або ембарго, до цілеспрямованих — ті, які спрямовано проти конкретних осіб, підприємств чи секторів економіки. Цілеспрямовані санкції прийшли на зміну загальним санкціям після війни між Іраком та Кувейтом у 1990 році. Запроваджені Радою Безпеки ООН у відповідь на агресію Іраку економічні санкції завдали значної шкоди цивільному населенню країни та призвели до гуманітарної катастрофи. Водночас представники режиму не тільки залишилися неушкодженими, а й змогли використати факт зовнішнього тиску для мобілізації населення. Гуманітарні наслідки загальних санкцій проти Іраку викликали значні протести організацій, які опікуються правами людини. Як наслідок, наприкінці 1990-х років науковці та політики різних країн розробили рекомендації щодо цілеспрямованих санкцій, які ООН та окремі країни використовують у своїй практиці.

Розробка концепції цілеспрямованих санкцій відбувалася в рамках трьох процесів — Інтерлакенського, Боннсько-берлінського, Стокгольмського. З детальною інформацією щодо самих процесів та розроблених залученими експертами методичних рекомендацій стосовно санкційної політики ООН можна ознайомитися на сайті The Watson Institute for International Studies при Університеті Брауна в США⁹⁵. Експерти, які працювали в рамках Боннського процесу, концентрувалися на питаннях ембарго на постачання зброї та санкціях, пов'язаних з обмеженнями на подорожі. Інтерлакенський процес було присвячено визначенню базових юридичних та адміністративних вимог для запровадження фінансових санкцій на національному рівні. У рамках Стокгольмського процесу було визначено, як ООН та країни-члени ООН можуть забезпечити ефективний моніторинг дотримання санкцій та їх примусового застосування та як можна допомогти країнам у застосуванні санкційних режимів.

Цілеспрямовані санкції, або «розумні санкції» запроваджуються з метою впливу саме на політичні еліти та тих юридичних осіб або сегменти економіки, які несуть відповідальність за поведінку, що порушує міжнародні норми, або сприяють її продовженню. Одночасно, цілеспрямовані санкції мають бути розраховані таким чином, щоб мінімізувати вплив на населення країни-порушника та треті країни. Найчастіше зустрічаються такі санкції, як дипломатичні (від відмови продовження діалогу на певні теми до розриву дипломатичних стосунків), персональні (замороження активів та заборона на подорожі для фізичних осіб, внесених до санкційного списку, та пов'язаних з ними фізичних/юридичних осіб), фінансові (обмеження щодо інвестицій та кредитів) та економічні (обмеження щодо обміну товарами). Економічні та фінансові санкції можуть стосуватися як окремих підприємств, так і цілих секторів економіки. У другому випадку, такі санкції називають секторальними. Також широко застосовують ембарго на поставки зброї та товарів подвійного вжитку.

⁹⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://texty.org.ua/pg/article/editorial/read/67321/Jak_pracuje_diplomatija_prymusu_Chomu_Zahid_vvazhaje

⁹⁵ <http://www.watsoninstitute.org/tfs/CD/sanc.html>

Починаючи з 1999 року, у відповідь на майже одночасні атаки Аль-Каїди на посольства США у Танзанії та Кенії, Рада Безпеки ООН започаткувала практику застосування антитерористичних санкцій. Ембарго та замороження активів були застосовані до фізичних та юридичних осіб, пов'язаних з Талібаном. Згодом список було розширено, і до нього додали осіб, пов'язаних з Осамом бін Ладеном та Аль-Каїдою. Застосування санкцій у боротьбі з тероризмом піддається значній критиці через відсутність належної юридичної процедури та порушення низки прав людини, серед яких право на судовий розгляд, право бути почутим, право на справедливий процес та ефективний захист, право власності. Фігуранти списків часто звертаються до ЄСПЛ та інших судів задля захисту своїх прав.

Процедури накладення та зняття антитерористичних санкцій на міжнародній арені декілька разів переглядали та вдосконалювали. Резолюція Ради Безпеки №1267⁹⁶ внесла найзначніші процедурні зміни до застосування антитерористичних санкцій. Процедури внесення осіб до списків стали прозорішими, з'явився механізм вилучення осіб зі списків, було запроваджено чітко визначені критерії для вилучення з санкційного списку та запроваджено виключення з гуманітарних причин, запроваджено посаду омбудсмена тощо. Водночас, дослідивши санкційну політику, група експертів ООН високого рівня дійшла висновку, що порушення прав людини у процесі застосування санкцій не було повністю усунуто⁹⁷.

7.2. Українське санкційне законодавство

Закон України «Про санкції»⁹⁸ за поданням Кабінету Міністрів Верховна Рада прийняла з порушенням процедури у серпні 2014 року. Законопроект №4453а⁹⁹ було зареєстровано у Верховній Раді 8 серпня, а вже 14 серпня його підписав Президент. За 6 днів між реєстрацією та підписанням законопроект пройшов два читання в парламенті. Ще на етапі розгляду Верховною Радою Головне юридичне управління ВР розкритикувало проект як такий, що не відповідає кільком статтям Конституції України, а Головне науково-експертне управління вказало на низку положень, які, на думку експертів цього управління, вимагали уточнення.

На відміну від міжнародної практики, де санкції застосовують як інструмент тиску, український законодавець визначив їх як заходи, «спрямовані на захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України». Також метою застосування санкцій є протидія терористичній діяльності; запобігання порушенню, відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів громадян України, суспільства та держави (ст. 1.1).

Об'єктом санкцій можуть бути іноземні держави, іноземні юридичні особи, юридичні особи, які знаходяться під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента, іноземці, особи без громадянства. Окремим пунктом зазначені суб'єкти, які здійснюють терористичну діяльність.

Закон не розділяє суб'єктів, що здійснюють терористичну діяльність, за принципом громадянства. Застосування санкцій щодо громадян України виглядає недоречним, адже вони

⁹⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://unscr.com/en/resolutions/doc/1267>

⁹⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.hlr-unsanctions.org/HLR_Compndium_2015.pdf

⁹⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>

⁹⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51915

несуть відповідальність за скоєні злочини згідно з Кримінальним кодексом України (ККУ). ККУ містить статті 258–2585, які передбачають покарання за такі види терористичної діяльності, як терористичний акт, втягнення у вчинення терористичного акту, публічні заклики до вчинення терористичного акту, створення терористичної групи чи терористичної організації, сприяння вчиненню терористичного акту, фінансування тероризму. Дія ККУ також розповсюджується і на злочини, скоєні на території України, незалежно від громадянства злочинця. Згідно зі статтею 6 ККУ, «злочин визнається вчиненим на території України, якщо його виконавець або хоча б один із співучасників діяв на території України» (стаття 6.3).

Паралельно в Україні діє Закон «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», який передбачає формування переліку осіб, пов'язаних з провадженням терористичної діяльності або щодо яких застосовано міжнародні санкції. До таких осіб застосовують фінансові санкції. Порядок формування такого переліку¹⁰⁰ визначає, що до нього вносять осіб, щодо яких існує вирок українського або іноземного суду, а також осіб, щодо яких застосовано міжнародні санкції. Отже, у частині запровадження санкцій за провадження терористичної діяльності, Закон «Про санкції» дублює вже існуюче законодавство.

Підставами для застосування обмежувальних заходів, згідно зі статтею 3 закону, є:

- 1) дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів, які створюють реальні та/або потенційні загрози національним інтересам, національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України, сприяють терористичній діяльності та/або порушують права і свободи людини і громадянина, інтереси суспільства та держави, призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод;
- 2) резолюції Генеральної Асамблеї та Ради Безпеки Організації Об'єднаних Націй;
- 3) рішення та регламенти Ради Європейського Союзу;
- 4) факти порушень Загальної декларації прав людини, Статуту Організації Об'єднаних Націй.

Використовуючи ці підстави, важливо розуміти, що санкції є політичним інструментом, і їхня мета — тиск, а не покарання. Так, наприклад, підставою для внесення громадянина РФ Аркадія Роттенберга до західних санкційних списків є не його конкретні дії, а його наближеність до президента РФ Володимира Путіна. Створюючи складнощі у пересуванні та користуванні власністю для осіб особисто близьких до керівництва держави-агресора, західні країни чинять тиск на особу, яка приймає рішення і може змінити агресивну політику РФ. Якщо ж ідеться про покарання конкретних юридичних чи фізичних осіб за конкретні дії, перераховані у законі як підстави для застосування санкцій, факт здійснення таких дій має бути встановлено судом. Застосування покарання без доведення провини є порушенням принципу верховенства права, права на судовий розгляд.

Різні види санкцій, які найчастіше застосовують на міжнародній арені, було перераховано вище. Українське законодавство містить найширший перелік, який складається з 24 видів санкцій, і цей список не є вичерпним. Такі види, як заборона користування радіочастотним ресурсом України та обмеження або припинення надання телекомунікаційних послуг і вико-

¹⁰⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/966-2015-%D0%BF>

ристання телекомунікаційних мереж загального користування, викликали сумніви юристів Верховної Ради, «оскільки відсутність чітких критеріїв щодо можливості їх застосування може призвести до порушення міжнародних стандартів та демократичних принципів правої держави»¹⁰¹. Також викликає сумніви доцільність пункту щодо позбавлення державних нагород України або інших форм відзначення. Якщо завдання санкцій — створити тиск, то такий інструмент тиску видається малоефективним. Загалом перелік видів санкцій є надто широким та вимагає додаткового аналізу потенційної ефективності запропонованих заходів та їх відповідності принципам верховенства права.

7.3. Процедури запровадження, скасування та внесення змін до санкцій

Закон розрізняє два види санкцій — персональні та секторальні. Рішення щодо персональних санкцій приймає РНБО, і воно вводиться в дію указом Президента України. Рішення щодо секторальних санкцій приймає РНБО, воно вводиться в дію указом Президента України та затверджується постановою Верховної Ради України протягом 48 годин з дня опублікування відповідного указу. На думку юристів ВР, процедура введення секторальних санкцій «не узгоджується з вимогами Конституції України, оскільки такі повноваження Верховної Ради України не передбачені Основним законом України»¹⁰².

Головне юридичне управління ВР також зазначило, що «покладення на Раду національної безпеки і оборони України повноважень щодо прийняття рішення про застосування, скасування та внесення змін до санкцій не враховує конституційний статус Ради, яка, відповідно до статті 107 Конституції України, є «координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президентові України»¹⁰³. У переважній більшості країн запровадження санкцій належить до повноважень виконавчої гілки влади.

Положення Закону «Про санкції» не повністю відповідають закону про РНБО і у частині обов'язковості виконання рішення. Згідно з законом про РНБО, «рішення Ради національної безпеки і оборони України, введені в дію указами Президента України, є обов'язковими до виконання органами виконавчої влади»¹⁰⁴. Згідно з Законом «Про санкції», рішення РНБО, що запроваджує персональні санкції, «набирає чинності з моменту видання указу Президента України і є обов'язковим до виконання»¹⁰⁵ (стаття 5.3). Закон про РНБО обмежує коло виконавців лише органами виконавчої влади, тоді як застосування санкцій вимагає дій і від приватних установ. Конституція України, в якій зазначено, що «Президент України ... видає укази і розпорядження, які є обов'язковими до виконання на території України» (ст. 106), також не дає відповіді на питання щодо обов'язковості виконання рішень щодо санкцій приватними установами.

¹⁰¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?-pf3511=51915

¹⁰² Там же.

¹⁰³ Там же.

¹⁰⁴ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/183/98-%D0%B2%D1%80/print1483604283052454>

¹⁰⁵ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>

На розгляд РНБО пропозиції щодо санкцій виносять Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Служба безпеки України (стаття 5.1). Конституція України не наділяє ані Верховну Раду, ані Президента такими повноваженнями. Регламент Верховної Ради не містить процедури, за якої ВР могла б внести пропозиції щодо санкцій на розгляд РНБО. Кабінет Міністрів прийняв постанову №888 від 30 листопада 2016 р.¹⁰⁶, яка регламентує процедури накладання санкції, їх модифікації та зняття. Документів, які врегульовують процедури внесення пропозицій щодо санкцій до РНБО від інших суб'єктів подання, у відкритому доступі знайдено не було.

На виконання Закону України «Про санкції» Кабінет Міністрів 11 вересня 2014 року ухвалив постанову¹⁰⁷, якою вніс на розгляд РНБО пропозиції щодо застосування персональних санкцій, економічних та інших обмежувальних заходів. Перелік фізичних та юридичних осіб, до яких пропонувалося застосувати санкції, містився у додатку з позначкою «Для службового користування». Розпорядженням №808-р від 12 серпня 2015 року¹⁰⁸ Кабмін розширив перелік осіб, щодо яких введено санкції, але оприлюднені ці списки також не були.

2 вересня 2015 року Рада нацбезпеки підтримала пропозиції Кабінету Міністрів і Служби безпеки України та прийняла рішення щодо застосування санкцій, яке було введено в дію указом Президента України від 16 вересня 2015 року №549/2015¹⁰⁹. Пропозицій СБУ у відкритому доступі також немає. Список фізичних та юридичних осіб, до яких застосовано санкції, було опубліковано як додатки до рішення РНБО. Санкції було застосовано до 388 фізичних та 105 юридичних осіб. Вже 18 вересня 2015 року РНБО прийняла рішення про внесення змін до додатку 1 до рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 р. Цим рішенням з переліку осіб у додатку 1 було виключено позиції 69, 70, 72, 74, 78 та 83. Рішення не містило жодного пояснення або підстав для його прийняття.

Закон «Про санкції» передбачає, що «рішення про внесення змін до санкцій приймається органом, що прийняв рішення про їх застосування ..., за власною ініціативою або на підставі пропозицій органів державної влади, зазначених у частині першій цієї статті». Отже, одні й ті ж органи влади вносять пропозиції щодо запровадження та щодо скасування санкцій. Непрозорість процедур внесення пропозицій було відзначено вище. Такий підхід відкриває широке поле для корупції. Пропозиції щодо перегляду санкцій мають бути обґрунтованими, а також має бути передбачено процедуру апеляції рішення щодо внесення фізичної чи юридичної особи до санкційних списків.

Перелік фізичних та юридичних осіб, до яких застосовано санкції, як правило, складається таким чином, щоб завдати якомога більшої шкоди країні-порушнику, концентруючись на її лідерах та підприємствах/галузях економіки, доходи від яких дозволяють уряду відповідної країни продовжувати агресивну поведінку на міжнародній арені. Водночас наслідки застосування санкцій для мирного населення, для країни, яка застосовує санкції, та для третіх країн, має бути мінімізовано.

Постанова Кабінету Міністрів №888 від 30 листопада 2016 р. містить вимогу навести у пояснювальній записці «очікувані негативні наслідки застосування санкцій, обґрунтування імовірності настання та змісту будь-яких втрат майнового чи немайнового характеру

¹⁰⁶ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/888-2016-%D0%BF>

¹⁰⁷ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/829-2014-%D1%80>

¹⁰⁸ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/808-2015-%D1%80>

¹⁰⁹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0014525-15>

будь-якої особи, держави, на яку не спрямована дія санкцій з боку України, зокрема держави Україна, юридичних та фізичних осіб». Про завдання шкоди державі-порушнику не йдеться. Такий підхід закладено законом, і, відповідно до закону, пояснювальна записка має містити «обґрунтування здатності наведених у проєкті рішення Кабінету Міністрів України санкцій чи змін до них усунути або зменшити негативні наслідки дій, порушень, визначених як підстава для застосування санкцій», що не відповідає міжнародній практиці. За якими критеріями пропозиції щодо санкцій вносять інші ініціатори, залишається незрозумілим.

7.4. Питання ідентифікації та громадянства фігурантів

Чітка ідентифікація фігурантів списку є важливою, щоб уникнути помилкового застосування обмежувальних заходів до осіб, чий персональні дані частково збігаються з даними осіб, до яких застосовано санкції. Так, наприклад, серед фігурантів українських санкційних списків є такі особи:

1. Анісімов Данило, народився у 1991 році, журналіст інформаційного агентства «RUPTLY»;
2. Березіцький Давид, блогер, «Novorossia News Agency», «Adnovum», Республіка Польща.

Серед персональних даних зазначених осіб немає точної дати народження, місця народження, по-батькові, що може призвести до того, що обмежувальні заходи буде застосовано до непричетної особи. Така ситуація містить ризик порушення прав непричетної особи, а також може знизити ефективність санкції, адже неправильно ідентифікована особа може уникнути санкцій. Окрім того, чітка ідентифікація є особливо важливою в ситуації, коли не існує процедури апеляції щодо внесення осіб до санкційного списку.

Серед осіб, які потрапили до списку, є Березовська Олена Олександрівна, народилася 2 червня 1988 року в Дніпропетровській області, громадянка України, проживає у м. Москві, керівник інтернет-видання «Украина.ру», створеного інформаційним агентством «Russia today» Російської Федерації. До неї застосовано 1) блокування активів — тимчасове обмеження права особи користуватися та розпоряджатися належним їй майном;

2) відмова в наданні та скасування віз резидентам іноземних держав, застосування інших заборон в'їзду на територію України.

Законом передбачено, що санкції застосовуються до негромадян України, за винятком осіб, причетних до терористичної діяльності. Накладення обмежень на громадян України без рішення суду є порушенням їхніх прав.

7.5. Моніторинг та покарання за недотримання санкцій

Моніторинг застосування санкцій та покарання порушників санкційного режиму є механізмом, який збільшує ефективність санкцій, адже не дозволяє фігурантам списків їх обходити. У США компанії, які не припиняють економічні відносини із фізичними та юридичними особами, внесеними до санкційних списків, стикаються з покаранням у вигляді значних штрафів. Українське законодавство штрафів за недотримання санкцій не передбачає. Більше того, процедура моніторингу застосування санкцій є нерегульованою.

Так, згідно з відповіддю Кабінету Міністрів на інформаційний запит УНЦПД, «планом організації виконання указу Президента України від 15.05.2017 №133 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 28.04.2017 «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)», схваленим на засіданні уряду 24.05.2017, Міністерство закордонних справ визначено відповідальним за узгальнення інформації про забезпечення реалізації та моніторингу ефективності санкцій, запроваджених вказаним рішенням».

У відповіді МЗС на те саме питання щодо моніторингу санкцій зазначено наступне: «Відповідно до положення про МЗС, ... на міністерство не покладається завдання щодо методології та моніторингу ефективності персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій), передбачених пунктом 2 рішення Ради національної безпеки і оборони України...». Водночас «міністерство періодично отримує від центральних органів виконавчої влади інформацію про хід виконання ними вимог згаданих документів та інформує про результати уряд та РНБО». МЗС також повідомило, що інформація щодо моніторингу санкцій належить до розряду службової.

Отже, можна зробити висновок, що ані системного моніторингу, ані механізму покарання порушників українського санкційного законодавства не існує.

7.6. Підстави зняття санкцій та оцінка їх ефективності

Як уже зазначалося, на міжнародній арені санкції використовують з метою тиску на державу-порушника, це гнучкий інструмент, який діє у прив'язці до конкретних вимог. Так, наприклад, виконання Мінських домовленостей Російською Федерацією є умовою зняття з неї санкцій, застосованих міжнародним співтовариством. Українське законодавство визначає лише одну підставу для зняття санкцій — досягнення їхньої мети.

Якщо повернутися до визначення мети, то метою є «захист національних інтересів, національної безпеки, суверенітету і територіальної цілісності України». Критерії захищеності національних інтересів, суверенітету та територіальної цілісності не є визначеними. Їх невизначеність не дозволяє оцінити ефективність санкцій, адже ефективність визначається як «досягнення мети з якомога меншими втратами».

Українські санкції також не прив'язані до конкретних вимог до країни-агресора, а завдання якомога більшої шкоди агресору не є серед критеріїв застосування санкцій. Виконання таких вимог або розмір заподіяної шкоди могли б стати критерієм вимірювання ефективності запроваджених обмежувальних заходів.

Виглядають доволі дивними заяви міністра юстиції про те, що факт подання Росією позову до СОТ проти України у зв'язку з накладеними санкціями свідчить, що санкції є ефективними¹¹⁰. Можна було б стверджувати, що санкції є ефективними, принаймні якби державі-агресору було завдано значної шкоди.

7.7. Інші можливості застосування економічних санкцій

Закон України «Про зовнішньоекономічну діяльність» також дозволяє застосування економічних санкцій. Стаття 37 закону передбачає, що за його порушення до суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності або іноземних суб'єктів господарської діяльності можуть бути застосовані такі санкції:

- накладення штрафів;
- застосування індивідуального режиму ліцензування;
- тимчасове зупинення зовнішньоекономічної діяльності.

Серед підстав для застосування санкцій, згідно з ЗУ «Про зовнішньоекономічну діяльність», вказано «проведення дій, які можуть зашкодити інтересам національної економічної безпеки». Міністерство економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ) застосовувало такі санкції у зв'язку з подіями на сході України.

Наприклад, наказом МЕРТ №1383-17¹¹¹ від 19 вересня 2017 року було запроваджено санкції у вигляді зупинення зовнішньоекономічної діяльності понад 20 російських підприємств, які постачають продукцію незаконним формуванням на території ОРДЛО. Головна військова прокуратура Генпрокуратури встановила, що ці підприємства постачають азотні добрива на непідконтрольну територію поза митним контролем України через припинені або заборонені урядом пункти пропуску на російсько-українському кордоні. За даними відомства, кошти, сплачені так званими «ДНР» і «ЛНР» за «розмитнення» міндобрив, згодом були використані для фінансування незаконних збройних формувань.

30 жовтня 2017 року МЕРТ видало накази №1582-17¹¹² та 1583-17¹¹³, якими на підставі подань від Служби безпеки України було запроваджено санкції проти 18 російських компаній у зв'язку з діями, які «можуть зашкодити інтересам національної економічної безпеки». До-

¹¹⁰ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.rbc.ua/ukr/news/minyuste-zayavili-reaktsiyar-f-sanktsii-ukrainy-1495450143.html>

¹¹¹ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Ascod/List?lang=uk-UA&id=d6a26174-d0fd-406b-9c30-7a4043f04eb5&tag=SistemaOblikuPublichnoiInformatsii&fNum=1383-17>

¹¹² [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Ascod/List?lang=uk-UA&id=d6a26174-d0fd-406b-9c30-7a4043f04eb5&tag=SistemaOblikuPublichnoiInformatsii&fNum=1582-17>

¹¹³ [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Ascod/List?lang=uk-UA&id=d6a26174-d0fd-406b-9c30-7a4043f04eb5&tag=SistemaOblikuPublichnoiInformatsii&fNum=1583-17>

датки до наказів містять назви, відповідно, 8 та 11 підприємств, але підстави, за якими щодо них запроваджено санкції, не деталізовано. Українські ЗМІ повідомили, що у 2015 році СБУ підозрювала «Южтранс» — одне з підприємств, що потрапило під санкції, — в участі у незаконній схемі з вивезення вугілля з окупованих територій Донецької та Луганської областей. За даними СБУ, частина прибутку була спрямована на фінансування незаконних організацій «ДНР» і «ЛНР», які українські ЗМІ називають терористичними.

Отже, тут також спостерігаємо дублювання норм законів. Різницею може бути мета застосування санкцій, які можуть застосовуватися як політичний інструмент тиску або інструмент покарання за конкретні порушення, згідно з Законом «Про зовнішньоекономічну діяльність».

7.8. Неврегульовані питання. Висновки та рекомендації

Як уже було зазначено, нерегульованими залишаються питання покарання за недотримання санкційного законодавства, процедури апеляції рішення щодо занесення до санкційних списків. Колізії між Законом «Про санкції» та іншими законами України було врегульовано у незвичний для законодавця спосіб. Так, у п. 2 ст. 6 закону йдеться: «Закономи та інші нормативно-правові акти України діють у частині, що не суперечить цьому Закону». Як зазначили юристи головного юридичного управління Верховної Ради, це положення «не містить достатніх і завершених правових механізмів реалізації положень, як того вимагає принцип правової держави», отже, воно вимагає додаткового аналізу та вдосконалення.

До нерегульованих також належить питання винятків із санкційного режиму. У міжнародній практиці винятки можуть робити як для фізичних осіб з гуманітарних міркувань, так і для юридичних осіб. Відомі приклади, коли особам, які потрапили до санкційного списку, дозволялося приїхати на територію країни, подорожі до якої є для неї забороненими (наприклад, з метою відвідин поховання родичів). Що ж до юридичних осіб, то, наприклад, у США існують так звані спеціальні ліцензії, які надає компаніям Офіс з контролю за іноземними активами (OFAC) у разі, якщо економічна співпраця, яка мала б бути забороненою, відповідає державним інтересам США. Існує прозора процедура, за якою можна звернутися до OFAC по відповідний дозвіл.

Питання інформування щодо санкцій, які запроваджує Україна, також є нерегульованим. Інтернет-сайти органів державної влади інших країн та органів міжнародних організацій, відповідальних за провадження санкційної політики, містять сторінки з чіткими роз'ясненнями мети санкційної політики, процедур та підстав їх застосування та зняття, переліком фізичних та юридичних осіб, щодо яких застосовано обмежувальні заходи. В Україні такого інформаційного ресурсу немає.

Навіть не вдаючись у подробиці імплементації санкційного законодавства України, стає цілком очевидним, що українська санкційна політика потребує значного доопрацювання. Закон України «Про санкції» було прийнято у дуже стислі терміни, що не дозволило його авторам провести необхідний аналіз існуючого законодавства та аналіз міжнародної практики застосування санкцій. Як результат, українська практика багато в чому не відповідає міжнародній, а її ефективність важко оцінити.

Зокрема, цілі та завдання українських санкцій відрізняються від усталеної міжнародної практики. Водночас непрозорість процедур та відсутність можливостей апелювати включення до санкційних списків, відсутність прозорого механізму виключення з такого списку повторюють найгірші практики, які існували на міжнародній арені, коли було вперше застосовано антитерористичні санкції. Відсутні механізми покарання за недотримання санкційного режиму, запровадженого державою. Закон України «Про санкції» створює колізії з іншими законами України. Невизначеність критеріїв успіху застосування санкцій, відсутність чітко сформульованих вимог до країни-агресора не дають можливості оцінити їх ефективність.

З метою вдосконалення української санкційної політики слід вжити наступних заходів:

- Гармонізувати українську санкційну політику з міжнародною практикою та зробити її частиною політики тиску на країну-окупанта. З цією метою сформувати чіткі вимоги до країни-агресора, а санкційні списки складати таким чином, щоб країна-окупант зазнала якомога болючішого економічного удару, тоді як негативні наслідки для української держави та бізнесу були б мінімізовані.
- Закон України «Про санкції» гармонізувати з Конституцією та іншим законодавством України, розмежувати запровадження санкцій з метою політичного тиску та покарання конкретних юридичних і фізичних осіб за порушення законів, чітко дотримуватися принципів верховенства права при проведенні санкційної політики.
- Віднести впровадження санкційної політики до повноважень виконавчої влади.
- Проаналізувати види санкцій з точки зору їх здатності чинити тиск на країну-агресора та зменшити кількість видів санкцій.
- Проаналізувати та гармонізувати між собою документи, які встановлюють чіткі критерії внесення фізичних та юридичних осіб до санкційних списків, визначають категорії персональних даних, надання яких є необхідним для чіткої ідентифікації фігурантів.
- Визначити установу, яка розглядатиме скарги юридичних та фізичних осіб, внесених до списків. Розглядом цих питань має займатися інакша установа, ніж та, що приймає рішення щодо їх застосування.
- Чітко визначити критерії для зняття санкцій. Серед них, наприклад, помилкове внесення до санкційного списку, виконання країною-порушником висунутих до неї вимог, смерть фігуранта, зміна обставин.
- Встановити покарання за порушення санкційного режиму.
- Чітко визначити орган влади, відповідальний за моніторинг імплементації санкцій. Внести відповідні зміни до положення відповідного органу.
- Створити інформаційний інтернет-ресурс, який чітко роз'яснюватиме принципи української санкційної політики, її мету та критерії її досягнення, матиме список юридичних та фізичних осіб, щодо яких застосовано обмежувальні заходи, чітко пояснюватиме процедури апеляції та надаватиме інформацію приватним підприємствам та особам, відповідальним за впровадження санкцій.

8. ПОЛІТИКА У СФЕРІ КУЛЬТУРИ, ЗАХИСТУ ТА ПІДТРИМКИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

За 4 роки анексії культурний ландшафт півострова суттєво змінився. Так звана влада півострова вносить свої корективи до культурного життя кримчан, спрямовані на сепарацію жителів півострова і материкової України. Це відбувається через нав'язування ідеї повернення до культури радянської епохи, з елементами одноманітності і примітивності, поклоніння вождю. Культура в Криму стає потужним ідеологічним інструментом.

Серед основних викликів, які на даний момент стоять перед українським Кримом, — уразливість кримських татар як в економічному і соціальному аспектах, так і в плані збереження власної ідентичності та світоглядних орієнтирів. У подібному становищі також знаходяться українці. Кримські татари — корінний народ Кримського півострова, який за часи свого існування зазнав багато утисків, дискримінації й пережив геноцид. Протягом останніх трьохсот років кримські татари, попри численні переміщення, зберегли знання про свою культуру. Однак це знання є фрагментованим. Події анексії Криму загострили питання сутності кримськотатарської ідентичності, оскільки ключовий елемент, що конструює поняття кримськотатарськості, — це практика вільного життя в Криму.

Анексія Криму в лютому 2014 року стала черговим соціальним шоком, який вплинув на життя кримських татар. Зокрема, становлення нової влади на кримському півострові ускладнює автономний розвиток кримськотатарської культури.

Розвиток та презервація кримськотатарської культурної спадщини — це актуальний соціально-політичний контекст, який можна розглядати як вкрай небезпечний для культурного самовираження кримських татар. Для цього існує низка передумов: анексія Криму, переселення кримських татар до континентальної частини України та складна економічна ситуація в країні.

Повністю поза контролем України опинилися архітектурні та археологічні пам'ятки на окупованому півострові. Кримськотатарські пам'ятки культури знаходяться під загрозою втрати своєї ідентичності чи репрезентативності через байдужість щодо їх утримання, а в деяких випадках має місце усвідомлене руйнування. На жаль, на сьогоднішній день немає механізмів впливу на зазначені процеси. Презервація нематеріальної культурної спадщини на континентальній Україні є дуже доречним способом актуалізації культурного капіталу кримських татар. Усвідомлення та визнання кримськотатарської культурної спадщини як важливого та впливового елемента багатокультурної України може стати значимим кроком у розвитку громадянського суспільства країни, що є дуже актуальним у кризовому сьогодні.

8.1. Основні виклики для збереження та розвитку культури на Кримському півострові.

Питання ідентичності, захисту культурної спадщини

За даними Міністерства культури України, в музейних фондах анексованого Росією Криму станом на 1 січня 2014 року зберігалось 925916 одиниць музейних експонатів, а в Севастополі — 321444 одиниць. Гаазька конвенція, яку ратифікували і Україна, і Росія, забороняє вивезення та експлуатацію культурних об'єктів на окупованих територіях і зобов'язує повернути цінності, якщо вони були звідти вивезені. В порушення статті 5 Гаазької конвенції 1954 року (про захист культурних цінностей у випадку збройного конфлікту), яка зобов'язує державу-окупанта докладати зусиль для збереження культурних цінностей на окупованих територіях, у 2016 році 38 картин Івана Айвазовського з колекції Феодосійської картинної галереї були вивезені в Третьяковську галерею. Міністерство культури України закликала зарубіжних партнерів не брати участь у заходах тих російських музеїв, які експонують вивезені українські артефакти без згоди Києва. Хоча Росія заперечує факт окупації півострова, міжнародне законодавство у сфері охорони пам'яток регулює ситуації, коли захоплення чужих територій проходить і без збройного конфлікту, як це було в Криму.

У Криму на заміну зруйнованим з'являються нові пам'ятники, покликані увічнити імперське минуле Росії: пам'ятник Олександру Третьому в Ялті, меморіальна дошка Сталіну, пам'ятник імператриці Катерині II у Сімферополі.

При формуванні політики в сфері культури, захисту та підтримки культурної спадщини Криму важливо враховувати комплекс різних чинників:

- Втрата великої кількості культурного знання в умовах перманентних соціальних шоків у кримських татар: знання про культурну спадщину фрагментовані, потребують додаткового вивчення, якісного збору інформації та аналізу, взаємодії з носіями, що проживали в Криму до депортації, яким часто понад 80 років. До 2014 року в Криму успішно реалізовувалися культурні проекти, підтримувані міжнародними донорами, завдяки яким було дано потужний поштовх у вивченні й популяризації ремісничих практик (вишивка, ювелірне і гончарне мистецтво, килимарство).
- Припинення участі кримчан у міжнародних культурних проектах; на даний момент діяльність міжнародних проектів можлива лише на континентальній Україні.
- Розповсюдження знань відбувається переважно у вузькому середовищі кримськотатарської громади, а саме: майстер-класи у приватних крамницях прикладного мистецтва, тематичні вечори у національних кафе, тренінги в арт-центрах. Мистецька спільнота намагається за можливості якомога рідше взаємодіяти з задіяними у сфері культури чиновниками Криму.

Занепад творчої активності кримськотатарських митців в умовах окупації, відсутність простору для самовираження тягне за собою проблему ретрансляції знання та технік — на території півострова творча спільнота не може повноцінно працювати й передавати своє знання наступному поколінню майстрів. Митці, які знаходяться на території Криму, віддають перевагу обмеженому способу передачі інформації.

В умовах анексії має місце маргіналізована репрезентація культури корінних народів на Кримському півострові — це практика «розчину» кримськотатарської культури з культурами інших народів Російської Федерації, заміна понять, історичних фактів, що, в свою чергу, безумовно негативно впливає на процеси ідентифікації та збереження культурної спадщини. Яскравими прикладами того є кейси так званої реконструкції об'єктів культурної спадщини Криму, вивезення предметів прикладного мистецтва в музейні сховища РФ під приводом проведення ремонту в музеях Криму, проведення різних неконтекстуальних майстер-класів, квестів на об'єктах культурної спадщини (наприклад, у грудні 2017 року в Ханському палаці відкрита Майстерня Діда Мороза, де проводять майстер-класи з ліплення ялинкових іграшок з полімерної глини, проведено свято День Святителя Миколи Чудотворця. Починаючи з 2014 року, відзначається День невідомого солдата в пам'ять про російських і радянських воїнів, загиблих у бойових діях на території Росії або за її межами).

Міністерство культури України має документальні підтвердження та фотофіксацію проведення масштабних незаконних робіт на пам'ятці національного значення «Ханський палац» (охоронний № 285), родової резиденції династії Ґераїв — правителів Кримського ханства у 1532—1783 рр., центру політичного, духовного й культурного життя кримських татар у місті Бахчисараї, внесеного від України до Попереднього списку всесвітньої спадщини ЮНЕСКО у 2013 році. Відбувається підміна всіх понять цивілізованої реставрації, до проведення робіт залучають компанії, які не мають досвіду та відповідних ліцензій на проведення такого рівня робіт у сфері реставрації. Міністерство культури докладає всіх зусиль, щоб привернути увагу міжнародної спільноти до грубих порушень з боку РФ та організувати моніторингову місію ЮНЕСКО для огляду стану цих об'єктів, оскільки не має самостійного доступу до об'єктів матеріальної культурної спадщини на території півострова. Ці місії мають офіційно в'їхати у Крим через територію України. Є стандарти, які підкріплені резолюціями ЮНЕСКО, а також резолюції і правила, розроблені ICOMOS (Міжнародна рада з охорони пам'яток та історичних місць), — це база, на яку потрібно орієнтуватися сьогодні при проведенні реставраційних робіт. 11 квітня 2018 року виконавча рада ЮНЕСКО ухвалила важливе рішення щодо Криму — це фактично можливість для розміщення моніторингової місії і боротьби за освітні права, науку, охорону пам'яток культури в Криму, у тому числі Ханського палацу.

«Золотий вік археології в Криму» — так у російських медіа названо 2017 рік. Причиною тому — початок будівництва у травні 2017 року траси «Таврида», від Керчі до Севастополя, під час якого в процесі земляних робіт були виявлені історичні пам'ятники і безліч артефактів. Масштабні роботи на 50 гектарах ведуться одночасно на семи ділянках траси. Археологам вдалося виявити пам'ятники палеоліту, некрополі відразу кількох епох — бронзи, античності і середньовіччя, склепи з численними артефактами. Знайдені предмети, згідно з повідомленнями в медіа, передають у музеї Криму, деякі з них вивозять на територію РФ. За даними прокуратури АРК, тільки у 2017 році знайдено 7500 предметів старовини. Також відомо про незаконні роботи на скелі, де розташоване «Ластівчине гніздо», роботи на території Генуезької фортеці в Судаку, а через видобуток піску знищені археологічні об'єкти античного городища Артезіан.

8.2. Культурні кримські проекти сьогодні

У деяких випадках культура з Криму частково перекочувала разом з людьми на територію України. Так, на початку 2018 року в Києві проведено конкурс юних талантів «Татли сес». Міжнародні фестивалі «Республіка KaZантип», Jazz Koktebel також пішли з окупованого Криму.

Попри велику кількість деструктивних явищ, слід звертати увагу і на позитивні процеси контекстного характеру. Минулого року відбулися знакові події, що демонструють демократичні цінності і євроінтеграційний курс України.

Національний перелік елементів нематеріальної культурної спадщини України поповнився новим елементом — «Орнек — кримськотатарський орнамент та знання про нього». Міністерство культури підтримало ініціативу громадської організації «Алем» спільно з майстрами з Криму (творчим об'єднанням «Чатир-Даг») зробити кримськотатарський традиційний орнамент, який є скарбницею духовного багатства культурної спадщини корінного народу України та Криму, ближчим до Європи та розпочати роботу над включенням його до списку нематеріальної спадщини ЮНЕСКО.

У Малій академії наук України відкрито секцію «Кримськотатарська гуманітаристика». Місія нової секції Всеукраїнського конкурсу-захисту науково-дослідницьких робіт учнів МАН — організація школярами пошукових досліджень, наукових і творчих презентацій з історії, літератури, фольклору, побуту, мови, релігії, культури та мистецтва кримськотатарського народу з метою їх взаємозбагачення і взаємодії з українським етносом. Це сприятиме кращому пізнанню школярами, їхніми батьками, вчителями історичних, соціокультурних подій та процесів розвитку власних народів, які стояли біля витоків творення держави України. Створенню нової секції МАН сприяли активісти громадської організації «Алем» — щоб надати можливість дітям з окупованої території Криму та переселенцям здобувати якісну українську освіту. Участь у наукових дослідженнях секції «Кримськотатарська гуманітаристика» можуть брати представники будь-якої національності.

У рамках проекту, завдяки фінансової підтримки посольства Швейцарії/Швейцарського бюро співробітництва в Україні, команда громадської організації «Алем» також доповнила українську Вікіпедію інформацією про кримськотатарських майстрів прикладного мистецтва і представників творчої спільноти Криму. Це дозволяє щоденно поповнювати світову культуру унікальними шедеврами кримськотатарської культурної спадщини.

8.3. Стратегічні цілі політики у сфері охорони культурної спадщини для Криму. Рекомендації

Культурні практики, їх передача з покоління в покоління є чинниками існування народу і його культурної ідентичності. У свою чергу, культурне самовираження та самоідентифікація — необхідними умовами мирного та повноцінного існування суспільства.

Для створення безпосередніх умов безпечного самовираження для митців з Криму в Україні є актуальний простір для унікального обміну знаннями та досвідом, комунікації й підтримки одне одного. Група кримськотатарських митців, які переселилися до Києва та об-

ласних центрів України, бачить своєю основною гілкою діяльності роботу з захисту та розвитку кримськотатарської культури і докладає усіх можливих зусиль для підтримки своєї спільноти через культурні практики. З цього мікрорівня важливо перейти у площину ширшої взаємодії з українським суспільством у мистецькому та соціальному вимірі. Така взаємодія полягатиме в розробці культурної інфраструктури, яка включає кримськотатарський компонент.

У контексті стратегії сталого розвитку цього напрямку доречно говорити про стратегічні цілі, їх кілька:

- репрезентація корінних народів України;
- прагнення до створення єдиного кримськотатарського національного культурного кластера і участь у формуванні цілісного інформаційно-культурного простору України;
- підвищення рівня присутності та участі кримських татар на міжнародних заходах та інформаційних майданчиках, у міжнародному політичному, культурному і громадському середовищі;
- популяризація кримськотатарської культури за межами України як невід'ємний елемент публічної дипломатії кримських татар;
- використання сучасних підходів і модернізованих інструментів підтримки і розвитку культури;
- підтримка проектів, спрямованих на вивчення, збереження та популяризацію кримськотатарської нематеріальної культурної спадщини на континентальній Україні, як один із способів збереження зв'язку з носіями культури на півострові та кумуляції культурного капіталу кримських татар;
- створення електронної бази об'єктів, які репрезентують кримськотатарську культурну спадщину.

Стратегія захисту та підтримки культурної спадщини у Криму — це документ з досить практичним контентом, з описом існуючих проблем і конкретними активностями, який у динаміці уточнюється, доповнюється на підставі

- постійного моніторингу та аналізу стану культури і забезпечення прав громадян у сфері культури в Криму;
- ідентифікації проблем забезпечення захисту культурної спадщини (пам'ятники, заповідники, музейні колекції та музейний фонд);
- моніторингу мовної політики на Кримському півострові;
- моніторингу стану дотримання прав людини в сфері культури в АРК в умовах окупації;
- моніторингу процесу проведення незаконних археологічних розкопок у Криму.

Важливо продукувати нове знання, здійснювати контекстуальні нововведення і швидко адаптуватися до технологічних і конструктивних змін у світовому просторі.

При цьому важливо брати до уваги якомога ширший спектр думок та оцінок по обидва боки фактичного кордону як тих громадян України, хто залишився жити на півострові, так і вимушених переселенців із Криму.

Зусилля мають бути спрямовані на надання кримським татарам численних можливостей бути почутими засобами мистецтва та культури, стати видимими та представляти унікальні традиційні та сучасні мистецтва і культури як усередині країни, так і за її межами для міжнародної громадськості.

Додаток 1

ПРОЕКТ
Вноситься
Кабінетом Міністрів України

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про внесення змін до Закону України «Про вищу освіту» щодо забезпечення права на здобуття вищої освіти осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України

Верховна Рада України **п о с т а н о в л я є**:

I. Внести до Закону України «Про вищу освіту» (Відомості Верховної Ради, 2014 р., № 37-38, ст. 2004, 2015 р., № 52, ст. 482, № 28, ст. 244, 2016 р., № 3, ст. 25, № 5, ст. 50, № 6, ст. 40, № 48, ст. 807, 2017 р., № 2, ст. 25, № 17, ст. 206) такі зміни:

1. Частину першу статті 1 доповнити пунктом 71 такого змісту:

«71) уповноважений вищий навчальний заклад — це вищий навчальний заклад, якому центральний орган виконавчої влади у сфері освіти і науки надає квоти для зарахування осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія, для здобуття вищої освіти на конкурсних засадах за кошти Державного бюджету України»;

2. Частину четверту статті 44 після абзацу першого доповнити новим абзацом такого змісту:

1) абзац третьої частини третьої викласти в такій редакції:

У зв'язку з цим абзац другий вважати абзацом третім.

« Для осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія та які отримали документи про загальну середню освіту державного зразка, прийом на навчання до одного з уповноважених вищих навчальних закладів, розташованих на території Запорізької, Миколаївської, Одеської та Херсонської областей та інших регіонів України, здійснюється на конкурсній основі за результатами вступних випробувань у межах установлених квот прийому до вищих навчальних закладів (наукових установ) України»;

2) частину третю після абзацу третього доповнити новим абзацом четвертим такого змісту:

«Перелік уповноважених вищих навчальних закладів затверджується центральним органом виконавчої влади, у сфері управління якого вони знаходяться»;

3) частину четверту після абзацу першого доповнити новим абзацом другим такого змісту:

«Особливості прийому до уповноважених вищих навчальних закладів осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України, визначається центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки».

У зв'язку з цим абзац другий–четвертий вважати абзацами третім–п'ятим.

3. Статтю 71 доповнити частиною дев'ятою такого змісту:

«9. Для осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України, забезпечується безоплатне навчання зі стипендіальним забезпеченням на підготовчих курсах уповноважених вищих навчальних закладів тривалістю один рік у порядку, затвердженому центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки».

4. У 2 розділі XV «Прикінцеві та перехідні положення»:

1) підпункт 19 пункту 2 викласти в такій редакції:

«19) розмір квоти для прийому осіб, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія України, встановлюється центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки для уповноважених вищих навчальних закладів»;

2) підпункт 12 пункту 5 викласти у такій редакції такого змісту:

«12) забезпечити поглиблене вивчення українознавчих дисциплін особами, місцем проживання яких є тимчасово окупована територія та які прийняті на навчання до одного з вищих навчальних закладів».

II. Прикінцеві положення

1. Цей Закон набирає чинності з дня, наступного за днем його опублікування, та вводиться в дію через місяць з дня набуття ним чинності.

2. Кабінету Міністрів України у місячний строк з дня набуття чинності цим Законом забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їхніх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Додаток 2

ОПИС ПОРУШЕНЬ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ ЛЮДИНИ

Відповідно до міжнародних договорів у сфері прав людини та гуманітарного права, Російська Федерація після незаконної окупації порушила наступні громадянські, політичні, економічні, соціальні та культурні права і свободи людини:

- право на громадянство через примусове набуття громадянства РФ;
- відправлення правосуддя і право на справедливий суд;
- право на життя;
- право на фізичну і психічну недоторканність;
- право на свободу та безпеку;
- право на повагу до приватного і сімейного життя;
- примусовий призов до армії;
- свободу пересування;
- свободу думки, совісті та релігії;
- свободу мирних зібрань;
- свободу вираження думок і свобода засобів масової інформації;
- право безперешкодно дотримуватися своїх поглядів;
- свободу доступу до інформації;
- свободу асоціацій;
- майнові права;
- право зберігати свою ідентичність, культуру і традиції;
- право на працю;
- право на освіту рідною мовою;
- право на здоров'я.

Варто зауважити, що порушення прав стосуються кримських татар, етнічних українців, осіб та організацій, які не виявляють лояльності до РФ та незаконної окупації Криму. На ці організації та цих осіб чиниться політичний тиск, використовуються політично вмотивовані переслідування.

Громадянські, політичні, економічні та соціальні права ¹¹⁴	Стислий огляд порушень (за матеріалами звітів неурядових організацій, міжнародних інституцій)
Право на громадянство	<p>У 2013 році, за статистичними даними, в Криму проживали 1967,2 млн. осіб.</p> <p>Після окупації Російською Федерацією жителів Криму примусили отримати російське громадянство. Усі громадяни України та особи без громадянства, які постійно проживали на території півострова (що підтверджувала наявність у паспорті штампа про реєстрацію за місцем проживання), автоматично визнавалися громадянами Російської Федерації. Можна було відмовитися від громадянства РФ, проте можливості були обмежені. Встановлений термін складав 19 днів, але, приміром, станом на 9 квітня 2014 року функціонували тільки 2 центри ФМС. 19 квітня 2014 року ФМС повідомила, що 3247 постійних мешканців Криму подали заяви про відмову від автоматичного отримання громадянства РФ. Особи з посвідкою на проживання обмежені в правах, зокрема, не можуть володіти землею сільськогосподарського призначення, голосувати, проводити публічні заходи; у них можуть виникати проблеми з працевлаштуванням, медичним забезпеченням. З російських джерел відомо про 19 тисяч випадків надання РФ інформації про відмову від громадянства України, - як вказують міжнародні організації, переважно інформація отримана від чиновників. Україна вважає громадян, які проживають в окупованому Криму, громадянами України.</p>
Відправлення правосуддя і право на справедливий суд	<p>Фіксуються випадки залякування адвокатів; суди не беруть до уваги інформацію про катування у місцях несвободи; обвинувачуваних засуджували за дії, що мали місце до початку застосування законодавства Російської Федерації в Криму. За даними правозахисних організацій, деякі судді в Криму виконують політичне замовлення, рішення ухвалюються без урахування доказів.</p> <p>За 2017 рік у Криму не менше 25 осіб стали фігурантами політично мотивованих кримінальних справ.</p> <p>Політично вмотивоване адміністративне переслідування було зафіксовано в 167 випадках і є найбільш вживаною формою репресій проти нелояльного або того, що вважається таким, населення.</p>
Право на життя, свободу та безпеку	<p>У лютому, березні та квітні 2014 року четверо осіб було вбито і дві особи померли під час подій незаконної анексії Криму. У 2015, 2016 та 2017 роках на півострові зафіксовано й інші випадки смертей, включно з убивствами.</p> <p>Правозахисні організації вказують на 15 випадків смертей цивільних осіб, до яких причетні органи окупаційної влади, причому 7 з цих випадків - вбивства, здійснені державними органами РФ. 5 випадків є неполітичними вбивствами, однак щодо них немає ефективного розслідування. Ще 3 випадки є самогубствами на знак протесту проти дій окупаційної влади.</p>

¹¹⁴ Використано посилання на Звіт кримської правозахисної групи «Енциклопедія репресій в Криму з моменту анексії Росією», <http://krymsos.com/files/3/a/3a6275a-report-ua-new--1-.pdf>

Громадянські, політичні, економічні та соціальні права ¹¹⁴	Стислий огляд порушень (за матеріалами звітів неурядових організацій, міжнародних інституцій)
	Станом на початок 2018 року, за даними Меджлісу, кількість політичних в'язнів, яких утримують в окупованому Росією Криму, перевищила 60 осіб.
Право на фізичну і психічну недоторканність	<p>У 2014 році фіксувалися випадки насильства, вчиненого так званою «кримською самообороною», легалізованою самопроголошеною кримською владою, проти проукраїнських активістів, зокрема тих, хто не підтримав анексії та окупації Криму. Фіксувалися політично вмотивовані заходи ФСБ та так званої кримської поліції. Людей незаконно утримували без спілкування та листування. Деяким особам інкримінували «тероризм», «екстремізм». Ухвалювалися рішення стосовно примусової психіатричної експертизи. Міжнародні організації говорять про десятки насильницьких зникнень у Криму, зокрема в березні 2014 року зникла 21 людина, декого з них згодом було знайдено.</p> <p>Серед викрадених — проукраїнські активісти та прихильники Майдану, журналісти, кримські татари, колишні та чинні українські військовослужбовці.</p> <p>Правозахисники «Крим SOS» вказують, що за період анексії 44 людини стали жертвами насильницьких зникнень, з них 19 були звільнені, 16 досі не знайдені і вважаються зниклими безвісти, 6 знайдені мертвими, 2 згодом виявлені в місцях несвободи як засуджені за політичними статтями, 1 людина екстрадована.</p> <p>За період з 27 лютого 2014 року було зафіксовано 149 випадків застосування тортур та негуманного поводження і покарань.</p>
Право на повагу до приватного і сімейного життя	<p>Міжнародні організації вказують на більш ніж 150 обшуків, рейдів приватними помешканнями, де розшукували «заборонену літературу», докази «екстремістської діяльності». Ці заходи здійснювали силові структури РФ у форматі залякування, із застосуванням великої кількості правоохоронців. Жертви вказували на підкидання їм заборонених у РФ матеріалів. Також 38 громадян України віднесено до тих, «стосовно яких є відомості про їхню причетність до екстремістської діяльності або тероризму». Згідно з законами Російської Федерації щодо запобігання фінансуванню тероризму, застосовуваними в Криму, банківські рахунки цих осіб підлягають постійному моніторингу і більшість їхніх банківських операцій призупиняється.</p> <p>Наприкінці 2017 року так звана «антитерористична комісія» констатувала серед основних загроз у Криму «екстремістські осередки кримськотатарського та українського націонал-сепаратизму».</p>
Примусовий призов до армії	З 2014 року до армії Російської Федерації призвали близько 10 тис. місцевих жителів, у тому числі в 2017-му — близько 5 тис. Так, за офіційними даними РФ, тільки восени 2017 року з території півострова «на комплектування військ (сил) направлено 2 400 осіб». З них 645 призовників відправили служити до військових частин, розташованих на території РФ, поза територією півострова.

Громадянські, політичні, економічні та соціальні права ¹¹⁴	Стислий огляд порушень (за матеріалами звітів неурядових організацій, міжнародних інституцій)
	У 2017 році порівняно з 2016-м кількість призваних збільшилася на 1 тис. осіб. У 2017 році відкрито мінімум чотири кримінальні справи за ухилення від служби в армії: дві в Сімферополі, одна в Севастополі та одна в Ялті.
Свобода пересування	25 квітня 2014 року Росія, всупереч усім міжнародним угодам, встановила «кордон» на північному в'їзді до Криму. Українським активістам, представникам кримських татар створювали суттєві перешкоди в пересуванні через «кордон», зокрема, піддавали їх настирливим і тривалим допитам. Зафіксовано близько 30 депортацій українських громадян, проте міжнародні організації зазначають, що це число може бути набагато більшим.
Свобода думки, совісті та релігії	Релігійні громади мали перереєструватися відповідно до законів РФ, адже без цього вони не мали можливості надалі провадити діяльність, орендувати майно. Перереєстрація завершилася 1 січня 2016 року. Міжнародні організації вказують на відсутність прозорості під час цього процесу. До окупації в Криму налічувалося 2083 релігійні організації, у Севастополі — 137, як зі статусом юридичної особи, так і без такого статусу. На 17 серпня 2017 року зареєстровано 722 релігійні громади в Криму і 96 — у Севастополі. Серед них — дві найбільші релігійні організації православної і мусульманської громад, різні протестантські та юдейські конфесії, римо-католицька та греко-католицька громади, інші релігійні групи. «Свідки Єгови» у квітні 2017 року рішенням Верховного суду Російської Федерації були визнані незаконною організацією. Відвертих утисків зазнає УПЦ КП у Криму, яка не перереєструвалася відповідно до вимог РФ. З 2014 року п'ять храмів УПЦ КП були або захоплені збройними формуваннями, або закриті через непродовжені договори оренди. Констатується, що всі релігійні громади, у тому числі християнські церкви, незалежні від Москви, зіштовхнулися з труднощами, зумовленими різким обмеженням свободи зібрань, експропріацією, непродовженням дії документів, регулярними обшуками в приміщеннях релігійних організацій.
Свобода мирних зібрань	З квітня 2014 року фактично обмежується свобода мирних зібрань. Запити щодо їх проведення відхиляються на формальних підставах. Відмови у проведенні публічних заходів можуть аргументуватися протидією екстремізму. Обмежується право навіть на одиночні пікети. Кримські татари, учасник таких пікетів, мали протягом 2017 року понад 80 адміністративних справ за начебто несанкціоновані публічні зібрання і невиконання розпоряджень поліції. За даними моніторингу Української гельсінської спілки з прав людини, за три роки було притягнуто до відповідальності 256 людей і винесено 268 вироків. Загалом за проведення мирних зібрань винесено 235 постанов про стягнення штрафів на загальну суму в еквіваленті 1 359 111 гривень.

Громадянські, політичні, економічні та соціальні права ¹¹⁴	Стислий огляд порушень (за матеріалами звітів неурядових організацій, міжнародних інституцій)
Свобода висловлення думок і свобода засобів масової інформації	<p>Російська служба нагляду у сфері зв'язку, інформаційних технологій і масових комунікацій заявила, що загальна кількість ЗМІ, які перереєструвалися і отримали дозвіл продовжувати діяльність у РФ та окупованому Криму, становить 250 (з них 231 — перереєстровані видання, 19 — російські ЗМІ, які тільки розпочали свою роботу на півострові). Це значно менше порівняно з близько 3 тисячами ЗМІ, які були зареєстровані до 2014 року відповідно до вимог українського законодавства.</p> <p>9 березня 2014 року з мережі аналогового мовлення було вилучено всі українські телеканали (за винятком «Тонісу»), деякі з них замінено російськими. Мовлення українських телеканалів у кабельних мережах тривало ще протягом кількох місяців, але 29 червня 2014 року було вимкнено Чорноморську ТРК, телеканали «Інтер», «1+1», «2+2», «5 канал», ICTV, «Новий канал», «News 24» і «Рада». З середини 2015 року в кабельних мережах півострова не транслювали жодного зареєстрованого в Україні телеканалу. Переважна більшість FM-радіостанцій, що мовили в Криму до окупації, були позбавлені радіочастот і відтак змушено пішли з ефіру. Перші повідомлення про блокування деяких популярних українських веб-сайтів, таких як «Цензор», «Новий регіон» та «Главком», почали з'являтися у серпні 2014 року. Загалом блокування сайтів за розповсюдження небажаної інформації є в Росії поширеною практикою. Кримськотатарський канал АTR припинив мовлення на території окупованого Криму 1 квітня 2015 року через відмову в реєстрації в Роскомнагляді. Крім цього, припинили мовлення дитячий кримськотатарський канал «Lale», радіостанції «Лідер» і «Meudan», які входять до холдингу АTR. Із 11 кримськотатарських ЗМІ ліцензію отримала лише газета «Голос Криму». Також вигнано з Криму україномовну газету «Кримська світлиця».</p>
Свобода асоціацій	<p>Станом на 17 серпня 2017 року в окупованих Криму та Севастополі зареєстровано 1814 НУО проти 4090 організацій, які існували у середині березня 2014 року. Перереєстрація НУО була унеможливлена через дію законів Російської Федерації про «іноземних агентів» і «небажані організації».</p> <p>Низка НУО покинула півострів під тиском окупаційної влади.</p>
Майнові права. Націоналізація майна	<p>Фактично в окупованому Криму відбулася «націоналізація», експропріація економічно цінних активів, часто із застосуванням сили.</p> <p>27 лютого 2015 року «парламент Криму» ухвалив постанову № 505-1/15, якою було припинено процес націоналізації і заборонено подальше внесення доповнень до переліку об'єктів, що підлягають націоналізації, починаючи з 1 березня 2015 року. Проте 16 вересня 2015 року це положення було змінено: зокрема, «з метою уточнення» до переліку було дозволено включити земельні ділянки і деяку нову інформацію. Міжнародні організації вказують</p>

Громадянські, політичні, економічні та соціальні права ¹¹⁴	Стислий огляд порушень (за матеріалами звітів неурядових організацій, міжнародних інституцій)
	<p>на те, що станом на 28 серпня 2017 року перелік націоналізованого майна змінювався 56 разів і на сьогодні містить 4618 «націоналізованих» державних і приватних об'єктів нерухомості. При цьому згадані постанови не містили критеріїв націоналізації і в більшості випадків — інформації про власників націоналізованого майна.</p> <p>Низка рішень самопроголошеної кримської влади стосувалася «приватизації» українських активів, майна, що належать державі або приватним юридичним особам. Проголошена кримською «владою» «приватизація» передбачала фактичний продаж українських підприємств, які раніше зазнали «націоналізації» та «викупу». Паралельно з цим відбувається й передача низки об'єктів української державної власності, власності юридичних осіб, об'єктів культурної спадщини російським урядовим структурам.</p>
<p>Право зберігати свою ідентичність, культуру і традиції</p>	<p>Констатується, що після анексії Криму Російською Федерацією деякі жителі, які бажали зібратися і висловити свою відмінну від інших політичну думку або неросійську культурну ідентичність, наразилися на значне обмеження своїх громадянських і політичних прав через велику кількість нових правил. Зокрема, це стосується свободи мирних зібрань, висловлення поглядів і пересування.</p> <p>У звітах міжнародних організацій констатується, що українська та кримськотатарська громади були обмежені в можливості демонструвати державні та культурні символи і публічно відзначати дати, які мають важливе значення для цих громад. Відзначення пам'ятних дат дозволялося, якщо організації проявляли лояльність до РФ та «російського статусу» Криму.</p> <p>Були ліквідовані українські музеї, організації. У лютому 2015 року було закрито Музей української вишиванки, а з бібліотеки ім. І.Франка в Сімферополі вилучено книги сучасних українських авторів. Міжнародні організації свідчать про декларативність проголошення в так званій «конституції Республіки Крим» української та кримськотатарської мов офіційними мовами нарівні з російською.</p> <p>29 вересня 2016 року Верховний суд Російської Федерації підтвердив «законність» заборони Меджлісу кримськотатарського народу. Раніше, 26 квітня 2016 року, так званий «Верховний суд Республіки Крим» визнав Меджліс кримськотатарського народу «екстремістською організацією» і заборонив його діяльність на території РФ. 18 квітня 2016 року Мін'юст РФ вніс Меджліс до переліку організацій, діяльність яких припинено у зв'язку із здійсненням ними екстремістської діяльності. Це було зроблено на підставі рішення так званого «прокурора Криму» від 12 квітня 2016 року. Отже, за цими рішеннями, Меджліс внесено до «переліку некомерційних організацій, щодо яких судом ухвалено і вступило в законну силу рішення про ліквідацію або заборону діяльності з підстав,</p>

Громадянські, політичні, економічні та соціальні права ¹¹⁴	Стислий огляд порушень (за матеріалами звітів неурядових організацій, міжнародних інституцій)
	<p>передбачених ФЗ «Про протидію екстремістській діяльності». За повідомленнями ЗМІ, під час судового засідання російський прокурор заявив, що головна провина Меджлісу — невизнання його лідерами анексії Кримського півострова та намагання повернути півострів до складу України.</p>
<p>Право на освіту рідною мовою</p>	<p>У Криму скорочується кількість навчальних закладів, де учні мали можливість вивчати українську та кримськотатарську мови як предмет або взагалі отримувати освіту українською чи кримськотатарською мовами.</p> <p>У 2015–2016 навчальному році навчалися або вивчали кримськотатарську мову 15,2 тис. учнів (або 8% всіх учнів Криму), українську — 10,2 тис. (5,3%).</p> <p>У 2016–2017 навчальному році освіту кримськотатарською мовою здобували тільки 5,3 тис. учнів (3%), українською мовою — 371 учень (0,2%).</p> <p>У 2017–2018 навчальному році на факультативах, додаткових заняттях кримськотатарську мову вивчають 19,2 тис. дітей, українську — 12,9 тис. дітей, вірменську — 54, болгарську — 62, новогрецьку — 136, німецьку — 56 учнів.</p> <p>Всього нараховується 15 шкіл з кримськотатарською мовою навчання, на базі загальноосвітніх навчальних закладів з російською мовою навчання відкрито класи з кримськотатарською мовою навчання (в 37 школах 137 класів, 1730 учнів).</p> <p>На момент окупації Криму на півострові функціонували 6 шкіл з українською мовою навчання. Натомість на сьогодні на базі загальноосвітніх навчальних закладів з російською мовою навчання відкрито класи з українською мовою навчання (в 12 школах 19 класів, 239 учнів). Декларується, що факультативно, у позаурочний час, українську мову вивчають 12892 учні.</p> <p>Російська окупаційна влада вказує, що батьки учнів самі не виявляють достатнього бажання до вивчення української мови. Водночас є численні свідчення про тиск на батьків, створення бар'єрів для відкриття класів з українською мовою навчання, не кажучи вже про школи.</p>
<p>Право на здоров'я</p>	<p>У листопаді 2016 року в кримських державних медичних установах налічувалося 7195 лікарів та 17283 інших медичних працівників. У звітах міжнародних організацій вказується, що було зайнято лише 62,3% посад лікарів. Самопроголошена кримська влада визнала факт нестачі медичного персоналу. Дискримінованими у можливості отримати медичну допомогу є ті, хто не мав російського громадянства. Від відсутності замісної терапії постраждали наркозалежні.</p>

Громадянські, політичні, економічні та соціальні права ¹¹⁴	Стислий огляд порушень (за матеріалами звітів неурядових організацій, міжнародних інституцій)
Право на працю	Міжнародні організації констатують, що право на працю не застосовувалося однаковою мірою в Криму з початку анексії. Так, українські громадяни, зокрема вчителі та лікарі, через відсутність російських паспортів у процесі працевлаштування стикаються з дискримінацією та стигматизацією. У РФ державні службовці, службовці органів місцевого самоврядування не можуть мати подвійного громадянства. У цілому в Криму нараховувалося понад 10 тисяч державних службовців. У РФ заявляють, що 19 тисяч кримчан подали заяви про відмову від громадянства України.

Порушення прав людини і громадянина в окупованому Криму знаходять відображення у спеціальних звітах міжнародних організацій, таких як Управління Верховного комісара ООН з прав людини, ЮНЕСКО, БДІПЛ ОБСЄ, ВКНМ ОБСЄ, ПАРЕ, рішеннях Європейського парламенту, інших міжнародних структур.

Методологія підготовки таких звітів міжнародних організацій ґрунтується на міжнародних договорах у сфері прав людини та гуманітарного права, здійснюється відповідно до сфери їхніх повноважень і базується на:

- довготермінових спостереженнях за ситуацією;
- зборі свідчень безпосередніх очевидців (зустрічі, інтерв'ю) в Україні, на адміністративній межі з АР Крим;
- вивченні відповідного законодавства та минулих звітів про ситуацію із дотриманням прав людини в Криму;
- взаємодії з органами влади України, громадянським суспільством, наданих неурядовими організаціями офіційних статистичних даних.

Утім, російська окупаційна влада сьогодні не допускає в Крим різні місії міжнародних організацій. З боку української влади меню впливу на ситуацію в Криму є коротким. Фактично доступ обмежений, і за цих умов необхідна підтримка неурядових організацій, що працюють з питаннями Криму, волонтерських ініціатив для донесення інформації про дії українських інституцій у цій сфері, надання правової допомоги.

БАР'ЄРИ ДЛЯ ВСТУПНИКІВ

Які бар'єри заважають випусникам з Криму вступати до українських університетів

КЛЮЧОВІ БАР'ЄРИ СТОСОВНО ЗДОБУТТЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В УКРАЇНІ



Недостатня кількість інформації про умови навчання в Україні



Матеріальні витрати, необхідні для переїзду на територію України



Страх переїзду на навчання в Україну з окупованого Криму



Відсутність знань з української мови та літератури, історії України



Складність перетину адмінкордону



Відсутність документів державного зразка



дистанційне навчання в українських школах не має якісного контенту

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ЗБІЛЬШЕННЯ КІЛЬКОСТІ ВСТУПНИКІВ З КРИМУ



Забезпечити доступ до якісної дистанційної освіти (в т. ч. у формі екстернату)



Забезпечити громадян, що мешкають на тимчасово окупованих територіях додатковими інструментами здобуття професійно-технічної та вищої освіти на материковій Україні



Посилити інформаційну кампанію та координацію щодо вирішення проблеми забезпечення рівного доступу до якісної освіти громадянам, що мешкають на тимчасово окупованих територіях

МОВИ НАВЧАННЯ В КРИМУ

Як змінилася частка викладання українською та кримськотатарською за час окупації

ЗМІНА ЧАСТКИ МОВ НАВЧАННЯ, %

2014

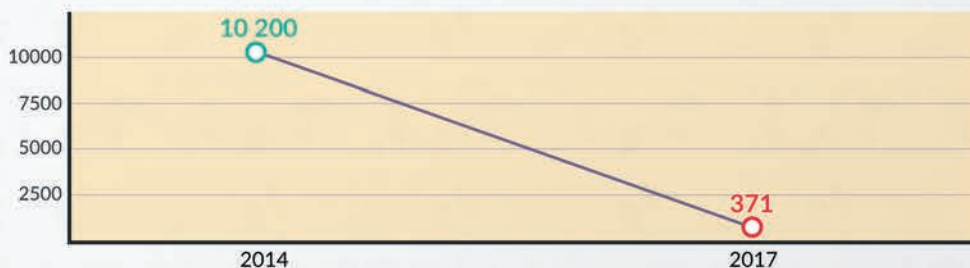


2016/2017



ДИНАМІКА НАВЧАННЯ УКРАЇНСЬКОЮ МОВОЮ

Кількість осіб, що навчалися українською мовою



Кількість шкіл з українською мовою навчання



НАВЧАННЯ НА ЕКСТЕРНАТУРІ

Як проходить навчання на інтернаті для жителів Криму

ЖИТЕЛІ КРИМУ НА ЕКСТЕРНАТУРІ ТА У НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ

19

дітей з Криму подали заявки на навчання на екстернаті у 2017/2018 н.р.

109



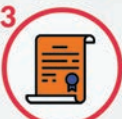

дітей з Криму переселилися з тимчасово окупованого Криму і продовжують навчання в загальноосвітніх закладах Херсонської області

150

учнів навчається в Міжнародній українській школі

ПРОБЛЕМИ, ПОВ'ЯЗАНІ ЗІ ВСТУПОМ НА ЕКСТЕРНАТУРУ

Хоча механізм отримання освіти екстерном трохи і був спрощений та розширений на більшу категорію дітей, воно все ж таки має ряд недоліків, які не дозволяють охопити дистанційним навчанням/екстернатом більшу чисельність дітей. Так, у нормативно-правових документах:

-  не врегульований механізм навантаження і оплати вчителів, які здійснюють навчання екстернів
-  питання використання залишків освітньої субвенції на потреби дистанційного навчання
-  не врегульовано питання здачі ДПА за 4 клас дітей, які навчаються дистанційно
-  не відкориговані навчальні плани під потреби дистанційного навчання

ВСТУПНИКИ З КРИМУ

Яка динаміка вступу абітурієнтів з Криму в українські університети

СТАТИСТИКА ВСТУПНИКІВ З ТЕРИТОРІЇ КРИМУ

Кількість Освітніх Центрів «Крим-Україна»



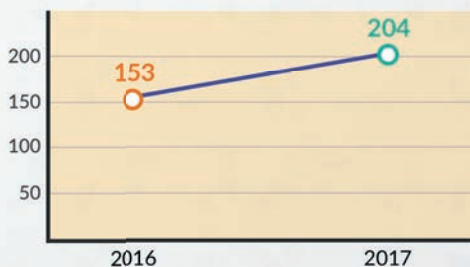
Кількість звернень до Освітніх Центрів «Крим-Україна»



Кількість місць в університетах, виділених для абітурієнтів з Криму



Кількість вступників до ВНЗ України з Криму



ВНЗ, У ЯКІ МОЖУТЬ ПІЛЬГОВО ВСТУПАТИ ВИПУСКНИКИ З КРИМУ



- Регіони, де доступні пільгові місця
- Регіони, де немає пільгових місць
- Тимчасово-окуповані території
- ① Місто розміщення та кількість університетів, у яких доступні пільгові місця для вступників з Криму

МЕРЕЖА ОСВІТНІХ ОРГАНІЗАЦІЙ КРИМУ

Як змінилась кількість загальноосвітніх організацій, що працюють на території Криму

Кількість загальноосвітніх організацій в Криму



Кількість учнів, що навчаються у загальноосвітніх організаціях в Криму



National Endowment
for Democracy
Supporting freedom around the world

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



Літературний редактор: Зварич Олена

Верстка: Конончук Лариса

Розповсюджується безкоштовно

Український незалежний центр політичних досліджень, 2018

Формат 70x100/16

Ум. друк. арк. 10,23

Тираж 500 прим. Зам. № 5/5

Видавець і виготовлювач ТОВ «Агентство «Україна»

01054, м. Київ, вул. Гончара, 55

(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)

