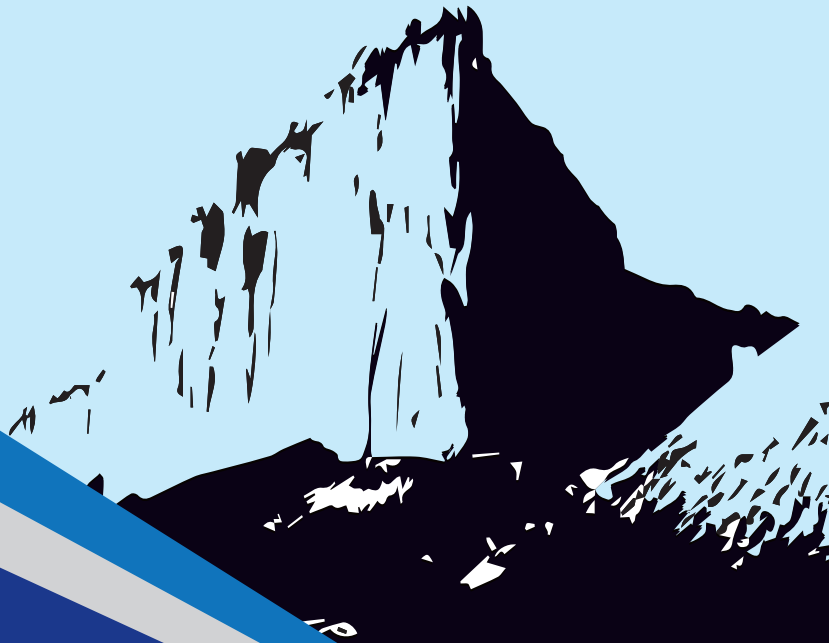


Біла книга

# КРИМ ПІСЛЯ АНЕКСІЇ

Державна політика,  
виклики, рішення та дії



Київ-2016

Український незалежний центр політичних досліджень

# **КРИМ ПІСЛЯ АНЕКСІЇ.**

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА, ВИКЛИКИ, РІШЕННЯ ТА ДІЇ

Біла книга

*Тищенко Ю., Каздобіна Ю., Гучакова Т.,  
Смірнов О., Горобчишина С., Дуда А.*

*За заг. ред. Ю. Тищенко*

Київ–2016

УДК 354(477):341.223(477.75)  
ББК 67.9(4Укр)401  
К82

**Крим після анексії. Державна політика, виклики, рішення та дії.**  
К82 Біла книга / Тищенко Ю., Каздобіна Ю., Гучакова Т., Смірнов О., Горобчишина С., Дуда А.; За заг. ред. Ю. Тищенко. - Київ: ТОВ «Агентство» Україна», 2016. — 148 с.

**ISBN 978-966-137-067-7**



Видання здійснено за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Погляди, висловлені в цій публікації, належать виключно авторам і можуть не збігатися з позицією МФ «Відродження». Жодну частину цих матеріалів не можна відтворювати, використовувати в будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, фотокопіювальний чи будь-який інший спосіб, без відповідного посилання на оригінальне джерело.

Звіт випускається українською мовою в друкованому й електронному варіантах. Електронну версію звіту представлено на сайті УНЦПД за адресою <http://www.ucipr.org.ua>. У друкованому вигляді видання розповсюджується безкоштовно. УНЦПД дозволяє поширювати тексти з посиланням на джерело.

У виданні проаналізовано процес формування політики України стосовно Кримського півострова, дії Росії після анексії. Висвітлено перебіг становлення інституцій окупаційної влади, соціально-економічну ситуацію в Криму, питання інформаційної політики, освітньої сфери, політико-правові рішення після окупації Кримського півострова протягом 2014–2016 рр.

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

**УДК 354(477):341.223(477.75)  
ББК 67.9(4Укр)401**

ISBN 978-966-137-067-7

©УНЦПД, 2016

# ЗМІСТ

<b>ВСТУП</b> .....	5
<b>1. ПОЧАТОК ОКУПАЦІЇ ТА АНЕКСІЇ АР КРИМ. ПРАВОВІ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ</b> .....	7
1.1. Політико-правові аспекти окупації Кримського півострова у 2014–2016 роках ..	7
1.2. Захист громадянських і майнових прав на тимчасово окупованій території, прав кримськотатарського народу .....	8
1.3. Вільна економічна зона «Крим» .....	11
1.4. Питання статусу Криму .....	14
1.5. Питання внутрішньо переміщених осіб (ВПО) .....	15
1.6. Санкції як ненасильницький державний опір .....	16
1.7. Гібридні форми впливу на окуповані території .....	18
1.8. Реакція міжнародного співтовариства на окупацію Кримського півострова .....	19
1.9. Кримський півострів під окупаційною владою .....	21
<b>2. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ОКУПОВАНОГО ПІВОСТРОВА</b> .....	26
2.1. Формування інституцій з питань окупованого Криму в Україні.....	26
2.1.1. Питання деокупації Кримського півострова в структурі виконавчої влади України .....	29
2.1.2. Правоохоронні структури .....	33
2.1.3. Верховна Рада України: питання стосовно Криму.....	34
2.1.4. Структури з питань Криму в Адміністрації Президента України .....	35
2.2. Створення в РФ інституцій стосовно «всєбічної інтеграції Криму» .....	36
2.2.1. Уповноважений представник президента РФ у Криму .....	38
2.2.2. «Міністерство у справах Криму РФ», «Урядова комісія у справах Криму»: напрями «інтеграції».....	38
2.2.3. Муніципальний рівень: «кураторство» регіонів .....	40
2.2.4. Створення правоохоронних (силових) «структур» РФ у Криму .....	41
2.3. Самопроголошені «інституційні структури» Криму.....	42
<b>3. ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА</b> .....	44
3.1. Питання освіти на початку окупації .....	44
3.2. Політика РФ в освітній сфері в окупованому та анексованому Криму: вища школа .....	47
3.3. Освітня політика українського уряду у 2015 році.....	51
3.4. Середня освіта: проблеми визначення мови навчання .....	54
3.5. Питання релігії в кримських школах .....	56
3.6. Впровадження російської ідеології в освіті Криму (2014–2016 рр.).....	57
3.7. Освітня політика України стосовно Криму в 2016 році: Таврійський національний університет, питання вищої освіти.....	58
3.8. Політика Росії щодо абітурієнтів з Криму 2016 року .....	62

3.9. Освітня політика «уряду» Криму в 2016 році.....	63
3.10. Проблеми освіти в Криму в міжнародних документах та рішеннях міжнародних організацій.....	65
<b>4. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СИТУАЦІЯ: ОГЛЯД НАПРЯМІВ ТА ТЕНДЕНЦІЙ .....</b>	<b>66</b>
4.1. Питання мілітаризації Кримського півострова.....	71
4.2. Торгівля.....	73
4.3. Транспорт .....	80
4.3.1. Залізничний транспорт .....	83
4.3.2. Авіація .....	87
4.3.3. Морський транспорт .....	96
4.3.4. Будівництво мосту через Керченську протоку .....	106
4.4. Банки та фінанси .....	113
<b>5. ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА.....</b>	<b>117</b>
5.1. Українські та кримські ЗМІ на півострові після окупації .....	117
5.2. Кримськотатарські медіа на півострові .....	120
5.3. Свобода слова в Російській Федерації та її кримський вимір.....	121
5.4. Українські недержавні ініціативи щодо Криму .....	124
5.5. Суб'єкти формування та впровадження державної інформаційної політики ....	126
5.5.1. Міністерство інформаційної політики України .....	127
5.5.2. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення .....	130
5.5.3. Державний комітет телебачення і радіомовлення України .....	133
5.6. Інформаційні продукти щодо Криму.....	134
5.7. Можливості глушіння сигналу з України .....	135
5.8. Протидія мовленню окупантів .....	135
5.9. Кримськотатарські ЗМІ на материковій частині України.....	136
5. 10. Виклики .....	137
5.11. Питання доступу іноземних журналістів у Крим.....	138
5.12. Питання захисту прав журналістів .....	139
<b>6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ.....</b>	<b>141</b>

# ВСТУП

Окупація та анексія Кримського півострова Російською Федерацією в лютому-березні 2014 року стали небезпечним викликом для України та світу: це був фактично перший акт анексії після Другої світової війни. Антизахідна риторика президента РФ Путіна ставала все більш войовничою, деструктивна роль Росії в заморожених конфліктах на пострадянському просторі — все більш очевидною, а збільшення військових бюджетів мало б наводити на певні роздуми. Проте навіть російсько-грузинський конфлікт 2008 року та маніпулятивна тональність висвітлення Євромайдану в російських ЗМІ, що подавали мирний протест українців проти незаконних дій влади як спецоперацію Заходу, не змусили переважну більшість аналітиків передбачити можливість окупації Криму. Анексія АР Крим з боку Російської Федерації спричинила не лише глибинні зміни, що торкнулись усіх рівнів організації суспільства, але й призвела до численних порушень прав людини та громадянина.

Окупація та анексія стали політико-управлінським викликом, на який політичні еліти, органи влади України не мали відповіді. Зокрема, окупація українських регіонів поставила перед владою України такі питання:

- 1) Яким чином захищати і забезпечувати права громадян України на території півострова та права переселенців?
- 2) Яким має бути порядок перетину умовного кордону з окупованими територіями?
- 3) Якими мають бути міжбюджетні відносини з окупованими регіонами?
- 4) Яким має бути режим економічних взаємовідносин з окупованими територіями?

У Української влади досить обмежені засоби впливу на ситуацію в Криму загалом та ситуацію навколо забезпечення прав людини і вирішення соціальних проблем зокрема. В політичному дискурсі є популярною теза, що проведення соціально-економічних реформ в Україні, політика європейської інтеграції та соціокультурне зближення з Європою створюють умови для повернення Криму до складу України та позбавлять наслідків незаконної анексії з боку РФ. Так чи інакше, але окрім сценаріїв соціально-економічного розвитку, європейської інтеграції та демократизації країни, паралельно з розглядом справ у міжнародних судових інстанціях, інших рецептів та загальної стратегії бачення виходу з кримської кризи майже не висловлюється, немає чітко артикульованого спільного бачення шляхів та сценаріїв деокупації Криму, тим більше з урахуванням ролі РФ у цьому процесі, адже політичне керівництво Росії сьогодні відмовляється говорити про Крим.

Хоча окупація Криму не зустріла збройного спротиву, вона є наслідком збройної агресії та здійснювалася з активним використанням збройних сил Російської Федерації. Президент РФ В. Путін у фільмі «Крим. Шлях на батьківщину»<sup>1</sup> особисто визнав факт проведення військової операції «з повернення Криму».

Таким чином, Російська Федерація має дотримуватися всіх обмежень, передбачених нормами міжнародного права для режиму окупації. Проте реалії свідчать про ціл-

<sup>1</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.youtube.com/watch?v=t42-71RpRgI>.

ковите ігнорування відповідних норм з боку окупаційної російської «влади». Це стосується комплексу питань з прав людини, гуманітарної політики, безпеки, власності.

Стратегія національної безпеки України 2007 року<sup>2</sup>, яка була чинною на момент агресії, не визнавала Росію потенційною загрозою. Серед загроз, які безпосередньо стосувалися Криму, згадувалися лише «невирішеність питання щодо розмежування лінії державного кордону акваторії Чорного і Азовського морів та Керченської протоки, відсутність демаркації державного кордону України з Російською Федерацією, Республікою Білорусь та Республікою Молдова, що стримує врегулювання правових засад забезпечення його режиму і облаштування, ускладнює ефективну протидію транснаціональним загрозам» та «наявність неврегульованих проблемних питань, пов'язаних з тимчасовим перебуванням Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, недосконалість договірно-правової бази у цій сфері»<sup>3</sup>.

Ця неготовність, до якої в момент відсутності центральної влади в Києві додалась неспроможність Української держави реагувати на загрозу власній територіальній цілісності, призвели до того, що дії України та її влади під час захоплення Криму російськими військовими виглядали безпорадно. Заяви та дії в рамках українського та міжнародного правового поля не мали жодного впливу на агресора, і вже за тиждень після початку окупації Крим опинився під ефективним контролем російської окупаційної армії, а за місяць після початку окупації в Москві було підписано «Договір про прийняття Криму до Російської Федерації».

Неготовність України до російської агресії, слабкість розбалансованого та корумпованого апарату управління, який до того ж щойно пережив революційні події на Майдані, мали далекосяжні наслідки для української політики щодо Криму. На тлі швидких рухів Російської Федерації, яка майже одразу сформувала відповідну інституційну структуру та прийняла низку засадничих документів щодо розвитку Криму, Україна рухалася повільно, ставала заручником інтересів олігархічного капіталу і часто виглядала безпорадною, що призводило до нищівної критики з боку громадянського суспільства.

За два роки окупації ситуація дещо змінилася. Попри відсутність чітко артикульованої стратегії деокупації Криму, було прийнято низку законів та підзаконних актів, а в деяких виконавчих та силових органах влади з'явилися підрозділи та посадові особи, які втілюють державну політику щодо Криму. Було створено Міністерство окупованих територій.

Разом з тим, в Україні досі не сформовано цілісної стратегії щодо Кримського півострова та повноцінної інституції, яка б координувала дії держави стосовно окупованої території. Елементи такої політики присутні в різних державних документах та втілюються відповідними державними органами на власний розсуд. Результативність дій переважно залежить від особистої мотивації конкретних осіб, які прийшли на державну службу.

Видання містить огляд та аналіз політико-правових рішень стосовно окупації та анексії Кримського півострова, ключові напрями економічної, освітньої, інформаційної політики, питання становлення інституцій стосовно питань деокупації.

<sup>2</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.

<sup>3</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/105/2007>.

# 1. ПОЧАТОК ОКУПАЦІЇ ТА АНЕКСІЇ АР КРИМ. ПРАВОВІ ТА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНІ ПИТАННЯ

У розділі висвітлено політико-правові аспекти питань звільнення від окупації, основні політико-правові рішення стосовно Криму з боку української влади, окремі дії РФ, реакцію міжнародного співтовариства на окупацію та анексію Криму, питання санкцій, захисту прав і свобод громадян України на території тимчасово окупованого півострова.

## 1.1. ПОЛІТИКО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ОКУПАЦІЇ КРИМСЬКОГО ПІВОСТРОВА У 2014–2016 РОКАХ

В Україні визначення дати початку окупації Кримського півострова зазнало еволюції в політико-правовому аспекті. Згідно з п. 12.1 статті 12 Закону України від 12.08.2014 р. № 1636-VII «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»<sup>4</sup>, початком тимчасової окупації території АР Крим та міста Севастополя вважалася дата набрання чинності Резолюції № 68/262 Сесії Генеральної Асамблеї ООН від **27 березня 2014 року** про підтримку територіальної цілісності України. Для цілей застосування положень вищевказаного Закону у випадках, прямо визначених цим Законом, початком тимчасової окупації вважалась дата набрання чинності Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>5</sup>, тобто **27 квітня 2014 року**.

Пізніше дату тимчасової окупації було змінено: відповідно до Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо визначення дати початку тимчасової окупації», датою початку тимчасової окупації визначено **20 лютого 2014 року**. Цього дня переважна більшість українців та міжнародної спільноти зосередила свою увагу на подіях на Майдані Незалежності, де стався розстріл протестувальників. І саме цього дня почалась військова операція, котру в Російській Федерації трактують як операцію зі «звільнення» Криму. Цей день став поворотним не лише в історії Криму, а й в історії України.

Міжнародна спільнота і Україна інтерпретують позицію та дії РФ як акт прямої агресії проти України як суверенної держави. В історії заморожених конфліктів на пострадянському просторі, які багато в чому стимулювалися і підтримувалися російським політичним керівництвом, не було прецедентів анексії територій, визначення як суб'єктів РФ. Російська Федерація здійснила окупацію частини території суверенної держави всупереч нормам міжнародного права.

<sup>4</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>.

<sup>5</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.



## 1.2. ЗАХИСТ ГРОМАДЯНСЬКИХ І МАЙНОВИХ ПРАВ НА ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІЙ ТЕРИТОРІЇ, ПРАВ КРИМСЬКОТАТАРСЬКОГО НАРОДУ

**15 квітня 2014 року** Верховна Рада України прийняла Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>6</sup>. Згідно зі статтею 3 цього Закону, тимчасово окупованою територією для цілей цього Закону 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 прилегло 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.

Цим Законом (частина шоста статті 6) Російську Федерацію було визначено як державу, що здійснює окупацію.

Вказаний Закон містить низку принципів положень політичного характеру. Зокрема, згідно з частиною четвертою статті 5 Закону, «примусове автоматичне набуття громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території, громадянства Російської Федерації не визнається Україною та не є підставою для втрати громадянства України».

У Законі визначається, що перебування на території України підрозділів збройних сил інших держав з порушенням процедури, визначеної Конституцією та законами України, та інших міжнародно-правових актів є окупацією частини території суверенної держави Україна та міжнародним протиправним діянням з усіма наслідками, передбаченими міжнародним правом. Отже, відповідно до Конвенції про захист цивільного населення під час війни<sup>7</sup> (Женева, 12 серпня 1949 року) встановлено низку правил, яких має дотримуватися Російська Федерація на території АР Крим та м. Севастополя. Зокрема, це стосується статусу окупованих територій, захисту населення, збереження майна тощо. Статтею 2 цієї Конвенції передбачено, що на додаток до положень, які втілюються в мирний час, ця Конвенція застосовується до всіх випадків оголошеної війни чи будь-якого іншого збройного конфлікту, що може виникнути між двома чи більше Високими Договірними Сторонами, навіть якщо одна з них не визнає стану війни. Конвенція також застосовується до всіх випадків часткової або цілкової окупації Високої Договірної Сторони, навіть якщо ця окупація не натрапляє на жодний збройний спротив.

<sup>6</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1207-18>.

<sup>7</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995\\_154](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_154).

Законом встановлено правову основу відшкодування збитків за окупацію: частиною шостою статті 5 Закону передбачено, що «відшкодування матеріальної та моральної шкоди, заподіяної внаслідок тимчасової окупації державі Україна, юридичним особам, громадським об'єднанням, громадянам України, іноземцям та особам без громадянства, у повному обсязі покладається на Російську Федерацію як на державу, що здійснює окупацію».

Серед важливих питань, врегульованих цим Законом, — інститут власності та правовий режим майна на тимчасово окупованій території. Насамперед, Закон чітко визначає, що на окупованій території «будь-який правочин щодо нерухомого майна, у тому числі щодо земельних ділянок, вчинений з порушенням вимог цього Закону, інших законів України, вважається недійсним з моменту вчинення і не створює юридичних наслідків, крім тих, що пов'язані з його недійсністю» (ч. 5 статті 11 Закону).

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 Закону).

На аналогічних засадах визначено правовий режим майна фізичних осіб, підприємств, установ, організацій. За ними зберігається право власності та інші речові права на майно, у тому числі на нерухоме майно, включаючи земельні ділянки, що знаходиться на тимчасово окупованій території, «якщо воно набуто відповідно до законів України» (ч. 3 статті 11 Закону).

Стосовно набуття та припинення права власності на нерухоме майно, яке знаходиться на тимчасово окупованій території, то, згідно з частинами третьою і четвертою статті 11 Закону, вони здійснюються відповідно до законодавства України **за межами тимчасово окупованої території**. В разі неможливості здійснення державним реєстратором повноважень щодо державної реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень на тимчасово окупованій території, орган державної реєстрації визначається Кабінетом Міністрів України.

Іншими словами, закон «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України» фактично заклав кілька правових «мін» під майбутній майновий переділ власності на окупованих територіях. Так, виходячи зі статті 11, будь-яке рішення окупаційного «органу» про відчуження об'єктів нерухомого і рухомого майна державної, комунальної власності, будь-який правочин з продажу об'єктів права власності фізичних та юридичних осіб, які належали їм до окупації півострова, здійснені за законами Російської Федерації, не визнаються Україною.

Законом також було внесено зміни до Кримінального кодексу (КК) України щодо встановлення кримінальної відповідальності за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї. Згідно зі статтею 332-1 КК України, за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї з метою заподіяння шкоди інтересам держави встановлено відповідальність у виді обмеження волі або позбавлення волі на строк до 3 років з конфіскацією транспортних засобів. Повторне вчинення того ж правопорушення, або ті самі дії, вчинені за попе-

редньою змовою групою осіб, або службовою особою з використанням службового становища, тягне за собою більш жорстке покарання — позбавлення волі на строк від 3 до 5 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років та з конфіскацією транспортних засобів. Якщо вищевказані дії вчинено організованою групою, то санкція — позбавлення волі на строк від 5 до 8 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років та з конфіскацією транспортних засобів. Пізніше, у зв'язку з вимогами ЄС в частині виконання Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, кримінальну відповідальність за вчинення правопорушень порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї з метою заподіяння шкоди інтересам держави було пом'якшено. Відповідно до Закону України від 18.02.2016 р. № 1019-VIII «Про внесення змін до Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України щодо виконання рекомендацій, які містяться у шостій доповіді Європейської Комісії про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України, стосовно удосконалення процедури арешту майна та інституту спеціальної конфіскації», з переліку санкцій за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї було вилучено конфіскацію транспортного засобу (засобів).

Якщо в діях особи (осіб) виявлено порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, але не доведено, що це здійснено «з метою заподіяння шкоди інтересам держави», передбачено адміністративну відповідальність за такі дії. Згідно з Законом, Кодекс України про адміністративні правопорушення було доповнено статтею 204-2: «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї тягне за собою накладення штрафу від 100 до 300 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або адміністративний арешт на строк до 15 діб».

Верховна Рада України ухвалила низку рішень стосовно забезпечення прав кримськотатарського народу.

**20 березня 2014 року** було ухвалено Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави<sup>8</sup>, якою в Україні гарантуються збереження та розвиток етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності кримськотатарського народу як корінного народу та всіх національних меншин України, захист і реалізація невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної України. Крім того, Україна визнає Меджліс кримськотатарського народу — виконавчий орган Курултаю кримськотатарського народу — як повноважний орган кримськотатарського народу. Верховна Рада також заявила про свою підтримку Декларації ООН про права корінних народів і доручила Кабінетові Міністрів України терміново подати проекти законів України, нормативно-правових актів України, які визначають та закріплюють статус кримськотатарського народу як корінного народу України, чого поки що так і не було зроблено.

**27 лютого 2015 року** було ухвалено Постанову «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ про порушення прав і свобод

<sup>8</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1140-18>.

людини у Автономній Республіці Крим»<sup>9</sup>. У Постанові констатуються випадки незаконних арештів, зникнень, тортур, переслідувань за національною ознакою (передусім кримських татар та українців), порушення свободи висловлення поглядів та ЗМІ, прав на освіту, свободу совісті та віросповідання, прав приватної власності та на ведення підприємницької діяльності.

**12 листопада 2015 року** Верховна Рада України прийняла Постанову «Про визнання геноциду кримськотатарського народу». Депортацію 1944 року визнано геноцидом, а окупацію Кримського півострова і репресії проти кримськотатарського народу — етноцидом. 18 травня визнано Днем пам'яті жертв геноциду кримськотатарського народу.

Не розроблено проект закону України «Про корінні народи в Україні»

Після «заборони» російською владою та самопроголошеними кримськими «структурами» Меджілісу кримськотатарського народу, визнання його «екстремістською» організацією **31 березня 2016 року** Верховна Рада України прийняла Постанову «Про Звернення Верховної Ради України до Організації Об'єднаних Націй, Європейського Парламенту, Парламентської Асамблеї Ради Європи, Парламентської Асамблеї ОБСЄ, Парламентської Асамблеї НАТО, Міжпарламентського союзу, світових лідерів та всіх членів міжнародного співтовариства щодо засудження порушень прав і свобод кримськотатарського народу в частині заборони окупаційною владою РФ на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя Меджілісу кримськотатарського народу та визнання його екстремістською організацією».

### 1.3. ВІЛЬНА ЕКОНОМІЧНА ЗОНА «КРИМ»

Ще один виклик, з яким довелося стикнутися українській владі у зв'язку з окупацією окремих регіонів, — розбудова нових економічних відносин. Згідно з статтею 13 Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України», особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території визначаються законом. У 15-денний термін з дня набрання чинності цього Закону Кабмін мав розробити та внести на розгляд Верховної Ради України відповідний проект Закону.

Вільна економічна зона (ВЕЗ) «Крим» запроваджувалась у межах двох адміністративно-територіальних одиниць України: Автономної Республіки Крим та міста Севастополя — на десять повних календарних років, починаючи з дня набрання чинності цим Законом. Статтею 12 Закону «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України» встановлено особливості функціонування вільної економічної зони «Крим» під час тимчасової окупації її території:

- 1) з доходів, отриманих юридичними та фізичними особами на тимчасово окупованій території, операцій та з інших об'єктів оподаткування на тимчасово окупованій території загальнодержавні податки і збори, єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування не справляються;

<sup>9</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/L\\_doc2.nsf/link1/T150257.html](http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/T150257.html).

- 2) з 1 червня 2014 року вважається анульованою податкова реєстрація осіб, які станом на 31 травня 2014 року мали місцезнаходження (місце проживання) та перебували на обліку в контролюючих органах на території Автономної Республіки Крим або міста Севастополя; така реєстрація могла бути відновлена після евакуації особи на материкову частину України («іншу територію України») у встановленому порядку.

Під впливом громадянської кампанії з блокування транспортних перевезень в окуповану Кримську автономію постановою 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» було заборонено «на період тимчасової окупації» поставки товарів (робіт, послуг) під всіма митними режимами з тимчасово окупованої території на іншу територію України та з іншої території на тимчасово окуповану територію, за винятком:

- 1) особистих речей громадян, перелік яких встановлено частиною першою статті 370 Митного кодексу України (за винятком пункту «інші товари, призначені для забезпечення повсякденних потреб громадянина, перелік і гранична кількість яких визначаються законами України»), що переміщуються в ручній поклажі та супроводжуваному багажі;
- 2) соціально значущих продуктів харчування, що переміщуються громадянами, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10 000 гривень та сумарна вага яких не перевищує 50 кілограмів на одну особу відповідно до переліку. У цьому переліку соціально значущих продуктів харчування: борошно, хліб, макаронні вироби, крупи, свинина, сало, птиця, сир, масло, цукор, олія, картопля, курячі яйця. Такі норми перевезення соціально значущих продуктів харчування застосовуються у випадку, якщо особа, яка ввозить товари на тимчасово окуповану територію України, в'їжджає на зазначену територію не частіше одного разу протягом однієї доби.

Встановлення таких норм створює бар'єри для осіб, які мають на меті виїхати за межі Кримського півострова на материкову частину на постійне місце проживання. Але, очевидно, логіка урядовців була в тому, що до часу прийняття цієї постанови (до **16 грудня 2015 року**) всі ті, хто мав намір переїхати з окупованої території, мали час і можливість це зробити. Непрямим свідченням ефективності заходів проти «продуктового туризму» є дані Адміністрації Держприкордонслужби щодо кількості осіб, які перетинали адміністративну межу Херсонської області з тимчасово окупованою територією АР Крим протягом 2014–2016 років: упродовж 2014 року на виїзд до АР Крим адміністративну межу перетнуло 1,67 млн осіб, на в'їзд з АР Крим — 1,58 млн; у 2015 році на виїзд до АР Крим адміністративну межу перетнуло 1,54 млн осіб, на в'їзд з АР Крим — 1,58 млн; за 5 місяців 2016 року на виїзд до АР Крим адміністративну межу перетнуло 484 тис. осіб, на в'їзд з АР Крим — 477 тис. осіб (відповідь на запит УНЦПД, датований 21 червня 2016 року).

Разом з тим, Уряд України не поширив заборону на поставки з окупованого Кримського півострова і на окупований півострів низки товарів: 1) поставку електричної енергії з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію, що здійснюється відповідно до

рішення Ради національної безпеки і оборони України (РНБО); 2) поставку з тимчасово окупованої території на іншу територію України товарів, що мають стратегічне значення для галузей економіки та безпеки держави, за підтвердженням Міністерства економічного розвитку і торгівлі України; 3) ввезення на тимчасово окуповану територію гуманітарної допомоги, яка надається міжнародними гуманітарними організаціями згідно з переліком, затвердженим Міністерством соціальної політики України.

**15 квітня 2014 року** Верховна Рада України прийняла Закон про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо підвищення фінансової самостійності Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, що формалізувало реальну ситуацію у міжбюджетних відносинах з бюджетами АР Крим та Севастополя, встановивши «нульовий варіант»:

- 1) доходи місцевих бюджетів АР Крим (цим Законом бюджет Севастополя включено як місцевий до складу місцевих бюджетів АР Крим) на території АР Крим і Севастополя, інші платежі, які сплачуються на території АР Крим і Севастополя, зараховуються в повному обсязі до бюджету Автономної Республіки Крим;
- 2) повернення помилково або надміру сплачених грошових зобов'язань з податків і зборів (обов'язкових платежів) та бюджетне відшкодування ПДВ платникам податків, які зареєстровані на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, здійснюється з бюджету Автономної Республіки Крим;
- 3) видатки та кредитування місцевих бюджетів здійснюються за рахунок та в межах надходжень до місцевих бюджетів Автономної Республіки Крим **без застосування механізму вирівнювання**, який передбачає надання дотації вирівнювання або передачі коштів до державного бюджету тощо.

Дію цього Закону було поширено на правовідносини, які виникли з 18 березня 2014 року. Варто зазначити, що при прийнятті цього Закону у другому читанні і в цілому народні депутати України вилучили статтю, яка формалізувала інститут «колабораційної діяльності» (така норма була присутня в законопроекті, прийнятому в першому читанні), яка визначала колабораційну діяльність як «умисне, добровільне співробітництво в будь-якій формі з окупаційною державою або її представниками на шкоду державним інтересам України», відповідно така діяльність вважалася державною зрадою і тягнула за собою кримінальну відповідальність.

З перших днів появи законопроекту експерти та журналісти критикували його як лобістський і такий, що легалізує анексію та порушує права людини. Представники громадянського суспільства вимагали його не приймати, потім — ветоувати, потім — не підписувати, а потім — скасувати. Вказувалося, що метою «вільної економічної зони» була легалізація компаній, розташованих у Криму, які належать великим українським бізнесменам. Правозахисники розкритикували Закон за те, що він прирівнює фізичних осіб з податковою адресою на території ВЕЗ «Крим» до нерезидентів, що, на їхню думку, створило передумови для дискримінації мешканців півострова через заборону вивозу визначених Законом сум грошей, неоднакове банківське обслуговування кримських і некримських українців та ін. Втім, дискримінація щодо банківського обслуговування переважно стала наслідком постанови Національного банку України від 03.11.2014 р. № 699<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=11719725>.



У довідці, яку підготувало Управління зовнішньоекономічних зв'язків, інвестицій та розвитку національної економіки Меджлісу кримськотатарського народу, було зазначено, що «Закон не узгоджується з Конституцією України, іншими нормативно-правовими актами України, порушує права фізичних та юридичних осіб, що знаходяться на тимчасово окупованій території або за її межами, порушує права громадян України, які мешкають у Криму, зокрема кримських татар як корінного народу Криму, та не узгоджується з позицією Меджлісу кримськотатарського народу як єдиного вищого повноважного представницько-виконавчого органу кримських татар»<sup>11</sup>.

Сьогодні закон залишається чинним.

## 1.4. ПИТАННЯ СТАТУСУ КРИМУ

Із початком конституційної реформи у 2014–2015 рр. було розпочато дискусії про визначення майбутнього статусу Автономної Республіки Крим у Конституції України. Меджліс кримських татар розглядав можливість зміни статусу Кримської автономії з територіальної на національно-територіальну автономію кримських татар як частину політики деокупації Кримського півострова. В Конституції України Автономна Республіка Крим визначається як невід'ємна складова частини України, яка вирішує питання, віднесені до її відання, в межах повноважень, визначених Конституцією України. Водночас, де-факто Кримська автономія, створена за територіальною ознакою, була автономією росіян та російськомовних в унітарній Україні.

Постанова Верховної Ради України від **20 березня 2014 року** «Про Заяву Верховної Ради України щодо гарантії прав кримськотатарського народу у складі Української Держави» визначала, що Україна гарантує захист і реалізацію невід'ємного права на самовизначення кримськотатарського народу у складі суверенної і незалежної Української Держави, а Верховна Рада України заявляє про свою підтримку Декларації Організації Об'єднаних Націй про права корінних народів — рамкового документа, який передбачає дотримання прав корінних народів під час будь-яких політичних дій на території, де мешкають корінні народи, в тому числі й питання мілітаризації, визначення статусу та ін.

**1 липня 2015 року**, представляючи у Верховній Раді України редакцію конституційних змін, Президент України Петро Порошенко заявив, що автономію Криму чітко відображено в чинній Конституції: існують дуже широкі повноваження, які збережено стосовно Криму та Севастополя. Тоді ж він заявив про відновлення національно-культурної автономії кримських татар після деокупації Криму. У відповідь на це **6 липня 2015 року** Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу, колишній голова Меджлісу Мустафа Джемільєв звернувся до Президента України Петра Порошенка з проханням закріпити в Конституції право кримськотатарського народу на самовизначення. У листі висловлювалася пропозиція закріпити «на рівні Конституції України право кримськотатарського народу на самовизначення, а автономний статус Криму необхідно надати тільки у зв'язку з реалізацією такого права корінним народом Криму».

<sup>11</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://qirimcemiyeti.org/ua/news/aslan-om--r-kirimli-zakon-pro-vez-krim-porushu---prava-gromadjan-ta-juridichnih-os--b-ukra--ni/#sthash.iACBq9XM.dpuf>.

Голова Меджлісу кримських татар Рефат Чубаров також заявив, що в Конституції України необхідно закріпити Автономну Республіку Крим як національно-територіальне утворення на основі реалізації кримськотатарським народом свого невід'ємного права на самовизначення, заперечивши тезу Президента про те, що відновлення прав корінного народу півострова може бути забезпечено через надання йому права на «національно-культурну автономію». На думку р. Чубарова, під час конституційної реформи Розділ Х «Автономна Республіка Крим» Конституції України необхідно сформулювати таким чином: «Автономна Республіка Крим — національно-територіальне утворення на основі реалізації кримськотатарським народом свого невід'ємного права на самовизначення — є невід'ємною складовою частиною України і в межах повноважень, визначених Конституцією України, вирішує питання, віднесені до її відання»<sup>12</sup>.

**1 серпня 2015 року**, звертаючись до учасників Всесвітнього конгресу кримських татар в Анкарі, Президент Петро Порошенко заявив, що Україна зробить все для повернення в Крим української влади. Він підкреслив, що в планах — розробка «дорожньої карти» щодо надання Криму статусу національно-територіальної автономії у складі України. **У жовтні 2015 року** голова Меджлісу кримськотатарського народу, депутат Верховної Ради від фракції «Блок Петра Порошенка» Рефат Чубаров направив листа голові Конституційної Комісії Володимирі Гройсману, в якому перераховано прізвища членів Конституційної Комісії, які могли б розробити і внести зміни до Конституції України стосовно АР Крим.

Керівництво Меджлісу планує розробити та подати до Парламенту законопроекти, які роз'яснюватимуть принципи конституційної реформи стосовно АР Крим: закон про статус кримськотатарського народу в Україні, зміни та доповнення до Розділу Х Конституції України, принципи Кримської автономії, яка створюється на основі права корінного народу на самовизначення.

Втім, сьогодні зримих кроків з опрацювання нової редакції розділу Конституції України стосовно статусу автономії так і не розпочато. Недостатнім є рівень дискусії та діалог із суспільством стосовно конституційних змін, які б у підсумку формували стратегію деокупації півострова.

## 1.5. ПИТАННЯ ВНУТРІШНЬО ПЕРЕМІЩЕНИХ ОСІБ (ВПО)

Українська влада відреагувала і на таку проблему, як врегулювання статусу осіб, які були змушені під тиском окупації виїхати з окупованих територій, і надання допомоги таким особам. Приміром, на території материкової частини України станом на **червень 2016 року** зареєстровано 22 446 мешканців Криму, з них 14 747 осіб — працездатні чоловіки та жінки, 5 934 особи — діти, 1 765 осіб — інваліди та особи похилого віку. Географія найбільш компактного тимчасового проживання кримчан, зареєстрованих на материковій частині України: Львівська (3 490 осіб), Одеська (2 043 особи), Миколаївська (1 385 осіб), Київська (1 217 осіб), Херсонська (1 136 осіб), Харківська (898 осіб) області та місто Київ (4 665 осіб). До обласних державних адміністрацій надійшло 65 137 звернень від громадян України з тимчасово окупованої території, з яких 64

<sup>12</sup> Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/139847>



153 звернення розглянуто позитивно, решта звернень перебуває на контролі. Переважна більшість звернень (43 631) надійшла до територіальних підрозділів Державної міграційної служби України, з яких 35 067 розглянуто Державною міграційною службою в Херсонській області. Інші звернення стосувалися соціальних виплат і допомоги (4 194 звернення), освіти (3 783 звернення, з них 2 385 — щодо шкільної освіти, 873 — дошкільної освіти, 525 — професійно-технічної та вищої освіти), працевлаштування (1 695 звернень), медичного обслуговування, забезпечення житлом та інших питань (11 834 звернення)<sup>13</sup>.

**20 жовтня 2014 року** було прийнято Закон України «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб». На виконання цього Закону 1 жовтня 2014 року Кабінету Міністрів України прийняв постанову № 509 «Про облік осіб, які переміщуються з тимчасово окупованої території України та районів проведення антитерористичної операції». Цією постановою було затверджено Порядок оформлення і видачі довідки про взяття на облік особи, яка переміщується з тимчасово окупованої території України або району проведення антитерористичної операції.

**1 жовтня 2014 року** Кабінет Міністрів України прийняв також постанову № 505 «Про надання щомісячної адресної допомоги внутрішньо переміщеним особам для покриття витрат на проживання, в тому числі на оплату житлово-комунальних послуг», якою затверджено Порядок надання такої щомісячної адресної допомоги. Згідно з пунктом 3 Порядку, грошова допомога особам, які переміщуються, призначається на сім'ю та виплачується одному з її членів за умови надання письмової згоди довільної форми про виплату грошової допомоги уповноваженому представнику сім'ї від інших членів сім'ї в таких розмірах: 1) для непрацездатних осіб (пенсіонери, інваліди, діти) — 884 гривні на одного члена сім'ї; 2) для працездатних осіб — 442 гривні на одного члена сім'ї. Загальна сума допомоги на сім'ю розраховується як сума розмірів допомоги на кожного члена сім'ї та не може перевищувати 2 400 гривень.

Через рік, **24 грудня 2015 року**, Законом № 921-VIII Верховна Рада України внесла системні зміни до Закону «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб», суттєво вдосконаливши управлінські процедури в роботі з внутрішньо переміщеними особами. Зокрема, цим Законом передбачено створення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб.

## 1.6. САНКЦІЇ ЯК НЕНАСИЛЬНИЦЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ ОПІР

У контексті протидії окупації АР Крим та Севастополя українська влада актуалізувала тему санкцій як способу невоєнної протидії окупації півострова. **14 серпня 2014 року** Верховна Рада України прийняла Закон № 1644-VII «Про санкції»<sup>14</sup>, яким формалізувала інститут «спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів» — санкцій. Серед підстав застосування санкцій визначено не лише рішення міжнародних організацій, а й «дії іноземної держави, іноземної юридичної чи фізичної особи, інших суб'єктів, які ... призводять до окупації території, експропріації чи обмеження права

<sup>13</sup> За матеріалами Представництва Президента в АР Крим. — Режим доступу: <http://www.ppu.gov.ua>.

<sup>14</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1644-18>.

власності, завдання майнових втрат, створення перешкод для сталого економічного розвитку, повноцінного здійснення громадянами України належних їм прав і свобод» (п. 1 частини першої статті 3 Закону); всі ці ознаки тією чи іншою мірою характеризували кримську ситуацію. Відповідно до частини другої статті 1 Закону, санкції могли застосовуватись до таких суб'єктів:

- 1) іноземної держави;
- 2) іноземної юридичної особи;
- 3) юридичної особи, яка перебуває під контролем іноземної юридичної особи чи фізичної особи-нерезидента;
- 4) іноземців;
- 5) осіб без громадянства;
- 6) суб'єктів, які здійснюють терористичну діяльність.

Закон «Про санкції» визначає досить широке коло видів санкцій: блокування активів, обмеження торговельних операцій, обмеження, часткове чи повне припинення транзиту ресурсів, польотів та перевезень територією України, запобігання виведенню капіталів за межі України, зупинення виконання економічних та фінансових зобов'язань тощо (загалом Закон перераховує 24 види санкцій, причому цей перелік невичерпний).

Законом визначено, що рішення про застосування, скасування та внесення змін до санкцій щодо іноземної держави або невизначеного кола осіб певного виду діяльності (секторальні санкції) приймається РНБО, вводиться в дію Указом Президента України та затверджується протягом 48 годин з дня видання Указу Президента України Постановою Верховної Ради України. Що стосується санкцій проти визначених фізичних та юридичних осіб (персональні санкції), то рішення про їх застосування, скасування чи зміну приймається РНБО та вводиться в дію Указом Президента України.

На підставі цього Закону Указом Президента України від 16.09.2015 р. № 549/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)»<sup>15</sup> (з пізнішими змінами) було запроваджено персональні санкції щодо 388 фізичних осіб та 105 юридичних осіб (щоправда, сюди включено і тих, хто брав участь в окупації частин Донецької і Луганської областей чи сприяв такій окупації). Серед «кримських» фігурантів санкційного списку — особи, які брали участь в окупації Кримського півострова чи сприяли їй (наприклад, Рустаму Теміргалієву, який після окупації росіянами Кримського півострова став першим заступником голови «ради міністрів Республіки Крим» у складі РФ, було заблоковано активи та зупинено фінансові операції, Ігорю Турченюку, який керував операцією об'єднаного угруповання Збройних Сил Російської Федерації з окупації Автономної Республіки Крим, було заблоковано активи); іноземці, які були «спостерігачами» на «кримському референдумі»; керівники підприємств оборонно-промислового комплексу Російської Федерації, державних органів у сфері оборонно-промислового комплексу та підприємств, що реалізують інфраструктурні проекти в Автономній Республіці Крим.

<sup>15</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/5492015-19437>.

Указом Президента України **27 травня 2016 року** було введено в дію рішення РНБО «Про деякі персональні спеціальні обмежувальні заходи (санкції)»<sup>16</sup> від 20 травня 2016 року, яким запроваджувались санкції у формі відмови в наданні та скасування віз резидентам іноземних держав, застосування інших заборон в'їзду на територію України представникам російських ЗМІ (зокрема, власнику і головному редактору видання «Московський комсомолец» П. Гусеву, гендиректору кампанії «Перший канал» К. Ернсту, экс-головному редактору телеканалу LifeNews і газети «Ізвестія» О. Потапову тощо). Попри те, що в рішенні РНБО не конкретизується підстава застосування санкцій щодо кожної особи, саме підтримка вищезгаданими представниками російських ЗМІ анексії АР Крим і Севастополя, окупації частин Донецької і Луганської областей була причиною цих персональних санкцій.

## 1.7. ГІБРИДНІ ФОРМИ ВПЛИВУ НА ОКУПОВАНІ ТЕРИТОРІЇ

Розглянутий перелік заходів органів державної влади України щодо реагування на окупацію Кримського півострова, втілений у нормативно-правових актах, не дає повної картини протидії російській окупації, оскільки в боротьбі проти цієї окупації українська влада у 2015–2016 роках починає активно (і часто — дуже вдало) використовувати приховані форми тиску на окуповані регіони за допомогою «громадських акцій». На сьогодні немає відомостей про інспірування подібних акцій з боку інститутів держави, але однозначно можна говорити про їхню негласну підтримку хоча б у зв'язку з відсутністю кримінального переслідування проукраїнських активістів, які у протидії окупації вдавалися до не зовсім легальних прийомів. Так, **20 вересня 2015 року** в Херсонській області почалася акція з блокування руху вантажного транспорту в напрямку Автономної Республіки Крим. До акції долучилися воєнізовані підрозділи кримськотатарських організацій, «Правого сектору» та Цивільного корпусу «Азов».

Лише за офіційними даними, у 2015 році з АР Крим на іншу територію України було ввезено продукції на 25,6 млн дол. США, з материкової України в АР Крим — на 722,33 млн дол. США. Транспортна блокада Кримського півострова продемонструвала досить значний ефект: фактично було заблоковано вивезення з материкової частини товарів, життєво необхідних для окупованих регіонів.

**6 жовтня 2015 року** українські видання повідомили, що в районі села Чонгар у Херсонській області вибухом було пошкоджено бетонну опору ЛЕП Джанкой–Мелітополь (втім, це не вплинуло на подачу електроенергії в Крим). **20 жовтня** мінами 82-го калібру було підірвано ще дві електроопори лінії Джанкой–Мелітополь. 22 листопада було виведено з ладу через підрив 4 електроопори. Російській владі в екстреному порядку довелося відволікати ресурси для забезпечення півострова електроенергією. Будівництво енергомосту з Кубані в Крим лише з 15 грудня (з запуском другої нитки) послабило кризову ситуацію щодо енергозабезпечення Криму. За експертними підрахунками, перший етап електрифікації Криму обійшовся щонайменше в 1 млрд дол. США<sup>17</sup>.

<sup>16</sup> [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/224/2016>.

<sup>17</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tsn.ua/groshi/eksperti-ozvuchili-skazhenu-vartist-putinskogo-energomostu-v-krim-547188.html>.

## 1.8. РЕАКЦІЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВТОВАРИСТВА НА ОКУПАЦІЮ КРИМСЬКОГО ПІВОСТРОВА

Міжнародна реакція на окупацію Росією українського Кримського півострова є свідченням глибокої кризи міжнародного права і викликає сумніви у функціональності низки міжнародних організацій. Нагадаємо, що на час військового вторгнення Україна і Російська Федерація були членами Організації Об'єднаних Націй, Ради Європи, ОБСЄ; врешті, були чинними гарантії територіальної цілісності України від країн-гарантів — Росії, США, Великобританії — відповідно до Меморандуму про гарантії безпеки у зв'язку з приєднанням України до Договору про нерозповсюдження ядерної зброї від 5 грудня 1994 року («Будапештський меморандум»).

У перші місяці окупації Криму (**лютий–квітень 2014 року**) міжнародна спільнота спромоглася відреагувати на агресивний курс Росії досить слабкими діями, які жодним чином не зупиняли путінського режиму. Ці дії — персональні санкції проти осіб, пов'язаних з анексією Кримського півострова. Як приклад: **17 березня 2014 року** Рада міністрів закордонних справ Європейського Союзу затвердила такі висновки: «У зв'язку з подіями минулого тижня та через відсутність будь-яких результатів, Рада ЄС вирішила запровадити додаткові заходи, зокрема обмеження на подорожі та замороження активів. Ці заходи стосуються осіб, які є відповідальними за дії, що підривають територіальну цілісність, суверенітет і незалежність України чи загрожують їм, включаючи дії щодо майбутнього статусу будь-якої території, які суперечать Конституції України, а також щодо осіб та організацій, що пов'язані з ними». Тоді було введено персональні санкції проти 21 російського та кримського політика, причетного до російської окупації Криму.

**27 березня 2014 року** Генеральна Асамблея ООН проголосувала за Резолюцію 68/262. Цією Резолюцією Генеральна Асамблея чітко зазначила, що референдум, проведений в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі 16 березня 2014 року, не маючи законної сили, не може бути основою для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим або міста Севастополя. Пунктом 6 Резолюції Генасамблея ООН закликала «всі держави, міжнародні організації та спеціалізовані установи» не визнавати будь-яку зміну статусу Автономної Республіки Крим та міста Севастополя на основі вищезгаданого референдуму і утримуватися від будь-яких дій або кроків, які можна було б витлумачити як визнання будь-якого такого зміненого статусу. Разом з тим, у Резолюції ООН жодним чином не відображено роль Росії в анексії двох українських регіонів на Кримському півострові, не визнано її як державу-порушника Статуту ООН. Варто зазначити, що таку досить «дипломатичну» резолюцію підтримали лише 100 країн, 58 країн-членів ООН утримались, а 11 голосували «проти».

**Наприкінці квітня 2014 року** західні держави, насамперед США і Канада, розпочали практику введення санкцій проти російських підприємств. Так, **28 квітня 2014 року** США запровадили санкції проти підприємств найближчого оточення В. Путіна. Згодом «санкційне» стримування Росії як форма економічної протидії анексії українських територій стає основним інструментом західної політики і еволюціонує від персональних санкцій до секторальних. Також зауважимо, що подальше розширення санкцій проти Росії у 2014–2016 роках було пов'язано не стільки з анексією Кримського півострова, скільки з подальшою ескалацією конфлікту на Сході України. Перехід до

секторальних санкцій у політиці США і ЄС відбувався у липні 2014 року, після трагедії **17 липня 2014 року**, коли проросійські сепаратисти збили літак Малайзійських авіаліній, внаслідок чого загинуло 298 пасажирів, в основному з країн ЄС<sup>18</sup>.

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

Сформовано консолідовану позицію європейських структур стосовно засудження окупації та анексії Криму. Європейська Рада, Рада ЄС у закордонних справах та Європейський Парламент ухвалили низку рішень на підтримку України. Так, **4 лютого 2016 року** Європарламент ухвалив Резолюцію «Ситуація з правами людини в Криму, зокрема кримських татар»<sup>19</sup>. Документ вказує на «серйозні труднощі та дискримінацію людей, які відмовилися взяти російське громадянство після анексії Криму, в усіх сферах політичного, соціального та економічного життя». У Резолюції також йдеться про обмеження доступу до Криму для представників ОБСЄ, ООН і Ради Європи, правозахисних неурядових організацій та незалежних журналістів.

У Резолюції Європарламенту щодо кримських татар від **12 травня 2016 року**<sup>20</sup> засуджено рішення «Верховного суду Криму» заборонити Меджліс кримськотатарського народу та міститься вимога негайного скасування цього рішення як системного і цілеспрямованого переслідування кримських татар, політично вмотивованої дії, що спрямована на подальше залякування законних представників татарської громади; підкреслено важливість цього демократично обраного органу прийняття рішень кримськотатарського народу.

Послідовна і дієва «санкційна» допомога Україні у протидії російському імперіалізму надходила найбільше з Сполучених штатів Америки. Найсвіжіший факт: Міністерство фінансів США з **1 вересня 2016 року** розширило перелік фізичних (на 17 осіб) та юридичних (більш як на 100) осіб Росії, до яких застосовуються санкції. Хоча цей список сформовано не лише у зв'язку з анексією Криму, а й за фактом ескалації конфлікту на території Донбасу, але до санкційного «списку 1 вересня» потрапили 18 транспортних, будівельних та інших компаній, які працювали на території Кримського півострова.

Крім того, США дуже активно спонукали і європейських партнерів до активізації санкційної війни проти Росії. Загалом ефект від санкцій, запроваджених проти Росії західними державами, важко переоцінити. За оцінками спеціалістів, у 2014 році Росія втратила від санкцій близько 30 млрд дол. США, у 2015 році — близько 95 млрд дол. США. У 2016 році динаміка впливу санкцій на економіку Росії зберігається. Жодні во-

<sup>18</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20160901.aspx>.

<sup>19</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/press-center/news/44503-rezolyucija-jevropejsyukogo-parlamentu-shhodo-situaciji-z-dotrimannyam-prav-lyudini-v-krimu-zokrema-prav-krimsykih-tatar>.

<sup>20</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=MOTION&reference=B8-2016-0588&format=XML&language=EN>.

енні дії проти Росії в сучасних умовах не здатні завдати Росії таких збитків, як економічні санкції.

Незважаючи на грубе порушення Росією міжнародного права, країни Європейського Союзу демонструють дещо непослідовну політику щодо країни-агресора. Про це свідчать постійне вагання щодо продовження економічних санкцій проти Росії, спроби обміняти санкції на припинення активних бойових дій російсько-сепаратистських військ на Сході України (а не на поновлення статус-кво кордонів станом на лютий 2014 року).

## 1.9. КРИМСЬКИЙ ПІВОСТРІВ ПІД ОКУПАЦІЙНОЮ ВЛАДОЮ

Видима стадія окупації та анексії Криму з боку РФ розвивалося карколомно швидкими темпами. Через добу після імітаційного «референдуму» в Криму **16 березня 2014 року**, вже **18 березня 2014 року** почалась процедура «включення» Криму до складу РФ. **18 березня 2014 року** було підписано «договір» між Російською Федерацією і «Республікою Крим» про прийняття в Російську Федерацію та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів. Згідно з «договором», прийняття відбулося на підставі Закону «Про порядок прийняття в Російську Федерацію і утворення в її складі нового суб'єкта Російської Федерації». **1 квітня 2014 року**, коли це рішення набуло чинності, у складі РФ було утворено нові федеральні суб'єкти — «Республіка Крим» та місто Севастополь<sup>21</sup>.

Відзначимо, що цей «договір» визначає межі Кримського півострова, які входять до РФ, без вказівки на межі, визначені законодавством України щодо Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: «межі території Республіки Крим та території міста федерального значення Севастополя визначаються межами території Республіки Крим та території міста федерального значення Севастополя, що існували на день прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів». Серед іншого цей «договір» встановив: 1) у складі Російської Федерації утворюються два нові федеральні суб'єкти — «Республіка Крим» і «місто федерального значення» Севастополь; 2) формально визначено державними мовами «Республіки Крим» російську, українську і кримськотатарську мови («договір» жодним чином не говорить про мовний режим Севастополя); 3) кордон «Республіки Крим» на суші, сполучений з територією України, є «державним кордоном» Російської Федерації; 4) громадяни України та особи без громадянства, які постійно проживають на цей день на території «Республіки Крим» або Севастополя, визнаються громадянами Російської Федерації, за винятком осіб, які протягом одного місяця після цього дня заявлять про бажання зберегти наявне у них або їхніх неповнолітніх дітей інше громадянство або залишитися особами без громадянства. Встановлювалася спадкоємність вищих органів влади Криму, повноваження яких зберігалися до нових виборів.

Відповідний «закон» передбачав, що кордон «Республіки Крим» оголошено «державним кордоном» Росії, що чітко суперечить не тільки міжнародному праву, але й

<sup>21</sup> Договір между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201403180024>.



російському законодавству, частиною якого є «Договір про дружбу, співробітництво і партнерство між Україною і Російською Федерацією», зокрема, Стаття 2 стосовно поваги до територіальної цілісності одна одної та підтвердження непорушності існуючих між ними кордонів<sup>22</sup>. Путін зазначив у виступі, «що в серці та свідомості людей Крим завжди був і залишається невід'ємною частиною Росії»<sup>23</sup>.

«Референдум» про статус Криму було проведено самопроголошеною кримською «владою» **16 березня 2014 року** без відповідного законодавства, поза наявними повноваженнями місцевих органів влади, за відсутності міжнародних спостерігачів. Формулювання питань, винесених на «референдум», не передбачали можливості збереження статусу АР Крим у складі України. Проведення «референдуму» не було визнано міжнародними організаціями, США, країнами ЄС. Ще **20 березня 2014 року** Венеціанська комісія Ради Європи оприлюднила висновок про те, що «референдум» у Криму не відповідає законам і юридичній практиці в Європі. «Референдум» проводився в розпал присутності російських військ у регіоні. Він відбувся на тлі рішення Ради Федерації про дозвіл введення військ на територію України, на східних кордонах було зосереджено військові сили РФ.

Показово, що окупацію і анексію Криму з боку РФ було здійснено, незважаючи на Будапештський меморандум від **5 грудня 1994 року**, де саме Російська Федерація є однією з країн-гарантів незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України.

З дня прийняття в Російську Федерацію «Республіки Крим» та утворення у складі РФ нових «суб'єктів» до **1 січня 2015 року** діяв перехідний період, протягом якого «врегульовуються питання інтеграції нових суб'єктів Російської Федерації в економічну, фінансову, кредитну та правову системи Російської Федерації, в систему органів державної влади Російської Федерації, а також питання виконання військового обов'язку і несення військової служби на територіях Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя». Щоправда, цим же «договором» встановлено певні особливості перехідного періоду для військової служби. Згідно зі статтею 7 «договору», громадяни РФ, призвані на військову службу в «Республіці Крим» і «місті федерального значення» Севастополі, «проходять військову службу на територіях Республіки Крим і міста федерального значення Севастополя до 2016 року включно».

**20 березня 2014 року** Державною думою РФ було прийнято (а **21 березня** — схвалено Радою Федерації) Федеральний конституційний закон «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим і міста федерального значення Севастополя».

Серед іншого, цим Законом було встановлено систему влади у новоутворених суб'єктах Російської Федерації. Згідно з статтею 7 цього Закону, «парламентом» «Республіки Крим» стала «Державна рада», а міста Севастополя — «Законодавчі збори». Датою «виборів» депутатів «Державної ради» «Республіки Крим» та «Законодавчих зборів» міста Севастополя було визначено другу неділю вересня 2014 року. Також було встановлено, що «Глава Республіки Крим» і «губернатор» міста Севастополя обираються «депутатами» відповідних місцевих «парламентів» не пізніше грудня 2014 року.

<sup>22</sup> Договор о дружбе, сотрудничестве и партнерстве между Российской Федерацией и Украиной. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://docs.cntd.ru/document/1902220>.

<sup>23</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/20603>.

Формально, згідно з частиною третьою статті 7 цього Закону, «Державна Рада Республіки Крим і Рада міністрів Республіки Крим, Законодавчі Збори міста Севастополя мають право здійснювати власне правове регулювання». Вони справді власними рішеннями приймають відповідно «Конституцію Республіки Крим» і «Статут міста Севастополя», але положення цих «актів» дуже жорстко врегульовано федеральним законодавством. Варто зазначити, що новосформована система «влади» в окупованому Криму і Севастополі є типовою для будь-якого суб'єкта Російської Федерації і є складовою президентської вертикалі (за окупаційним законодавством, главу регіону обирає парламент за поданням президента РФ; дострокове припинення повноважень глави регіону також здійснюється за рішенням президента РФ). Очевидно, що попри зовнішню схожість процедури призначення керівників виконавчих органів у регіонах Кримського півострова «за України» і при окупаційній владі, де-факто це абсолютно різні процедури. АР Крим і Севастополь були двома з трьох регіонів України, які мали особливий статус у складі України, і центральна влада перед кожним таким призначенням проводила активну консультативну роботу з місцевими елітами. У Російській Федерації правова управлінська культура мало враховувала громадську думку.

Окупаційна влада дуже швидко продемонструвала контраст з політико-управлінською культурою України: попри активні протести громадськості проти «губернатора» Севастополя Сергія Меняйла (він за дуже короткий період продемонстрував повну управлінську профнепридатність, схильність до корупції і навіть спробував призначити директором в академічний колектив заповідника «Херсонес Таврійський» священника без освіти), президент Путін два роки не реагував на позицію громади Севастополя. Власне, громадський протест при окупаційній владі став майже неможливим: якщо при українській владі дуже толерувалася протестна культура (для організації акції протесту достатньо було повідомлення, а обмежити проведення такої акції можна було лише в судовому порядку), то відповідно до Федерального закону від **19.06.2004 р.** № 54-ФЗ «Про збори, мітинги, демонстрації, походи і пікетування», на російській території уповноважений представник органу виконавчої влади може припинити проведення акції в будь-який момент.

Російською стороною у «Федеральному конституційному законі РФ» від 21.03.2014 р. «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим і міста федерального значення Севастополя» було встановлено перехідний період до 1 січня 2015 року, протягом якого передбачалося врегулювати питання інтеграції Криму і Севастополя в економічну, фінансову, кредитну та правову системи і в систему державних органів Росії<sup>24</sup>. Але за окремими питаннями «перехідний період» триває досі. Наприклад, «Федеральний конституційний закон» від 23.06.2016 р. № 5-ФЗ продовжує до **1 січня 2019 року** термін перехідного періоду, протягом якого в «Республіці Крим» та місті

<sup>24</sup> Згодом «перехідні періоди» пересувалися через неможливість «інтеграції». Зокрема, протягом цього періоду, згідно з Федеральним законом Російської Федерації від 05.05.2014 р. № 24-ФЗ, кримські підприємства різних форм власності, зареєстровані за українським законодавством, мали можливість внести зміни до своїх статутних документів. Федеральним законом Російської Федерації від 31.12.2014 р. № 06-ФЗ термін перереєстрації кримських підприємств було продовжено до **1 березня 2015 року**, а для селянських (фермерських) господарств — до **1 липня 2015 року**. Цей Закон також встановив, що підприємства, які в зазначені терміни не привели свої установчі документи у відповідність до російського законодавства та не зареєструвалися згідно з російським законодавством або не набули статусу філії (представництва) іноземної юридичної особи, втрачають право провадити діяльність на території РФ.



Севастополі нормативно-правовими актами цих «суб'єктів федерації» можуть встановлюватися особливості регулювання майнових, містобудівних, земельних та лісових відносин, а також відносин у сфері кадастрового обліку нерухомості та державної реєстрації прав на нерухоме майно та договорів з ним.

У той же час з перших днів анексії керівництво РФ поставило завдання «інтеграції» Криму в економічну і правову систему РФ. З **1 січня 2015 року** на території анексованого Криму набув чинності «закон» РФ «Про розвиток Кримського федерального округу та вільної економічної зони на територіях Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя», почалася реалізація «федеральної цільової програми» «Соціально-економічний розвиток Кримського федерального округу до 2020 року».

Окупація та незаконна анексія Кримського півострова Російською Федерацією позбавила Україну здатності адмініструвати економічні процеси, які відбуваються на тимчасово окупованій території. Так, **1 квітня 2014 року** самопроголошений «прем'єр-міністр Криму» Сергій Аксьонов під час наради з фінансово-економічних питань з керівниками міст і районів Криму поставив вимогу кримським підприємствам негайно припинити будь-які податкові платежі до Києва, а **6 квітня 2014 року** Федеральна податкова служба РФ почала реєстрацію новостворених юридичних осіб та індивідуальних підприємців згідно з законодавством Російської Федерації<sup>25</sup>. Сьогодні в Криму неможливо працювати підприємствам з українською реєстрацією.

Слід зазначити, що з 2000 року в Російській Федерації було запроваджено ще одну управлінську ланку — уповноваженого представника президента РФ у федеральному окрузі. В управлінській вертикалі Росії такий уповноважений представник, відповідно до указу президента РФ від 13.05.2000 р. № 849 (зі змінами і доповненнями), виконує низку контрольних, координаційних та погоджувальних функцій. **21 березня 2014 року** президент РФ Володимир Путін підписав указ, яким було утворено окремий «Кримський федеральний округ» з центром у місті Сімферополі, до якого ввійшли «Республіка Крим» і місто Севастополь. На той час це було безпрецедентно і за чисельністю населення, і за чисельністю суб'єктів. Але **28 липня 2016 року** відбулася «уніфікація»: своїм указом президент РФ ліквідував «Кримський федеральний округ», а «Республіку Крим» та місто Севастополь було включено до Південного федерального округу з центром у Ростові.

За рішеннями самопроголошеної кримської «влади», російського уряду і президента РФ відбувалися процеси «націоналізації», тобто перерозподілу власності юридичних та фізичних осіб у Криму. Загалом привласнення майна фізичних та юридичних осіб відбувалося і відбувається за двома схемами — «націоналізації» та «викупу», причому відповідно до процедур у самій РФ, вилучення або націоналізація повинні передбачати компенсацію за законодавством, чинним у Російській Федерації. Вилучення допускається лише на підставі узгодженої вартості майна. Отже, націоналізація можлива через рішення влади в суспільних інтересах, але передбачаються оцінка майна та справедлива компенсація. В той же час, «законом» самопроголошеної кримської «влади» («Закон Республіки Крим» № 47-ЗРК «Про особливості викупу майна в Республіці Крим»)<sup>26</sup> необхідність викупу пояснювалася необхідністю «запобігання загрози життю

<sup>25</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.nalog.ru/rn77/news/activities\\_fts/4603131/](https://www.nalog.ru/rn77/news/activities_fts/4603131/).

<sup>26</sup> [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://www.rg.ru/2014/08/08/krim-proekt-vikup-reg-dok.html>.

і здоров'ю населення» та «забезпечення функціонування об'єктів життєдіяльності». Жодних процедур оскарження це рішення не передбачало<sup>27</sup>.

Анексія Кримського півострова поставила на порядок денний російської влади проблему його фінансового утримання. Не секрет, що саме вищі соціальні стандарти Російської Федерації великою мірою були мотивацією російського «патріотизму» багатьох кримчан під час «кримської весни». Якщо виходити з бюджету «Республіки Крим», відповідно до останньої редакції від 16 серпня 2016 року, співвідношення власних доходів «Республіки Крим» (26,743 млрд рублів) до видаткової частини (119,714 млрд рублів) свідчить про те, що бюджет «Кримської республіки» на 78% дотаційний (це при тому, що тут враховано інші особливості формування дохідної частини кримського бюджету та непрямі пільги). У місті Севастополі співвідношення власних доходів міста до видаткової частини дещо краще: 8,13 млрд рублів до 24,39 млрд рублів (33,32%). Проте 61% всіх доходів Севастополя — це податок з доходів фізичних осіб (ПДФО), з них 62% платників податку становлять бюджетники. Отже, «Кримський півострів» став одним з найбільш дотаційних російських регіонів, конкуруючи з Чечнею та Інгушетією.

Крім того, Росія в Криму стикнулася з низкою системних проблем, пов'язаних з енергопостачанням, водопостачанням, продовольчим забезпеченням півострова. Разом з тим, російська влада має достатньо сильний тиск громадської думки на утримання окупованих територій Кримського півострова. Проте соціологічні опитування фіксують і певне падіння «ентузіазму» росіян у схваленні кримської окупації. Так, якщо за опитуваннями Всеросійського центру громадської думки (ВЦГД) у квітні 2014 року, 93% росіян підтримували окупацію Кримського півострова, то через два роки, за опитуваннями того ж ВЦГД у березні 2016 року, кількість росіян, які підтримують приєднання Криму до Росії, становила 79%.

---

<sup>27</sup> Див. про процеси навколо власності в Криму: Крим. Анексована власність. — К.: УНЦПД, 2016.

## 2. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ОКУПОВАНОГО ПІВОСТРОВА

### 2.1. ФОРМУВАННЯ ІНСТИТУЦІЙ З ПИТАНЬ ОКУПОВАНОГО КРИМУ В УКРАЇНІ

Політика України щодо анексованого Криму зосереджується на питаннях:

- ✓ реагування на виклики в безпековій сфері стосовно Криму;
- ✓ пошук шляхів відшкодування витрат державної та приватної власності (формування судових позовів) внаслідок анексії;
- ✓ активізація реакції міжнародних організацій на ситуацію щодо захисту прав людини в Криму, неприпустимості визнання анексії українського півострова з боку РФ;
- ✓ врегулювання питань соціально-економічних зв'язків з АР Крим як тимчасово окупованою територією;
- ✓ вирішення проблем громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території, щодо питань освіти, медичного обслуговування;
- ✓ політика в інформаційній сфері;
- ✓ моніторинг ситуації з правами людини в тимчасово окупованому Криму.

Відповідні напрями політики реалізовувалися не тільки державними інституціями, а й громадськими ініціативами та організаціями, зокрема щодо підготовки законопроектів, організації інформаційних заходів, співпраці з міжнародними організаціями стосовно порушень прав людини в Криму.

Значну увагу зосереджено на міжнародних аспектах невизнання анексії Криму з боку РФ з боку інших держав. Зокрема з метою притягнення РФ до міжнародно-правової відповідальності за незаконну окупацію та спробу анексії АР Крим та м. Севастополя МЗС України виділяє такі заходи:

- ✓ забезпечення міжнародно-правового визнання Росії державою-агресором, перш за все з боку ООН, ЄС і НАТО;
- ✓ проведення переговорів та інших позасудових заходів урегулювання спорів з РФ у рамках Міжнародної конвенції про боротьбу з фінансуванням тероризму 1999 року, Конвенції про ліквідацію всіх форм расової дискримінації 1965 року, Конвенції ООН з морського права 1982 року;
- ✓ у разі неможливості розв'язання спорів з РФ у переговорний спосіб — вирішення питання щодо їх передачі до міжнародних судових інституцій;

- ✓ притягнення РФ до міжнародно-правової відповідальності згідно зі згаданими конвенціями, а також забезпечення компенсації збитків, завданих внаслідок збройної агресії Російської Федерації та окупації АР Крим та м. Севастополя;
- ✓ участь 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;
- ✓ сприяння відповідним центральним органам виконавчої влади (ЦОВВ) у підготовці та супроводі міждержавних, індивідуальних та колективних позовів проти РФ у Європейському суді з прав людини (ЄСПЛ);
- ✓ робота з міжнародними партнерами України щодо комплексного та системного засудження впровадження Російською Федерацією механізму вибіркового невиконання рішень ЄСПЛ;
- ✓ створення 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 для моніторингу ситуації з правами людини у АР Крим;
- ✓ вжиття заходів, спрямованих на забезпечення регулярного направлення моніторингових місій та їх доступу на територію окупованого Криму;
- ✓ сприяння схваленню резолюцій/заяв керівними органами міжнародних організацій із засудженням порушень прав людини окупаційною владою Криму;
- ✓ вирішення комплексу питань, пов'язаних з інтеграцією в правове поле України фізичних та юридичних осіб, які перебувають на тимчасово окупованій території;
- ✓ забезпечення (спільно з іншими відповідними ЦОВВ) прав та інтересів громадян України, які перебувають у місцях позбавлення волі на території АР Крим;
- ✓ опрацювання проблемних питань які виникають у громадян України у зв'язку з особливим порядком в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї;
- ✓ дослідження шляхів можливого спрощення порядку реєстрації актів цивільного стану, оформлення паспортних документів та громадянства.

Варто зауважити, що з **літа 2014 року** український уряд намагається вживати заходів щодо відшкодування втрат та отримання компенсації за завдані збитки та правового врегулювання питань взаємовідносин з анексованою територією. Загалом протягом 2014 року Україна подала до Європейського суду з прав людини проти Російської Федерації три міждержавні позови відповідно до статті 33 «Міждержавні справи» Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. За результатами їхнього розгляду Європейським судом було відкрито провадження у трьох справах: «Україна проти Росії», «Україна проти Росії (II)» та «Україна проти Росії (III)». За словами Української сторони, один з позовів доповнено економічними питаннями. Міністерство юстиції України підготувало 4 позови до Європейського суду з прав людини відповідно до порушень у зазначених сферах. Ця діяльність корелюється з реалізацією Статей 2, 4, 5,

7 Угоди, що передбачають заходи стосовно проведення консультацій зі Стороною ЄС та координацію зусиль дипломатичними та військовими каналами для вирішення питань, насамперед для подолання викликів загальноприйнятим принципам міжнародного миру та безпеки, як встановлено Хартією ООН, Гельсінським заключним актом ОБСЄ та іншими відповідними багатосторонніми документами<sup>28</sup>.

Два роки незаконної окупації та анексії спричинили системні порушення у сфері майнових прав і прав власності з боку окупаційної «влади». Одним з питань є комплексне порушення окупаційною «владою» та самопроголошеними кримськими «інституціями» права власності приватних та юридичних осіб. Реальні збитки сьогодні оцінити вкрай непросто: Українська сторона оцінює їх у розмірі 1 трлн грн, однак ці дані неостаточні й не враховують втраченої вигоди і вартості корисних копалин, а також морського шельфу. У свою чергу, в Міністерстві юстиції України було сформовано міжвідомчу робочу групу, завданням якої є розробка методики оцінки втрат внаслідок незаконної окупації та анексії АР Крим. Як повідомив народний депутат Г. Логвинський, за результатами роботи цієї групи станом на **25 вересня 2015 року** суму збитків, завданих Україні внаслідок анексії Криму, буде збільшено вдвічі — до 2,4 трильйона гривень<sup>29</sup>.

Україна подала до Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ) як міжнародної юрисдикційної установи позовні заяви «Україна проти Росії I, II і III» та накладання відповідних запобіжних заходів відповідно до Правил 39 Регламенту ЄСПЛ. Перша з заяв безпосередньо стосується порушень прав, гарантованих Конвенцією, у зв'язку з військовою окупацією Російською Федерацією Криму та збройною агресією Російської Федерації на Донбасі. Крім того, ЄСПЛ погодився розглядати Україну і Росію співвідповідачами за 160 позовами про порушення прав людини в Криму, визнавши таким чином, що Російська Федерація як окупаційна влада здійснює фактичний контроль над Кримським півостровом. Безумовно, розгляд такого роду позовів є тривалим (індивідуальні — 2–4 роки, міждержавні — 6–7 років), проте очікується, що за підсумками розгляду дії Російської Федерації буде визнано неправомірними й такими, що порушують положення Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод<sup>30</sup>.

Після анексії півострова з боку РФ у структурах виконавчої влади України було створено низку інституцій, які мали опікуватися проблемами, що виникли навколо ситуації з анексованим Кримом, забезпеченням прав людини. Відповідні структури було створено при Президентові України, міждепутатське об'єднання сформовано у ВР України, а розробка проектів законів та постанов щодо кримських питань здійснюється в різних комітетах Верховної Ради. Водночас, актуальним питанням залишаються виклики, пов'язані з координацією діяльності різних структурних підрозділів органів виконавчої влади, визначення політики деокупації Криму.

<sup>28</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80/print1389774622835798#n12>.

<sup>29</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://krymsos.com/news/ukrayina-zbilshit-sumu-zbitkiv-za-aneksiyu-krimu-vdvichi/>.

<sup>30</sup> За матеріалами парламентських слухань «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: проблемні питання, шляхи, методи та способи».

## 2.1.1. Питання деокупації Кримського півострова в структурі виконавчої влади України

У структурі міністерств, державних служб, агенцій фактично не було створено додаткових спеціалізованих структурних одиниць, організаційних підрозділів стосовно формування політики та моніторингу ситуації в Криму. Діяльність щодо Криму значною мірою відбувалася в рамках вирішення різних поточних оперативних завдань діяльності різних суб'єктів. За результатами моніторингу УНЦПД щодо реалізації рішень РНБО, ґрунтовну діяльність проводить Міністерство закордонних справ України для привернення уваги міжнародних організацій, урядів різних країн до проблем анексії Криму, забезпечення прав людини.

Згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від **13.07.2016 р.** № 495-р «Про утворення територіальних органів Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» було утворено «сектор у Херсонській області», сфера компетенції якого пов'язана з реалізацією повноважень щодо АР Крим та Севастополя.

Вирішення більшості питань соціального, правового характеру було розділено між профільними ЦОВВ. Так, відповідно до Положення про **Міністерство соціальної політики України**, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 17.06.2015 р. № 423, Мінсоцполітики: 1) забезпечує формування та ведення Єдиної інформаційної бази даних про внутрішньо переміщених осіб; 2) спрямовує в межах повноважень, передбачених законом, діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади на усунення обставин (умов), що сприяли внутрішньому переміщенню осіб, захист прав і свобод внутрішньо переміщених осіб, сприяння поверненню таких осіб до залишеного місця проживання та їх реінтеграції; 3) організовує роботу з призначення та виплати передбаченої законодавством державної соціальної допомоги особам, які переміщуються з тимчасово окупованої території ін.

До повноважень **Міністерства інформаційної політики України** віднесено вжиття «заходів до захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації, у тому числі на тимчасово окупованих територіях... відповідно до покладених на нього завдань в рамках закону про воєнний та надзвичайний стан (п. 7 Положення про Міністерство інформаційної політики України, затверджене постановою Кабінету Міністрів України від 14.01.2015 р. № 2).

У **липні 2014 року** в системі органів виконавчої влади було створено утворено **Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб** (постанова Кабінету Міністрів України від 17.07.2014 р. № 297)<sup>31</sup>, але цей орган влади сьогодні фактично не розпочав ефективної роботи та взаємодії з переселенцями.

Основними завданнями Служби були: 1) забезпечення формування і реалізація державної політики з питань, пов'язаних з Автономною Республікою Крим та м. Севастополем, зокрема щодо: захисту прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України; захисту прав і свобод осіб, які порушено внаслідок тимчасової окупації частини території України; захисту державних активів;

<sup>31</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/297-2014-%D0%BF>.

2) створення умов для вільного розвитку кримськотатарської мови, мов інших корінних народів та національних меншин, що проживають на тимчасово окупованій території України; 3) сприяння задоволенню національно-культурних, освітніх потреб, розвитку етнічної самобутності корінних народів та національних меншин, що проживають на тимчасово окупованій території України<sup>32</sup>.

Проте ця урядова структура фактично не була дієвою: Службі не вдалося виконувати стратегічну та координуючу функції в політиці України стосовно Криму<sup>33</sup>. На нашу думку, компетенцію Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя було виписано таким чином, що це не дозволяло говорити про неї як про орган зі значними розпорядчими повноваженнями; в основному це повноваження дорадчого характеру. Важливо, що Служба не мала повноважень щодо вирішення питань переміщених внаслідок окупації осіб, та й її гранична чисельність становила лише 30 осіб. Фінансування Служби з Державного бюджету на 2016 рік до її ліквідації становило 3 млн 24,8 тис. грн. Після ліквідації Служби утворено Міністерство України з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.

**Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб.** У червні 2016 року, після реформатування Уряду, було створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб. Відповідно до змін до Державного бюджету України у 2016 році, новою бюджетною програмою «Керівництво та управління з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» за загальним фондом передбачено видатки в сумі 10 млн 196,4 тис. грн. Ліквідація Державної служби України з питань Автономної Республіки Крим та міста Севастополя та створення на її базі (і на базі Державного агентства з питань відновлення Донбасу) Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб не привели до створення компетенційно сильного центрального органу виконавчої влади з широкими повноваженнями щодо окупованих територій Кримського півострова з огляду на розподіл повноважень і діяльності стосовно Криму інших ЦОВВ.

Відповідно до Положення, Міністерство<sup>34</sup> — це центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань Автономної Республіки Крим і міста Севастополя (далі — тимчасово окупована територія України) та окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження. Основними завданнями Міністерства стосовно Криму є: забезпечення формування і реалізація державної політики з питань: тимчасово окупованої території України, кінцевою метою якої є реінтеграція зазначеної території та її населення в єдиний конституційний простір України; внутрішньо переміщених осіб з тимчасово окупованої території України; захисту державних активів; захисту прав і свобод осіб, які порушено внаслідок тимчасової окупації частини території України або втрати контролю над її частиною; сприяння реалізації прав і

<sup>32</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/736-2015-%D0%BF>.

<sup>33</sup> Про Державну службу України з питань Автономної Республіки Крим, міста Севастополя та тимчасово переміщених осіб: постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2014 року № 297. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/297-2014-%D0%BF>. Перейменування відбулося 22 жовтня 2014 року.

<sup>34</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/376-2016-%D0%BF>.



свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України; задоволенню національно-культурних, освітніх потреб, розвитку етнічної самобутності корінних народів та національних меншин, що проживають на тимчасово окупованій території України; створення умов для вільного розвитку кримськотатарської мови, мов інших корінних народів та національних меншин, що проживають на тимчасово окупованій території України.

У **Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України**<sup>35</sup> питання Криму вирішуються під час поточної діяльності структурних підрозділів: так, структурні підрозділи апарату Мінекономрозвитку опрацьовують питання, пов'язані з провадженням економічної діяльності на тимчасово окупованій території України — в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі — відповідно до завдань, покладених на такі структурні підрозділи. Окремий структурний підрозділ, відповідальний за тимчасово окуповану територію України, в структурі апарату Міністерства відсутній. У той же час, Мінекономрозвитку разом з іншими органами влади здійснює заходи щодо підготовки та вирішення проблемних питань функціонування ВЕЗ «Крим», інших нагальних питань реалізації політики повернення тимчасово окупованої території України під загальну юрисдикцію України.

Зокрема, Міністерством було підготовлено рішення Уряду щодо затвердження пропозицій застосування секторальних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів стосовно Російської Федерації у зв'язку з агресією Російської Федерації проти України у військовій, економічній, енергетичній та інформаційній сферах, окупацією частини території України, сприянням терористичній діяльності на території України, порушенням прав і свобод громадян України, інтересів суспільства та держави, що створюють реальні та потенційні загрози національній безпеці, суверенітету і територіальній цілісності України.

Представники Мінекономрозвитку беруть участь у міжвідомчих робочих групах, створених Мін'юстом, що розглядають питання захисту прав та інтересів України у міжнародних юрисдикційних органах у справах проти Російської Федерації.

У **Міністерстві аграрної політики та продовольства України** відсутній підрозділ, на який покладено повноваження щодо розгляду питань тимчасово окупованих територій. Проте наказом Мінагрополітики від 03.08.2015 р. № 307 «Про утворення робочої групи» сформовано склад робочої групи з опрацювання питань управління державними підприємствами, що належать до сфери управління Мінагрополітики України та знаходяться на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим. Сьогодні відбувається внесення змін до кадрового складу групи. Робочою групою з використанням напрацьованої інформації було ініційовано підготовку та направлення звернень до прокуратури Автономної Республіки Крим щодо втрати державними підприємствами, установами та організаціями, які належать до сфери управління Мінагрополітики, майнових активів у зв'язку з тимчасовою окупацією Автономної Республіки Крим Російською Федерацією. За поданими зверненнями до правоохоронних органів Автономної Республіки Крим зареєстровано шість кримінальних проваджень.

У **Міністерстві інфраструктури України** відсутній спеціалізований підрозділ з питань Криму, відповідні питання належать до компетенції різних структурних підрозділів. У листопаді 2015 року було утворено Робочу групу щодо припинення вантажного

<sup>35</sup> Детальніша інформація міститься в розділі, присвяченому питанням торгівлі.



автомобільного та залізничного сполучення з тимчасово окупованою територією Автономної Республіки Крим<sup>36</sup>.

У **Міністерстві молоді та спорту України** відсутній структурний підрозділ, що займається питаннями тимчасово окупованих територій. Проте одним з пріоритетних завдань Державної цільової соціальної програми «Молодь України» на 2016–2020 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 18.02.2016 р. № 148, передбачено забезпечення партнерської підтримки молоді, яка проживає на тимчасово окупованій території, та внутрішньо переміщених осіб, що включатиме проведення протягом 5 років заходів для молоді, спрямованих на її соціальне становлення та підтримку. Зокрема, за результатами конкурсу з визначення проектів, розроблених молодіжними та дитячими громадськими організаціями, для реалізації яких надається фінансова підтримка у 2016 році, проведеного Мінмолодьспортом, визначено 3 проекти громадських організацій у рамках вказаного пріоритетного завдання.

У **Міністерстві закордонних справ України** проблематика тимчасово окупованих територій належить до компетенції кожного структурного підрозділу. Департамент міжнародного права Міністерства опрацьовує такі питання в площині міжнародно-правових відносин. Департамент міжнародних організацій вивчає питання порушень прав людини на зазначених територіях з боку окупаційної влади в контексті міжнародного моніторингу.

**Міністерство юстиції України** здійснює заходи з урегулювання питання «забезпечення та захисту прав та законних інтересів власників, інших правонабувачів нерухомого майна, надання послуг з державної реєстрації речових прав на нерухоме майно. Згідно з інформацією, наданою головними територіальними управліннями юстиції в областях та у м. Києві, за період з 20.02.2014 по 24.05.2016 рр. відділами державної реєстрації актів цивільного стану України зареєстровано 1 936 фактів народжень, що відбулися на тимчасово окупованій території. Міністерством юстиції підготовлено проект Методичних рекомендацій щодо порядку розрахунку збитків, пов'язаних з позбавленням права вільного користування та розпорядження майном (упущеної вигоди), що знаходиться на окупованій території Автономної Республіки Крим. який зараз повернуто Секретаріатом Кабінету Міністрів у зв'язку з набуттям повноважень новоформованим Кабінетом Міністрів для перепогодження із заінтересованими органами.

У **Міністерстві освіти і науки України** не створено спеціалізованого підрозділу з питань Криму. У свою чергу, за оперативною інформацією місцевих органів управління освітою, станом на 20 травня 2016 року до загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладів України було зараховано 3 258 дітей з Криму, з них до дошкільних навчальних закладів — 873 дитини, до загальноосвітніх навчальних закладів — 2 385 учнів. У 2015/2016 навчальному році діти, які мешкають на окупованій території Криму, мали можливість здобувати освіту в школах, що знаходяться в населених пунктах, підконтрольних українській владі, за дистанційною або екстернатною формами навчання<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Детальніша інформація міститься в розділі, присвяченому питанням транспорту.

<sup>37</sup> Детальніша інформація міститься в розділі, присвяченому питанням освіти.

## 2.1.2. Правоохоронні структури

Після анексії АР Крим з боку РФ довелося формувати правоохоронні структури стосовно Криму на материковій частині України. Зараз у розшуку перебуває 6,3 тисячі осіб з правоохоронних структур, які перейшли на роботу в окупаційні «органи»<sup>38</sup>.

Прокуратуру АР Крим було передислоковано до Києва відповідно до наказу в.о. Генерального прокурора України від 12.06.2014 р. № 33. Станом на **червень 2015 року** структурою та штатним розписом прокуратури АР Крим в апараті прокуратури передбачено 35 посад, із них 25 посад оперативних працівників, 8 посад державних службовців та 2 посади технічних працівників. Прокуратура АР Крим здійснює процесуальне керівництво у 428 кримінальних провадженнях, з яких у 395 досудове розслідування здійснює слідчий відділ ГУНП в АР Крим та м. Севастополі, у 33 — слідчий відділ прокуратури АР Крим.

Серед напрямів діяльності прокуратури АР Крим:

- 1) прокуратура АР Крим відкриває провадження щодо правопорушень;
- 2) поновлення прав громадян — мешканців Кримського півострова (у 2016 році прокуратурою АР Крим направлено до судів близько 30 позовів (заяв) про встановлення факту народження дитини та про надання дозволу на виїзд з тимчасово окупованої території без дозволу та супроводу одного з батьків);
- 3) виявлення фактів незаконного привласнення державного майна, яке знаходиться на тимчасово окупованій території Кримського півострова.

У прокуратурі АР Крим відкрито «гарячу» лінію (телефонну та електронної пошти) щодо реагування на порушення прав затриманих, ув'язнених і засуджених.

За інформацією, наданою прокуратурою АР Крим, упродовж 2015–2016 років прокуратурою автономії пред'явлено до судів 111 позовів (заяв) на загальну суму 177,4 млн грн. З них задоволено 102 позови на суму 177,4 млн грн, у т. ч. майже 12 млн грн. повернено до бюджету; решта позовів перебуває на розгляді. Крім того, з урахуванням позиції прокурора, судами на користь держави стягнуто майже 1.17 млн грн, повернуто у власність держави майно загальною вартістю понад 100 млн грн. Також вживаються заходи щодо забезпечення та реалізації прав громадян, які проживають на тимчасово окупованій території, на отримання документів, що підтверджують громадянство України. Зокрема, з метою захисту інтересів малолітніх громадян, які проживають на тимчасово окупованій території, прокуратурою автономії направлено до суду 21 заяву про встановлення факту їхнього народження. На цей час поновлено права 15 мешканців півострова, дітям оформлено свідоцтва про народження українського зрзска.

За офіційною інформацією, відбувається взаємодія прокуратури АР Крим з Міністерством закордонних справ України, іншими міністерствами та організаціями щодо порушення іноземними державами норм міжнародного права, законодавства України щодо окупованої території Автономної Республіки Крим, на підставі яких Міністерством закордонних справ України направлено 5 нот та 1 протест, проведено робочі зустрічі з представниками інших держав; питання порушення норм міжнародного права та Резолюції Генеральної Асамблеї ООН обговорено на сесії Виконавчої Ради ЮНЕСКО,

<sup>38</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1959423>.

накладено санкції на осіб, які порушили порядок в'їзду-виїзду на тимчасово окуповану територію, шляхом заборони в'їзду в Україну, вжито інших заходів відповідно до компетенції.

**Державна прикордонна служба України** має Азово-Чорноморське регіональне управління як територіальний орган охорони кордону в системі Державної прикордонної служби України, що здійснює охорону державного кордону та адміністративної межі з тимчасово окупованою територією України АР Крим, територіального моря, внутрішніх вод; прикордонний контроль, пропуск через кордон (адміністративну межу) осіб і транспортних засобів; координацію діяльності державних органів на кордоні (адміністративній межі). Проводиться діяльність на пунктах пропуску біля адмінмежі з Кримським півостровом відповідно до Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 04.06.2015 р. № 367<sup>39</sup>. Відбувається документування порушень державного кордону: зокрема, 16–17 липня цього року кораблем Морської охорони Держприкордонслужби у взаємодії з літаком Військово-морських сил України було виявлено та задокументовано факти здійснення РФ незаконних розвідувально-бурових робіт на морському шельфі України, що є грубим порушенням норм Конвенції ООН з морського права та Закону України «Про виключну (морську) економічну зону України»<sup>40</sup>. Державна прикордонна служба України притягла до відповідальності команди 38 суден, підозрюваних у заході в порти тимчасово окупованої території Криму. Документуються різноманітні порушення паспортного режиму з боку іноземців.

Створено ГУ МВС України в Автономній Республіці Крим, яке в процесі реформи поліції стало Головним управлінням Національної поліції в АР Крим, підпорядкованим Національній поліції України. Основними завданнями відомства є гарантування безпеки, прав і свобод громадян, припинення і розкриття злочинів, охорона громадського порядку. Проте сьогодні складно говорити про ефективність його роботи.

### 2.1.3. Верховна Рада України: питання стосовно Криму

У Верховній Раді нема спеціалізованого комітету, якій би опікувався питаннями деокупації Криму та ситуацією на Донбасі. Питання політики в різних сферах, які виникають з огляду на окупацію Криму, розглядаються в різних комітетах відповідно до їхньої компетенції.

У Верховній Раді України створено міжфракційне депутатське об'єднання «Крим», діяльність якого направлена на організацію політичних заходів у Верховній Раді України, зокрема комітетських слухань стосовно Криму в 2015 році та парламентських слухань у червні 2016 року<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248496578>.

<sup>40</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dpsu.gov.ua/ua/news/Zayava-Derzhavnoi-prikordonnoi-sluzhbi-Ukraini-z-privodu-porushennya-Rosiysskoyu-Federaciyu-norm-mizhnarodnogo-Morskogo-prava/>.

<sup>41</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1026830-u-radi-stvorili-mijfraktsiyne-obednannya-z-povernennya-krimu.html>.

## 2.1.4. Структури з питань Криму в Адміністрації Президента України

**Уповноважений Президента України у справах кримськотатарського народу.** Цю інституцію у складі Адміністрації Президента України було утворено в **серпні 2014 року**. Посаду Уповноваженого встановлено з метою збереження та розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності кримськотатарського народу у складі України. Відповідно до функцій, Уповноважений забезпечує здійснення Президентом України повноважень щодо забезпечення додержання конституційних прав кримськотатарського народу як корінного народу України<sup>42</sup>. Основними завданнями Уповноваженого є: моніторинг додержання в Україні конституційних прав кримськотатарського народу та внесення в установленому порядку Президентові України пропозицій щодо припинення порушень таких прав, запобігання спробам їх обмеження; участь у підготовці проектів законів, актів Президента України з питань захисту прав кримськотатарського народу, збереження і розвитку його етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності та ін. Уповноваженим було призначено Мустафу Джемілева, народного депутата України, колишнього голову Меджлісу кримськотатарського народу.

**Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим.** Відповідно до Закону України від 02.03.2000 р. № 1524-III «Про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим», в Україні діє Представництво Президента України в АР Крим, яке здійснює моніторингові, дорадчі функції. У **травні 2014 року** було відновлено діяльність Представництва Президента України в Автономній Республіці Крим в умовах тимчасової окупації території. Представництво було розміщено у місті Херсоні<sup>43</sup>. Варто зазначити, що, попри фактичну зміну статусу АР Крим, законодавство про Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим досі не приведено у відповідність до нових умов (останні зміни до Закону було внесено у 2014 році).

У **січні 2016 року** цю структуру було реорганізовано, але керівництво та ключові засади діяльності залишилися незмінними. Зокрема, функціями Представництва є сприяння додержанню прав і свобод людини та громадянина, підтримка і забезпечення політичних, соціальних, інформаційних, культурних та інших зв'язків з громадянами України, які проживають на тимчасово окупованій території; здійснення моніторингу додержання прав і законних інтересів громадян України, які переселилися з тимчасово окупованої території та перебувають на території України на законних підставах; внесення в установленому порядку пропозицій щодо припинення, усунення та запобігання обмеженню та порушенню прав і законних інтересів таких осіб; вивчення соціально-економічних та політичних процесів на тимчасово окупованій території, підготовка відповідних аналітичних матеріалів та подання їх в установленому порядку на розгляд Президентові України, та ін.

За інформацією Представництва, зараз найактуальніші питання його діяльності — це надання консультацій стосовно паспортних питань, встановлення факту народження дитини, реєстрації шлюбу, перетин адміністративної межі з дітьми тощо.

<sup>42</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/841/2014#n8>.

<sup>43</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/865/2014-%D1%80%D0%BF>.

## 2.2. СТВОРЕННЯ В РФ ІНСТИТУЦІЙ СТОСОВНО «ВСЕБІЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ КРИМУ»

Шляхом анексії російське керівництво вирішило питання мобілізації електорату, здобуття підтримки для будь-яких своїх дій, незважаючи на несприятливу економічну ситуацію та соціальні проблеми. Російські чиновники в Криму говорили про те, що «кримська весна» стала політичною подією для всієї Росії, яка «консолідувала всю націю, виник так званий «кримський консенсус», відбулося «повернення до материнського лона». Анексія Криму продемонструвала цілковиту підтримку політики Путіна в російському суспільстві. Рейтинг російського керівника, за даними різних соціологічних досліджень, суттєво зріс внаслідок агресивних дій та риторики. Російські соціологи вказували, що з 2008 року рейтинг Путіна поступово падав і наближався до 60%, а з **січня 2014 року**, коли почалися активні виступи з приводу України і Криму, рейтинги почали неухильно зростати. Так, у **червні 2014 року** діяльність Путіна на посаді президента країни схвалили вже 86% респондентів. За даними «Левада-центру», рейтинг схвалення Путіна досяг максимальної позначки з 2000 року, коли його було обрано президентом Росії на перший термін. Одночасно за півроку кількість незадоволених роботою президента різко зменшилася — з 34% до 13%<sup>44</sup>, проте вони не стали на заваді підтримці політики Путіна в російському суспільстві, яка проявляється не у внутрішніх реформах та модернізації, а в політичній консолідації навколо ідей посилення влади президента, патернах про особливу роль РФ, особливий шлях, міжнародну ізоляцію.

Після анексії Криму російським керівництвом було сформовано інституції в самій РФ та в анексованому Криму «для інтеграції» території в політичну, соціально-економічну систему РФ.

**21 березня 2014 року** було утворено «Кримський федеральний округ» (КФО)<sup>45</sup>, відповідно до цього, структури представництва президента РФ в Криму було ліквідовано, комунікація самопроголошеної кримської «влади» відбуватиметься з керівництвом «округу» для реалізації та координації відповідних програм «інтеграції»

У Криму почали працювати сотні російських чиновників з різних міністерств та відомств з метою створення умов всебічної «інтеграції» «КФО» до складу РФ. Із самого початку анексії ключові посади в новостворених владних структурах стосовно «інтеграції Криму» посідали довірені особи російського президента, а створення інституцій та призначення керівництва відбувалося швидко і в ручному режимі.

«Автономність» самопроголошеної кримської «влади», «інституцій» у Криму в умовах анексії має цілковито номінальний характер, адже всі ключові питання регіонального розвитку, соціальної політики, міжетнічних відносин вирішуються у федеральному центрі. Приміром, у статті 57 «Конституції Республіки Крим»<sup>46</sup>, проголошеної фактично через 2 тижні після анексії, йдеться про напрями подвійного підпорядку-

<sup>44</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.bbc.com/russian/russia/2014/06/140626\\_putin\\_rating\\_crimea](http://www.bbc.com/russian/russia/2014/06/140626_putin_rating_crimea).

<sup>45</sup> 28 липня 2016 року президент Росії Володимир Путін видав указ про скасування «Кримського федерального округу», Крим увійшов до складу Південного федерального округу разом з такими суб'єктами федерації, як Краснодарський край, Адігея, Калмикія, та іншими.

<sup>46</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://crimea.gov.ru/content/uploads/files/base/Konstitutsiya.pdf>.

вання, які визначено у 72 статті Конституції РФ<sup>47</sup>. Тобто питання децентралізації та самоврядування в самій РФ має досить умовний характер, адже до компетенції федерального центру РФ у суб'єктах федерації відносяться практично всі питання соціально-економічного та політичного життя: забезпечення відповідності конституцій і законів республік, статутів, законів та інших нормативних правових актів країв, областей, міст федерального значення, автономної області, автономних округів Конституції Російської Федерації і федеральним законам; захист прав і свобод людини і громадянина; захист прав національних меншин; забезпечення законності, правопорядку, громадської безпеки; режим прикордонних зон; питання володіння, користування і розпорядження землею, надрами, водними та іншими природними ресурсами; розмежування державної власності; природокористування; охорона навколишнього середовища та забезпечення екологічної безпеки; особливо охоронювані природні території; охорона пам'яток історії та культури; загальні питання виховання, освіти, науки, культури, фізичної культури і спорту; координація питань охорони здоров'я; захист сім'ї, материнства, батьківства і дитинства; соціальний захист, включаючи соціальне забезпечення; здійснення заходів для боротьби з катастрофами, стихійними лихами, епідеміями, ліквідація їхніх наслідків; встановлення загальних принципів оподаткування і зборів у Російській Федерації; адміністративне, адміністративно-процесуальне, трудове, сімейне, житлове, земельне, водне, лісове законодавство, законодавство про надра, про охорону навколишнього середовища; кадри судових і правоохоронних органів; адвокатура, нотаріат; захист споконвічного довкілля і традиційного способу життя малочисленних етнічних спільнот; встановлення загальних принципів організації системи органів державної влади і місцевого самоврядування; координація міжнародних і зовнішньоекономічних зв'язків суб'єктів Російської Федерації, виконання міжнародних договорів Російської Федерації.

З самого початку окупації та анексії створення квазіструктур керувалося з боку РФ. Офіційно з початку 2015 року згідно з указом президента РФ особливості оцінки ефективності діяльності «органів виконавчої влади» «Республіки Крим» та міста Севастополя у 2015–2018 роках визначаються урядом Росії<sup>48</sup>, а не «місцевою владою», участь якої в процесах управління можна вважати опосередковано номінальною. Міністерство економічного розвитку РФ, яке відповідає за Крим у російському уряді, розробило проект «угоди» «Про організацію контролю за реалізацією ФЦП з розвитку Криму і Севастополя до 2020 року». Цей документ дозволяє Мінекономіки РФ здійснювати цілковитий контроль за виконавцями заходів федеральних цільових програм (ФЦП). Також документом запроваджено матеріальну відповідальність керівництва кримських суб'єктів, наприклад, за подання неповних відомостей про обсяг виконаних робіт за ФЦП, проте це не допомагає «всєбічній інтеграції».

Набули розголосу факти невдоволення самопроголошених кримських «керманців» призначенням заступників «міністрів» з материкової частини РФ. У свою чергу, російське керівництво заявляє про неефективність кримської «влади» й наявні корупційні схеми.

<sup>47</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.zakonrf.info/konstitucia/72/>.

<sup>48</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/39350>.



## 2.2.1. «Уповноважений представник президента РФ у Криму»

**21 березня 2014 року** російською владою було утворено інститут так званого Уповноваженого представника президента РФ в «Кримському федеральному окрузі»<sup>49</sup>, яким став російський військовий, віце-адмірал Олег Белавенцев. О. Белавенцев вказував, що має прямий зв'язок з В. Путіним, а своїми основними завданнями визначав роботу з реалізації органами *«державної влади основних напрямів внутрішньої і зовнішньої політики держави, що визначаються президентом РФ»*. Також він опікувався контролем за виконанням у «Кримському ФО» рішень «федеральних органів влади», відповідав за кадрову політику президента, доповідь главі держави про забезпечення національної безпеки у федеральному окрузі, а також про політичне, соціальне та економічне становище з внесенням відповідних пропозицій<sup>50</sup>.

Найвищими органами окупаційної російської «влади» на території «Кримського федерального округу», визначено «Державну раду Республіки Крим» та «Законодавчі збори» Севастополя. Олег Белавенцев, щодо якого було запроваджено персональні санкції з боку ЄС, раніше служив у зовнішній розвідці і вважався близьким до Сергія Шойгу. У квітні 2014 року «закритим» указом президента йому було присвоєно звання Героя Росії.

При Уповноваженому представникові президента РФ у Криму створено 6 дорадчих структур, він має 4 заступників з досвідом роботи в російських силових та бізнес-структурах, 2 помічників та 2 інспекторів. На його офіційному сайті наведено 8 «проектів» ідеологічно-мистецького спрямування, які реалізуються в Криму за підтримки російського уряду. Посаду було скасовано після ліквідації КФО

## 2.2.2. «Міністерство у справах Криму РФ», «Урядова комісія у справах Криму»: напрями «інтеграції»

**31 березня 2014 року** було створено міністерство у справах Криму (Мінкрим), яке було ліквідовано рішенням уряду РФ майже через рік — **15 липня 2015 року**. Мінкрим став на той період третім федеральним міністерством щодо проблем конкретного регіону (до цього було створено міністерства щодо Північного Кавказу і Далекого Сходу). За інформацією російських джерел, штатна чисельність міністерства у справах Криму становила 230 осіб, розміщених у Москві, Сімферополі та Севастополі. Проте перед ліквідацією міністерства в його штаті нараховувалося тільки 150 осіб. Причиною ліквідації міністерства стало начебто виконання всіх завдань та функцій з «інтеграції Криму до складу РФ», проте, на думку російських експертів, мова могла йти про конкуренцію та корупційні скандали: керманічі міністерства просто не змогли в потрібний час довести свою ефективність у рамках «всебічної інтеграції», а реалізацію «програм» стосовно Криму, за які відповідав цей російський орган, було майже зірвано.

<sup>49</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kfo.gov.ru/polpred/polpred/>.

<sup>50</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.c-inform.info/interviews/id/20>.

Ліквідація Мінкриму відбулася з формулюванням: «У зв'язку з завершенням перехідного періоду..., а також з метою оптимізації структури федеральних органів виконавчої влади». Функції «Мінкриму» рішенням російського уряду було передано до Мінекономрозвитку.

За рік існування міністерства, за офіційною інформацією російської сторони, «створено правові умови для адаптації всіх секторів економіки Кримського федерального округу (КФО) і соціальної сфери до правової системи Росії. Для цього прийнято 8 федеральних конституційних законів, 32 федеральні закони і понад 600 підзаконних актів»<sup>51</sup>.

Загалом з 19 березня 2014 року по 12 березня 2015 року Держдума розглянула 43 законопроекти з кримської тематики. Російські аналітики вказують, що всупереч традиційним тенденціям законотворення, коли більшість законопроектів надається російським урядом, законопроекти щодо «кримської інтеграції» найбільш активно надавалися російськими депутатами та сенаторами: члени Федеральних зборів ініціювали 19 прийнятих за 2015 рік «кримських» законів, президент — 9, уряд — 7, «Держрада Республіки Крим» — 2. Із запропонованих зараз 9 ініціатив 4 є депутатськими, 2 — урядовими і 3 — «Держради Республіки Крим». Характерно, що більшість законопроектів має назву «Про особливості»: правового регулювання, пенсійного забезпечення, застосування окремих положень федеральних законів та ін. Російські дослідники вказують, що *«прийняті новації мають на меті не власне інтеграцію, а викроювання для двох нових суб'єктів РФ особливого статусу в рамках федерації. Називається це «врахуванням регіональних особливостей»*<sup>52</sup>. Відповідно до цього навіть робиться висновок не про так звану «правову інтеграцію», але про «чеченізацію» ситуації, коли шукаються винятки. Значною мірою зміни законодавства РФ стосовно Криму стосуються продовження «перехідного періоду» в різних сферах (відходи, пожежна безпека та ін.).

Втім, міністерство офіційно звітувало, що було вирішено «питання пенсійного забезпечення та соціальної підтримки населення КФО, оформлено близько 2 млн паспортів громадян Російської Федерації, вирішено питання трудового законодавства тощо». До його «активу» відносилися ухвалення та імплементація Федерального закону № 377-ФЗ «Про розвиток Кримського федерального округу та вільну економічну зону на територіях Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя».

За відповідним міністерством було закріплено реалізацію федеральної цільової програми «Соціально-економічний розвиток Республіки Крим і Севастополя до 2020 року», а також закону про вільну економічну зону (ВЕЗ). Офіційно цілі «програми» полягали в «інтегруванні економіки Кримського федерального округу в економічний простір Росії, забезпечення транспортної доступності, зняття інфраструктурних обмежень з метою сталого економічного розвитку». Тобто програма має асиміляційний характер і загалом весь розвиток регіону зводиться до поглинання Криму Росією, хоча в умовах анексії, блокади та економічних обмежень взагалі складно говорити про розвиток регіональних переваг.

Проте **у 2015 році** програму було недофінансовано. За даними Рахункової палати РФ, на 1 червня 2015 року обсяг бюджетних асигнувань та лімітів бюджетних зобов'я-

<sup>51</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://government.ru/dep\\_news/17691/](http://government.ru/dep_news/17691/).

<sup>52</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2688488>.



зань, передбачених Мінкриму на 2015 рік, склав загалом 20,7 млрд рублів, у тому числі на поточну діяльність — 0,5 млрд руб., видатки на реалізацію ФЦП — 20,2 млрд руб. Реалізація програми до 2020 року коштує 676 млрд руб.

Формально з **1 січня 2015 року** в Криму почав діяти режим ВЕЗ. З квітня в кримській вільній економічній зоні стали з'являтися резиденти. На початок липня там було зареєстровано 44 резиденти, в основному з сегменту малого та середнього бізнесу<sup>53</sup>.

Після ліквідації цього «регіонального міністерства» в РФ було ухвалено рішення про створення урядової комісії у справах Криму, «щоб забезпечити федеральну пряму координацію»<sup>54</sup>, за словами Медведєва. Комісія повинна «координувати і організувати взаємодію всіх державних органів та організацій у питаннях соціально-економічного розвитку Криму і Севастополя». Крім того, до її компетенції належатиме розробка і реалізація основних програмних документів з розвитку соціальної сфери і галузей економіки нових російських регіонів<sup>55</sup>.

### 2.2.3. Муніципальний рівень: «кураторство» регіонів

**4 квітня 2014 року** Уряд Російської Федерації затвердив підготовлену Міністерством регіонального розвитку схему закріплення 14 районів і одного міста «Республіки Крим», а також Севастополя за 16 суб'єктами федерації:

Бахчисарайський район «Республіки Крим» — Республіка Татарстан;  
Білогірський район «Республіки Крим» — Республіка Башкортостан;  
Джанкойський район «Республіки Крим» — Воронежська область;  
Кіровський район «Республіки Крим» — Білгородська область;  
Красногвардійський район «Республіки Крим» — Ростовська область;  
Красноперекопський район «Республіки Крим» — Калузька область;  
Ленінський район «Республіки Крим» — Краснодарський край;  
Нижньогірський район «Республіки Крим» — Володимирська область;  
Первомайський район «Республіки Крим» — Московська область;  
Роздольненський район «Республіки Крим» — Волгоградська область;  
Сакський район «Республіки Крим» — Самарська область;  
Сімферопольський район «Республіки Крим» — Ленінградська область;  
Радянський район «Республіки Крим» — Липецька область;  
Чорноморський район «Республіки Крим» — Тюменська область;  
місто Керч «Республіки Крим» — Тульська область;  
місто Севастополь — місто Москва.

<sup>53</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gazeta.ru/business/2015/07/15/7640021.shtml>.

<sup>54</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.gazeta.ru/business/2015/07/15/7640021.shtml>.

<sup>55</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ppt.ru/news/133994>.

18 кримських міськрад, включаючи курорти, в число підшефних не увійшли<sup>56</sup>. У РФ метою цього закріплення визначали «максимально швидко передати набір модельних актів муніципального і регіонального управління новим суб'єктам Російської Федерації, що сприятиме інтеграції Криму в економічний простір Росії, надати допомогу жителям півострова в організації сільгоспробіт, забезпеченні сільгосптехнікою, модернізації ЖКГ, упорядкуванні соціальної сфери, ремонті шкіл, лікарень, сільських клубів та бібліотек, організації поставок до Криму необхідного шкільного інвентарю та підручників, медичного обладнання, поповнення бібліотечних фондів»<sup>57</sup>. Втім, самі російські чиновники констатують випадки, корупційні схеми, нерезультативні такої допомоги.

Регіони мали звітувати перед урядом про реалізацію «шефства». Проте, за спостереженнями самих кримчан, сьогодні обсяги зв'язків суттєво зменшилися.

## 2.2.4. Створення правоохоронних (силових) «структур» РФ у Криму

Після окупації та анексії з боку РФ було ініційовано створення «силових структур» на півострові. Відповідні дії були виконано фактично за тиждень, і «силові структури» частково формувалися на базі українських правоохоронних органів. З цього приводу російські експерти зазначають, що *«кожна правоохоронна структура використовувала одну з двох моделей формування територіального органу в Криму: одні діяли шляхом заміни/інтродукції, а інші — шляхом адаптування/кооптації. Останній характерний для МВС — найбільшого відомства на півострові, яке найбільшою мірою зберегло свій «український» вигляд, — а також прокуратури»*<sup>58</sup>.

Загалом, за підрахунками у 2015 році Головного військового прокурора Анатолія Матіоса, майже 8 тисяч українських правоохоронців та військових перейшли на бік сепаратистів і Російської Федерації. Серед зрадників — 5 тисяч правоохоронців і близько 3 тисяч військових. До анексії штат прокуратури АР Крим становив 899 посад, після анексії на материкову частину України перебрався 144 особи. У серпні 2015 року ГПУ оголосила в розшук, а суд санкціонував затримання 145 колишніх працівників прокуратури АР Крим, щодо яких проводиться досудове розслідування у кримінальному провадженні за вчинення злочину, передбаченого ч. 1 статті 111 Кримінального кодексу України — державна зрада. Встановлено, що ці працівники, всупереч вимогам законодавства України, порушуючи присягу працівника прокуратури України, після анексії Російською Федерацією Криму перейшли на службу в незаконно створену «прокуратуру Республіки Крим» і виконують розпорядження так званих «керівників» цієї прокуратури<sup>59</sup>. Отже, «людський матеріал» для формування «МВС» і «прокуратури» в анексованому Криму використовувався український, але з кооптацією на керівні посади російських силовиків із системи.

<sup>56</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://jankoy.org.ua/spisok-shefstva-16-regionov-rossii-gorodami-rajonami-krjma/>.

<sup>57</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://riss.ru/analytics/7245/>.

<sup>58</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.counter-point.org/wp-content/uploads/2015/09/petrov\\_counterpoint1.pdf](http://www.counter-point.org/wp-content/uploads/2015/09/petrov_counterpoint1.pdf)

<sup>59</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://prokurorska-pravda.today/article/prokurory-predateli-ili-pochem-nynche-rodina/>.

**25 березня 2014 року** міністр внутрішніх справ Росії Володимир Колокольцев підписав наказ про створення органів внутрішніх справ Росії в Криму і Севастополі; це «міністерство» залишається найбільшим на півострові.

**25 березня** наказом Генпрокурора РФ було призначено «во прокурора» Криму — колишнього українського прокурора Н. Поклонську; в березні було затверджено двох заступників Поклонської з числа громадян РФ.

Якщо так звані «силові структури» («МВС» та «прокуратура») формувалися за квазіукраїнськими лекалами з кооптацією росіян, то структури «ФСБ» у регіоні створювалися шляхом декларування «повної ротації» кадрів. Зокрема, було проведено повну ротацію керівного складу в районних і міських «управліннях Федеральної служби безпеки», як вказував начальник «управління ФСБ РФ по Криму» Віктор Палагін. У низці міст керівні посади посіли вихідці з інших суб'єктів РФ: в Алушті — з Красноярська, в Євпаторії — з Волгограда, в Ялті — з Сочі. За даними Служби безпеки України, до російської анексії Криму на півострові працювали 2,3 тисячі штатних співробітників відомства, після анексії на материкову частину України переїхали лише 215 осіб, решта або залишили службу, або зараз служать у лавах ФСБ.

### 2.3. САМОПРОГОЛОШЕНІ «ІНСТИТУЦІЙНІ СТРУКТУРИ» КРИМУ

У Криму після анексії та окупації з боку РФ було сформовано структуру органів самопроголошеної «влади». Значною мірою вони базувалися на попередніх, українських аналогах, але є певні особливості відповідно до російської системи влади: «Держрада», «глава республіки». Було сформовано «уряд», 19 «міністерств», 7 «держкомітетів», 12 «служб».

Практично всі політичні питання вирішувалися з допомогою та під наглядом російських фахівців. Наприклад, для складання реєстру земель сільськогосподарського призначення було залучено «на допомогу» фахівців з 14 російських регіонів, кожного з них було закріплено за одним з районів Криму<sup>60</sup>.

Ще **17 березня 2014 року** Верховна Рада АР Крим у незаконний спосіб перейменувала себе в «Державну раду Республіки Крим» і проголосила себе «найвищим органом влади». **11 квітня 2014 року** так звана «Держрада» прийняла «Конституцію Республіки Крим», що передбачала посилення виконавчої влади, обрання глави ради депутатами; скорочення числа депутатів Держради до 75; можливість укладення договору про розмежування повноважень і предметів ведення з органами держави РФ; функціонування трьох державних мов: російської, української та кримськотатарської («за» проголосували 88 депутатів).

**14 квітня 2014 року** указом президента РФ В. Путіна тимчасовим виконувачем обов'язків «глави Республіки Крим» призначено Сергія Аксьонова. Вже **15 квітня 2014 року** сенатором від «Республіки Крим» стала Ольга Ковітіді, потім приведено до посади сенатора Сергія Цекова (24 вересня) і сенаторів від Севастополя — Андрія Соболева (10 жовтня) та Ольгу Тимофєєву (21 жовтня).

<sup>60</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://msh.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/340252.htm>.

Відповідно до «конституції Криму», «глава Республіки Крим» є вищою посадовою особою, «главою» «виконавчої влади» «Республіки Крим». Він обирається самопроголошеними «депутатами» «Державної ради Республіки Крим» строком на п'ять років і не може перебувати на цій посаді більше двох термінів поспіль. Він або очолює місцевий «уряд», або за згодою «Державної ради» призначає «голову Ради міністрів».

**14 вересня 2014 року** відбулися незвізані «вибори» до «Державної ради Республіки Крим». При цьому було обрано 75 депутатів, з них 50 — за партійними списками і 25 — у мажоритарному окрузі. За результатами «виборів» перемога дісталася «Єдиній Росії» — 70 мандатів, ЛДПР отримала 5 мандатів. Інші російські партії в Криму набрали менше 5%. За списками «Єдиної Росії» до «Держради» пройшли нинішній «глава» Сергій Аксьонов та попередній «глава» «Держради» Володимир Константинов. «Главою» самопроголошеної «Держради» Криму залишився Володимир Константинов, «главою» Республіки Криму було обрано Сергія Аксьонова. У своїй заяві МЗС України оцінило так звані «вибори», які влаштувала Російська Федерація на території нашої країни, як нелегітимні, а їхні результати з юридично-правової точки зору — нікчемні, які не матимуть жодних наслідків для нинішнього статусу Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в рамках міжнародно визнаних кордонів України<sup>61</sup>.

Значною мірою кримська «влада» сьогодні виконує маріонеткові функції. Ще з **вересня 2015 року** російська влада планувала призначити московських заступників до «урядових» кримських структур. У свою чергу, самопроголошений «глава» Криму Сергій Аксьонов запропонував віце-прем'єру Росії Дмитру Козаку скасувати доручення уряду РФ про призначення в республіканські міністерства чиновників з материка, але питання залишилося без відповіді.

Втім, квазіспівпраця та «всєбічна інтеграція» відбуваються далеко не завжди за наміченими лекалами. У **квітні 2016 року** російська влада фактично поклала всю відповідальність за «зрив термінів реалізації понад сотні заходів федеральної цільової програми (ФЦП)» на самопроголошену кримську «владу», адже кількість заходів, проектні роботи за якими не розпочато, обчислюється сотнями. Так, у листі директора департаменту реалізації регіональних інвестиційних програм Мінекономіки Росії Володимира Швецова стверджується, що станом на **5 квітня 2016 року** з 222 об'єктів капбудівництва, відповідальними виконавцями яких значилися суб'єкти «Кримського федерального округу», 124 об'єкти мали фактичне відставання (105 — у Криму, 19 — у Севастополі)<sup>62</sup>.

У самопроголошеній кримській «владі» офіційно вказують, що неефективність програм РФ в Криму зумовлена «недостатнім освоєнням фінансових ресурсів, передбачених у державних програмах Республіки Крим (59% планованого обсягу), зокрема з федерального бюджету — 22% запланованого обсягу, що пов'язано в тому числі з пізнім надходженням коштів федерального бюджету і, як наслідок, неможливістю в повному обсязі виконати заходи і забезпечити досягнення цільових показників за ними; несвоєчасністю приведення державних програм Республіки Крим у відповідність з бюджетом Республіки Крим, а також невідповідністю запланованих показників запланованому фінансуванню», і звинувачують «надзвичайні ситуації техногенного характеру регіонального рівня реагування»<sup>63</sup>.

<sup>61</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/2302-zajava-mzs-ukrajini-shhodo-provedennya-rosijsykoju-federacijeu-nezakonnih-vivoriv-u-krimu>.

<sup>62</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2972848>.

<sup>63</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rk.gov.ru/rus/info.php?id=634344>.

## 3. ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА

У розділі висвітлено динаміку формування освітньої політики України по відношенню до Автономної Республіки Крим у період її окупації з лютого 2014 року, відображено як діяльність органів влади, так і громадські ініціативи, спрямовані на забезпечення доступу кримчан (насамперед молоді) до якісної освіти в Україні та отримання документів про освіту державного зразка. Наведено опис основних напрямів освітньої політики Російської Федерації (в тому числі самопроголошеного «уряду Республіки Крим») на території окупованого півострова.

### 3.1. ПИТАННЯ ОСВІТИ НА ПОЧАТКУ ОКУПАЦІЇ

Освітня політика України в перші дні й тижні після окупації півострова повністю відображала основні тенденції минулих років та загальне ставлення до Криму як особливо російськомовного регіону. Тому спостерігалось певне відсторонене ставлення до долі кримських вишів, викладачів та студентів, які нібито зробили свій вибір і для яких питання, наприклад, переїзду до материкової України не є актуальним. Ці питання навіть не розглядалися і новопризначеним українським Урядом з березня 2014 року, попри те, що з боку освітян Криму, студентів, батьків учнів було спрямовано запити до Міністерства освіти і науки України.

У **березні 2014 року** першими кроками після анексії Криму стали ініціативи самих студентів декількох вишів Криму за підтримки окремих викладачів та громадських активістів — звернення до Міністра освіти і науки Сергія Квіта, на які було отримано пораду від Міністра про те, щоб кожен студент звертався окремо в той ВНЗ на материковій Україні, до якого він/вона бажає перевестись, та після отримання згоди від вишу звернутись до Міністерства для вирішення питань переведення. Важливо було дати можливість студентам різних курсів перевестись до вишів на материковій Україні.

Перші пропозиції щодо можливих дій МОН України висловлювали окремі громадські експерти. Ці пропозиції стосувались різних рівнів освіти, але насамперед тих, де важливо було забезпечити документальне підтвердження здобуття певного рівня освіти — середньої (неповної або повної) або вищої — в українському законодавчому полі. Важливішим було зберігти та підтримати зв'язок з кожним жителем Криму, *«який перебуває під неймовірним пресом російських військ та медіа, і має відчутти підтримку та гарантії української влади щодо права на здобуття вищої освіти в Україні»*<sup>64</sup>.

Варто зазначити, що кожен навчальний заклад будь-якого рівня, від дитячих садків до вишів материкової України, був відкритим для дітей-переселенців з Криму. З кінця березня в кожному місті України стали працювати пункти тимчасової реєстрації переселенців, у тому числі в кожному з таких пунктів вели консультації представни-

<sup>64</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://osvita.ua/test/40089/>.

ки департаментів освіти. Керівники всіх навчальних закладів виявили відкритість і готовність приймати учнів з окупованого Криму. На відміну від учнів з окупованих територій Донеччини і Луганщини, яких у деяких регіонах сприймали як сепаратистів, кримських дітей більше сприймали як патріотів України.

У 2014 році атестати, видані окупаційною «владою» (яка відмовилась від отримання виготовлених українських атестатів для випускників 9-х та 11-х класів), вважались освітніми закладами України дійсними і приймались усіма навчальними закладами.

Втім, як констатує Кримська правозахисна група в «Моніторинговому огляді ситуації з правами людини в Криму», більше ніж за рік після окупації, в **липні-серпні 2015 року**, «стосовно студентів Україною так і не було розроблено порядок переведення з кримських вузів (існує тільки тимчасовий — наказ Міністерства № 556 від 07.05.2014 р.). З огляду на те що термін переведення було встановлено до вересня 2014 року, **13 листопада 2014 року** вийшов наказ № 1311 «Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки України від 07.05.2014 р. № 556», згідно з яким терміни переведення студентів з Криму продовжили до 1 березня 2015 року. Однак інформація про це була практично відсутня, крім сайту Верховної Ради і МОН. На сайті МОН цей документ не було внесено у вкладку інформації для кримчан. Згодом термін було продовжено до 20 травня, але знову інформація про це була відсутня».

Таке ставлення відбилось і на результатах вступної кампанії 2014 року: до анексії Криму для проходження зовнішнього незалежного оцінювання (ЗНО) зареєструвалися близько 300 тис. українських випускників, серед них понад 12 тис. кримчан. З цих 12 тисяч всього 300 осіб пройшли ЗНО і побажали здобути вищу освіту в Україні<sup>65</sup>.

Фактично першим офіційним документом, який став регулювати отримання українських дипломів випускниками кримських вишів, став наказ МОН від 01.07.2014 р. № 779, зареєстрований в Міністерстві юстиції України 09.07.2014 р. за № 789/25566<sup>66</sup>. Відповідно до змін, випускники кримських вищих навчальних закладів могли отримати український диплом про вищу освіту та додаток до нього не лише у вищих навчальних закладах, які розташовані у Херсонській та Миколаївській областях, а в усіх регіонах України.

Варто відзначити і постанову Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 р. № 450 «Деякі питання надання (розміщення) додаткових місць державного замовлення на підготовку фахівців, наукових, науково-педагогічних кадрів для громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території або переселилися з неї»<sup>67</sup>.

Але вже з початком нового 2014/2015 навчального року МОН України зайняло достатньо жорстку позицію до будь-яких документів про освіту, виданих на території окупованого Криму. Так, **14 жовтня 2014 року** МОН надало роз'яснення щодо отримання у 2015 році атестатів випускниками, які мешкають у тимчасово окупованому

<sup>65</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.rbc.ua/ukr/news/mon-planiruyut-uprostit-vstupitelnyu-kampanii-1437468809.html>.

<sup>66</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/news/35253-krimski-vipuskniki-mogeut-otrimati-ukrayinskiy-diplom-pro-vischu-osvitu-u-vnz-usih-regioniv-ukrayini>.

<sup>67</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/450-2014-%D0%BF>.

Криму та місцях проведення АТО на Донбасі. У листі МОН від 14.10.2014 р. № 1/9-535<sup>68</sup> повідомляється, що «у зв'язку з тимчасовою окупацією Криму і захопленням російськими військами та терористичними структурами окремих населених пунктів Донбасу, Міністерство освіти і науки України рекомендує випускникам 11-х класів цих регіонів пройти державну підсумкову атестацію в інших навчальних закладах України та отримати офіційні документи державного зразка про освіту». Міносвіти наголосило, що жоден «документ про освіту», виданий окупантами, самопроголошеною «владою» Криму та терористичними організаціями в окремих регіонах Донецької і Луганської областей, не буде визнано, нострифіковано чи обмінано МОН України, іншими органами державної влади України та зарубіжними країнами<sup>69</sup>.

У 2014 році Міністерство освіти і науки України забезпечило виготовлення свідоцтв про базову загальну середню освіту та атестатів про повну загальну середню освіту державного зразка випускникам з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя в такій кількості:

<b>2013–2014 навчальний рік (видрук документів, одиниць)</b>			
<b>№</b>	<b>Назва документа про освіту</b>	<b>Автономна Республіка Крим</b>	<b>м. Севастополь</b>
1.	Свідоцтво про базову загальну середню освіту	14 329	2 495
2.	Атестат про повну загальну середню освіту	12 096	1 916
<i>Примітки</i>		<i>Школи АР Крим видали документи українського зразка про освіту лише незначній частині випускників. Майже всім учням «Міністерство освіти, науки і молоді Республіки Крим» видало документи про освіту Російської Федерації.</i>	

Спеціальний порядок щодо документів про вищу освіту було запропоновано після обговорення з громадськістю вже наприкінці 2013/2014 навчального року наказом МОН від 28.05.2014 р. № 655 «Про затвердження Порядку замовлення та видачі документів про вищу освіту державного зразка та додатків до них випускникам вищих навчальних закладів, розташованих на тимчасово окупованій території України, у 2014 році»<sup>70</sup>. Цей Порядок поширюється як на тих, хто відмовився від отримання документа про вищу освіту зразка, не передбаченого законодавством України, так і на тих, хто

<sup>68</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/news/38172-mon-nadalo-rozuyasennya-schodo-otrimannya-u-2015-rotsi-atestativ-vipusknikami,-yaki-progeivayut-v-timchasovo-okupovanomu-krimu-ta-mistsyah-provedennya-ato-na-donbasi>.

<sup>69</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://osvita.ua/legislation/Ser\\_osv/43287/](http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/43287/).

<sup>70</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://osvita.ua/legislation/Vishya\\_osvita/41653/](http://osvita.ua/legislation/Vishya_osvita/41653/).



отримав документ про вищу освіту зразка, не передбаченого законодавством України, у вищому навчальному закладі, розташованому на тимчасово окупованій території України.

Інформація, оприлюднена МОН України **25 листопада 2014 року**, свідчить про те, що триває процес обміну дипломів кримських вишів на українські: *«У Міністерстві освіти зазначають, що на розгляд українських університетів, академій та коледжів направлено понад 500 заяв від випускників вищих навчальних закладів, розташованих в Автономній Республіці Крим. Так, Херсонським державним університетом вже замовлено 71 диплом, Національним педагогічним університетом імені Драгоманова — 62 дипломи, Херсонським національним технічним університетом — 34 дипломи»<sup>71</sup>.*

## 3.2. ПОЛІТИКА РФ В ОСВІТНІЙ СФЕРІ В ОКУПОВАНОМУ ТА АНЕКСОВАНОМУ КРИМУ: ВИЩА ШКОЛА

Коріння політики Російської Федерації щодо Криму та кримської молоді під час окупації слід шукати ще в попередній період, коли, не маючи можливості безпосереднього впливу на процес дошкільної та шкільної освіти, російські виші мали змогу впливати на вибір кримських абітурієнтів щодо вступу до вишів на теренах федерації (рекламні кампанії, візити ректорів та зустрічі на базі осередків російської культури в Криму) і просувати надання своїх освітніх послуг через відкриття філіалів вишів Росії на території Криму (Севастопольський філіал МДУ) і, відповідно, видачі дипломів Російської Федерації. Це стало можливим завдяки підтримці проросійських настроїв серед населення Криму, в тому числі і в сім'ях серед дітей.

У політиці Російської Федерації з самого початку окупації можна виокремити рішення федерального рівня, спрямовані на якнайскорішу «інтеграцію» системи освіти всіх рівнів у Криму в освітню систему Російської федерації. Але основним провідником освітньої політики став «уряд» окупованого Криму.

Основні тенденції змін, які відбулись у системі освіти в Криму протягом 2014 — початку 2015 років (березень 2014 — лютий 2015 років), описано в дослідженні «Анексована» освіта в тимчасово окупованому Криму»<sup>72</sup>.

Можна говорити, що основна мета російської освітньої політики в Криму — це якнайскоріша «інтеграція» освітньої системи Криму в освітню систему Росії. Основні нормативно-правові документи Росії, що регулюють освітню сферу, та дія яких автоматично поширилась на освітню систему окупованого Криму:

- ✓ Федеральний закон від 29.12.2012 р. № 273-ФЗ «Про освіту в Російській Федерації»;
- ✓ СанПіН 2.4.1.3049-13 «Санітарно-епідеміологічні вимоги до облаштування, утримання та організації режиму роботи дошкільних освітніх організацій»;

<sup>71</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/44154/>.

<sup>72</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://documents.tips/documents/-568cad31a28ab186dad0fc7.html>.

- ✓ наказ Міністерства освіти і науки Російської Федерації від 30.08.2013 р. № 1014 «Про затвердження Порядку організації та здійснення освітньої діяльності за основними загальноосвітніми програмами — освітніми програмами дошкільної освіти»;
- ✓ наказ Міністерства освіти і науки Російської Федерації «Про затвердження федерального державного освітнього стандарту дошкільної освіти».

Разом з тим, з перших днів окупації з'являється низка нормативних документів, які стосуються власне освітньої політики Росії в Криму:

- ✓ наказ Міністерства освіти і науки Російської Федерації від 23.04.2014 р. № 406 «Про затвердження форми Угоди між Міністерством освіти і науки Російської Федерації і вищим виконавчим органом державної влади суб'єкта Російської Федерації (в Республіці Крим — Радою міністрів Республіки Крим, у місті федерального значення Севастополі — Законодавчими Зборами міста Севастополя або органами державної влади, уповноваженими зазначеними органами) про надання субсидії з федерального бюджету бюджетові суб'єкта Російської Федерації на модернізацію регіональних систем дошкільної освіти, форми звіту про здійснення витрат бюджетів суб'єктів Російської Федерації (місцевих бюджетів), джерелом фінансового забезпечення яких є субсидія, надана з федерального бюджету бюджетові суб'єкта Російської Федерації на модернізацію регіональних систем дошкільної освіти...» (на сайті з 23 травня 2014 р.);
- ✓ Закон «Про внесення змін до Федерального закону «Про особливості правового регулювання відносин у сфері освіти у зв'язку з прийняттям в Російську Федерацію Республіки Крим та утворенням у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя і про внесення змін до Федерального закону «Про освіту в Російській Федерації» (в частині особливостей прийому на навчання в організації, що здійснюють освітню діяльність)» та пояснювальна записка до нього (на сайті з 1 серпня 2014 р.);
- ✓ «Про внесення зміни до Порядку прийому на навчання за освітніми програмами вищої освіти — програмами бакалаврату, програмами спеціалітету, програмами магістратури на 2014/2015 навчальний рік» (5 серпня 2014 р.);
- ✓ «Про внесення змін до додатка до наказу Міністерства освіти і науки Росії № 554» (14.08.2014 р.);
- ✓ «Про видачу дублікатів документів встановленого зразка про вищу освіту і про кваліфікації» (09.09.2014 р.).

**Окрему увагу влада Російської федерації приділяє вищій освіті кримських абітурієнтів.** У перші дні анексії російський міністр освіти і науки Дмитро Ліванов пообіцяв, що випускникам кримських шкіл виділять додаткові бюджетні місця, і їм не доведеться здавати Єдиний державний іспит (ЄДІ). Такі «поступки» міністр пояснив тим, що школярі Криму навчалися за іншими освітніми програмами. Незабаром після обіцянок Ліванова в Сімферополі, Севастополі, Керчі та Феодосії відкрилися пункти здачі ЄДІ. Так звана «міністр освіти, науки, молодіжної політики і спорту Криму» Наталя Гончарова пояснила, що ці центри *«для молодих людей, які хочуть спробувати*

здати Єдиний державний іспит». Пізніше російське міністерство освіти та науки нарахувало 300 кримчан, які здали держіспит. Тоді ж Гончарова заявила, що на перехід Криму від української системи освіти до російської піде до п'яти років: «*Це достатній термін, щоб процес не був різким, а адекватним*», — пояснила вона.

У **травні 2014 року** Володимир Путін підписав закон про інтеграцію Криму в освітній простір Росії (Федеральний закон № 84-ФЗ від 05.05.2014 р. «Про особливості правового регулювання відносин у сфері освіти у зв'язку з прийняттям в РФ Республіки Крим та утворенням у складі РФ нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя і про внесення змін до Федерального закону «Про освіту в Російській Федерації»). Федеральний закон прийнято Державною Думою **25 квітня 2014 року** і схвалений Радою Федерації **29 квітня 2014 року**. В ньому встановлено норми, що забезпечують «інтеграцію систем освіти Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя в освітній простір Російської Федерації». Так, Федеральним законом встановлюються відповідність і визнання освіти, освітніх та освітньо-кваліфікаційних рівнів, наукових ступенів і вчених звань, отриманих в Україні, посад педагогічних та науково-педагогічних працівників, прав тих, хто навчається, освіти, рівням освіти, кваліфікації, вченим ступеням і вченим званням, встановленим законодавством Російської Федерації, а також передбачаються особливості організації державної підсумкової атестації і прийому на навчання. Діяльність освітніх організацій, розташованих на територіях Республіки Крим та м. Севастополя, приводиться у відповідність до законодавства Російської Федерації. Федеральним законом регулюються освітні права громадян Російської Федерації, які навчаються в навчальних закладах України, окремі права педагогічних і науково-педагогічних працівників освітніх організацій, розташованих на територіях Республіки Крим та м.Севастополя<sup>73</sup>.

Відповідно до Закону, випускники шкіл півострова могли вибрати, як складати підсумкові випробування: у формі ЄДІ або в «інших формах, встановлених міністерством освіти і науки РФ». Другий варіант найчастіше мав на увазі складання традиційних випускних іспитів. Студенти Криму, які навчалися в Україні, за новими правилами могли перевестися практично в будь-який російський виш. Ця ж пільга поширилася на тих, кого відрахували з українських вишів після «приєднання» півострова. Бюджетні місця за ними зберігалися незалежно від того, є таке місце у виші чи ні.

**Влітку 2014 року** для абітурієнтів з Криму в російських вишах зарезервували 16 тисяч бюджетних місць. З 15 тисяч осіб, які закінчили школи республіки, в російській навчальні заклади вступили трохи більше 1 400 осіб. Ще близько 2 200 випускників поїхали в Україну. Решта, за словами Наталії Гончарової, залишилася в Криму. Оскільки українська система освіти відрізняється від російської і не передбачає єдиного випускного та вступного іспитів, кримчани вступали за особливими умовами. Вони не здавали ЄДІ, конкурс проводився за середнім балом атестата або за результатами вступних іспитів, список і форма яких визначалися кожним вишем самостійно. Дозволялося проводити не більше трьох іспитів, а російську мову можна було приймати тільки у вигляді співбесіди.

У 2015 році випускники кримських шкіл знову вступали в російські університети без складання ЄДІ. Досить було надати приймальній комісії атестат і скласти профільний іспит. «*Тільки самий ледачий випускник 2015 року, який просто не встане з*

<sup>73</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201405050049.pdf>.

*дивана і не збере потрібний пакет документів для вступу, не опиниться у вищому навчальному закладі, причому на бюджетному місці», — сказала Гончарова.*

Університети і наукові організації Криму, в яких станом на 1 січня 2014 року була українська ліцензія на освітню діяльність, автоматично отримали аналогічну російську. Переоформити її вони повинні були до 2016 року. Незабаром це питання для більшості місцевих вишів перестало бути проблемою. У **серпні 2014 року** голова російського уряду Дмитро Медведєв розпорядився створити в Сімферополі Кримський федеральний університет імені В.І. Вернадського (КФУ). У **жовтні 2014 року** він підписав розпорядження про створення ще одного федерального університету — Севастопольського державного (СДУ). *«Ми не будемо створювати тут філії інших російських вузів. Ми робимо два сильні університети, які повністю закрийють потребу у висококваліфікованих кадрах для соціально-економічного розвитку Кримського федерального округу»,* — зазначив міністр освіти Росії Ліванов. За його словами, тільки на будівництво нових будинків з федерального бюджету буде виділено 5 млрд рублів Севастопольському держуніверситетові і 7 млрд рублів — Кримському федеральному університетові. Зокрема, буде збудовано новий корпус колишнього Національного університету ядерної енергетики (раніше — Вище військово-інженерне училище) і новий гуртожиток у Севастополі, реконструйований з корпусів технічного університету. Єдиною філією російського вишу, який продовжить роботу на півострові, буде Чорноморська філія МДУ. *«По суті, мова йде про нову систему вищої освіти Криму»,* — підкреслив Ліванов<sup>74</sup>.

Для створення КФУ вирішили об'єднати сім вишів і сім наукових організацій півострова, для СГУ — сім севастопольських вишів. Більшість приватних закладів закрилася, а філії українських вишів у Криму набір на перший курс у 2014 році оголошувати не стали. Обидва університети утворили в **січні 2015 року**. Формування СДУ пройшло без сильних потрясінь, а з КФУ виникли складності. Викладачі та студенти одного з приєднаних вишів — Кримського державного медичного університету імені С.І. Георгіївського (КДМУ) — не захотіли входити до складу федерального університету. Їхня позиція була простою: після входження до складу КФУ головний медуніверситет республіки втратить ліцензію на навчання іноземців, міжнародний сертифікат про визнання, а також клінічні кафедри. Противники злиття навіть збирали підписи. За словами декана лікувального факультету КДМУ Тетяни Фоміної, під петицією підписалися понад п'ять тисяч викладачів і студентів. Петиція пішла в адміністрацію президента Росії.

Прагнення вишу до самостійності підтримав «глава Республіки» Сергій Аксьонов, який раніше виступив за входження КДМУ в новий федеральний університет: *«Тобто я не соромлюся сказати, що помилявся, приймаючи рішення і виступаючи з ініціативою про включення цього закладу до складу федерального університету»,* — заявив він у **жовтні 2015 року**. Однак переосмислення Аксьоновим ситуації не вплинуло на хід подій. Злиття відбулося, ректором КФУ призначили заступника голови «Ради міністрів республіки Крим» Сергія Донича. А КДМУ втратив 450 іноземних студентів та університетську клініку. Передбачається, що створення університету сприятиме соціально-економічному розвитку «Кримського федерального округу» за рахунок підготовки кон-

<sup>74</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua-01.com/news/susplstvo/19978-novye-universitety-kruma-nachnut-rabotat-s-1-yanvary-2015-goda.html>.

курентоспроможних фахівців і наукових досліджень, у ньому навчатимуться від 30 до 35 тисяч студентів — майже стільки ж, скільки сьогодні навчається в МДУ.

Тоді ж Дмитро Ліванов не виключив, що у 2016 році абітурієнтів з Криму знову можуть звільнити від здачі ЄДІ. Вступити в російські університети вони зможуть, надавши до приймальної комісії атестат і склавши профільний іспит: *«Це залежить від того, як випускники до 2016 року будуть підготовлені»*, — пояснив він. За словами «міністра освіти, науки і молоді Криму» Наталії Гончарової, регіонові знадобиться 3 роки, щоб перейти до російської системи єдиного державного іспиту.

### 3.3. ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНСЬКОГО УРЯДУ У 2015 РОЦІ

Майже єдиним головним завданням для українського уряду в 2015 році залишалась підтримка тих в окупованому Криму, хто бажає продовжити навчання у вишах України та отримати державні атестати/дипломи про середню та вищу освіту. З самого початку 2014/2015 навчального року громадські активісти порушували питання забезпечення можливостей для вступу абітурієнтів з Криму до українських вишів. Але це питання залишалося відкритим. У вирішенні цього питання не варто очікувати одного рішення назавжди, тому що зміни щороку відбуваються і в самій системі вступу до українських вишів.

На **початку 2015 року** завдяки громадській організації «Фонд «Відкрита політика» було розроблено «Дорожню карту» (російською мовою)<sup>75</sup>, розміщену на сайті МОН, в якій випускникам кримських шкіл було запропоновано 6 кроків для того, щоб отримати шанс вступу до українських вишів. Так, для того, щоб зареєструватися для участі в ЗНО 2015 року, кримські випускники могли до 10 лютого 2015 року вступити на екстернат і в інші навчальні заклади материкової України для навчання у другому семестрі.

**12 лютого 2015 року** Міністерство освіти і науки виступило з заявою про завершення навчального року, отримання шкільних атестатів, проходження ДПА та ЗНО, вступу до ВНЗ випускників з Донецької та Луганської областей і тимчасово окупованих АР Крим та м. Севастополя, в якій у зв'язку з поширенням зумисно неправдивої інформації офіційно заявило, що *«для всіх без винятку випускників з Донецької та Луганської областей (як тих, які проживають на контрольованих українською владою територіях, так і тих, які проживають в зоні АТО чи виїхали до інших регіонів), а також для випускників з Автономної Республіки Крим та м. Севастополя створено правові й організаційні умови для завершення навчального року у формі екстернату, проходження ДПА, отримання шкільних атестів, реєстрації та проходження ЗНО й вступу до вищих навчальних закладів України»*. Також підкреслюється, що *«питання створення громадянам України з Донецької та Луганської областей, тимчасово окупованих*

<sup>75</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mon.gov.ua/content/%D0%94%D1%96%D1%8F%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D1%96%D1%81%D1%82%D1%8C/%D0%92%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BD%D0%B0%20%D0%BA%D0%B0%D0%BC%D0%BF%D0%B0%D0%BD%D1%96%D1%8F%202015/zno-insruction-2015-ru.pdf>.

*АР Крим та м. Севастополя, які опинилися у складних життєвих обставинах, всіх можливих умов для здобуття освіти є одним з пріоритетів діяльності Міністерства»<sup>76</sup>.*

За оперативною інформацією місцевих органів управління освітою, у 2015 році атестати про повну загальну середню освіту отримали випускники: з Криму — 251 особа, з Севастополя — 42 особи; свідоцтва про базову загальну середню освіту: з Криму — 250 осіб, з Севастополя — 35 осіб.

Втім, під час вступної кампанії, яку кримські абітурієнти проходять на загальних умовах, виявилась низка проблем, з якими вони стикнулись. І лише в розпал вступної кампанії, коли вже стали наявні всі проблеми вступу для кримських абітурієнтів, у ході брифінгу **21 липня 2015 року** Міністр освіти і науки України Сергій Квіт повідомив, що в Міністерстві планують протягом року розробити зміни до законодавства для спрощення вступної кампанії для кримчан<sup>77</sup>. За офіційними результатами вступної кампанії 2015 року, студентами вищих навчальних закладів стали майже 10 тисяч мешканців Луганської області, близько 22 тисяч мешканців Донецької області та 968 мешканців Криму<sup>78</sup>.

У той же час у правовому полі Російської Федерації у 2015 році прийнято низку законодавчих актів, які підсилюють інтеграцію освітньої системи Криму в російський освітній простір. Серед прийнятих рішень слід відмітити:

- ✓ Федеральний закон РФ «Про правове регулювання відносин у сфері вищої освіти у зв'язку з прийняттям в Російську Федерацію Республіки Крим», 12 січня 2015 року;
- ✓ наказ Міністерства освіти і науки РФ від 16.01.2015 р. № 14 «Про внесення змін до додатка № 2 до наказу Міністерства освіти і науки Російської Федерації від 15 серпня 2013 р. № 604 «Про встановлення освітнім організаціям контрольних цифр прийому на навчання за спеціальностями та напрямками підготовки за рахунок бюджетних асигнувань федерального бюджету осіб, визнаних громадянами Російської Федерації відповідно до частини 1 статті 4 федерального конституційного закону від 21 березня 2014 р. № 6-ФКЗ «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим і міста федерального значення Севастополя», за якими проводять державну акредитацію освітніх програм вищої освіти у 2014 році»;
- ✓ наказ Міністерства освіти і науки РФ від 02.03.2015 р. № 137 «Про внесення змін до Порядку прийому на навчання за освітніми програмами вищої освіти — програмами бакалаврату, програмами спеціалітету, програмами магістратури на 2015/16 навчальний рік, затвердженого наказом Міністерства освіти і науки Російської Федерації від 28 липня 2014 р. № 839»;

<sup>76</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/ua/news/43914-zayava-mon-schodo-zavershennya-navchalnogo-roku,-otrimannya-shkilnih-atestativ,-prohodgeennya-dpa-ta-zno,-vstupu-do-vnz-vipusknikiv-z-donetskoyi-ta-luganskoyi-oblastey-i-timchasovo-okupovanih-ar-krim-ta-m.sevastopol>.

<sup>77</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.rbc.ua/ukr/news/mon-planiruyut-uprostitvstupilnuyu-kampanii-1437468809.html>.

<sup>78</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zno.osvita.net/News.aspx?newsID=1873>.



- ✓ наказ Міністерства освіти і науки РФ від 17.03.2015 р. № 252 «Про Порядок виділення організаціями, що здійснюють освітню діяльність, місць у рамках контрольних цифр прийому на навчання для прийому в 2015 році на навчання за освітніми програмами вищої освіти осіб, яких визнано громадянами Російської Федерації відповідно до частини 1 статті 4 Федерального конституційного закону від 21 березня 2014 року № 6-ФКЗ «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя», а також осіб, які є громадянами Російської Федерації, постійно проживали на день прийняття Республіки Крим у Російську Федерацію на території Республіки Крим або на території міста федерального значення Севастополя, і навчалися відповідно до державного стандарту і (або) навчальним планом загальної середньої освіти, затвердженими Кабінетом Міністрів України»;
- ✓ лист від 06.04.2015 р. № АК-932/05 «Про прийом кримчан на навчання за освітніми програмами вищої освіти»;
- ✓ лист від 14.04.2015 р. № АК-1042/05 «Про прийом кримчан на навчання за освітніми програмами вищої освіти»;
- ✓ лист Міністерства освіти і науки РФ від 18.04.2016 р. «Про прийом документів від осіб, які вступають на навчання за програмами бакалаврату, програмами спеціалітету, програмами магістратури», роз'яснення Міністерства освіти і науки РФ з питання про прийом документів від осіб, які вступають на навчання (відповідно до Порядку прийому на навчання за освітніми програмами вищої освіти — програмами бакалаврату, програмами спеціалітету, програмами магістратури, затвердженим наказом Міністерства освіти і науки РФ від 14 жовтня 2015 р. № 1147), у тому числі про особливості прийому документів від осіб, які визнані громадянами Російської Федерації відповідно до частини 1 статті 4 Федерального конституційного закону від 21 березня 2014 р. № 6-ФКЗ «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя»;
- ✓ лист від 18.05.2015 р. № АК-1290/05 «Про розміщення на офіційних сайтах інформації про прийом на навчання за освітніми програмами вищої освіти»;
- ✓ лист від 19.05.2015 р. № 05-1205 «Про кількість освітніх організацій при прийомі на навчання за програмами бакалаврату та програмами спеціалітету»;
- ✓ лист від 27.05.2015 р. № АК-1461/05 «Про прийом документів від осіб, які вступають на навчання за програмами бакалаврату, програмами спеціалітету, програмами магістратури»;
- ✓ «Про регламентацію прийому документів при прийомі на навчання за програмами бакалаврату, програмами спеціалітету, програмами магістратури (на додаток до листа Міністерства освіти і науки Росії від 27.05.2015 р. № АК-1461/05)»;
- ✓ наказ Міністерства освіти і науки РФ від 13.07.2015 р. № 715 «Про внесення змін до наказу Міністерства освіти і науки Російської Федерації від 29 квітня 2015 р. № 448 «Про встановлення організаціям, що здійснюють освітню діяль-



ність і розташованим на територіях Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя, контрольних цифр прийому на навчання за спеціальностями та напрямками підготовки за рахунок бюджетних асигнувань федерального бюджету осіб, визнаних громадянами Російської Федерації відповідно до частини 1 статті 4 Федерального конституційного закону від 21 березня 2014 р. № 6-ФКЗ «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим і утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя», що мають державну акредитацію освітніх програм вищої освіти в 2015 році»;

- ✓ лист Міністерства освіти і науки РФ від 28.10.2015 р. № АК-3143/05 «Про прийняття Федерального закону від 27 жовтня 2015 р № 293-ФЗ»;
- ✓ лист Міністерства освіти і науки РФ від 07.12.2015 р. № АК-3661/05 «Про прийом осіб, які постійно проживають в Криму, на навчання за освітніми програмами вищої освіти»;
- ✓ лист Міністерства освіти і науки РФ від 15.12.2015 р. № АК-3786/05 «Про виділення бюджетних місць для прийому осіб, які постійно проживають в Криму, на навчання за освітніми програмами вищої освіти»;
- ✓ лист Міністерства освіти і науки РФ від 21.12.2015 р. № АК-3868/05 «Про зміни в частині прийому на навчання за освітніми програмами вищої освіти».

На підставі цих законодавчих актів змінюється освітній простір Криму.

### 3.4. СЕРЕДНЯ ОСВІТА: ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ МОВИ НАВЧАННЯ

Мережа загальноосвітніх організацій в Криму (статистичні дані на сайті кримського «міністерства») залишається кількісно майже незмінною: у 2014/2015 навчальному році в «республіці» функціонувало 586 загальноосвітніх організацій усіх типів і форм власності (у 2013/2014 навчальному році — 587). Із загальної кількості загальноосвітніх організацій 540 — денні загальноосвітні організації, 3 — вечірні (змінні) школи, 17 — загальноосвітні і спеціальні школи-інтернати, 16 — загальноосвітні навчальні заклади інших міністерств (відомств), 9 — недержавні заклади. Контингент учнів становив 191,1 тис. осіб (у 2013/2014 навчальному році — 182,0 тис.); середня наповнюваність загальноосвітніх організацій становить понад 300 осіб.

Але впевнено можна говорити про загострення проблеми мови навчання та вивчення рідної мови і значне зменшення навчальних закладів, які надають такі можливості. «Міністерством» оприлюднено «Відомості про розподіл закладів, які реалізують програми загальної освіти, і тих, хто навчається, за мовою навчання і вивченням рідної (неросійської) мови (без вечірніх загальноосвітніх закладів) на початок 2015/2016 навч. року». Так, наприклад, у містах Криму кількість закладів, де навчаються кримськотатарською мовою, — 11 шкіл (загалом 1 840 учнів); закладів, де кримськотатарська мова вивчається як предмет, — 19 (загалом 2 133 учні); в сільській місцевості, відповідно, 41 заклад (загалом 2 995 учнів) та 164 заклади (8 269 учнів). Кількість

закладів у містах Криму, де навчаються українською мовою, — 5 (537 учнів), закладів, де українська вивчається як предмет, — 23 (2 837 учнів); у сільській місцевості, відповідно, 17 закладів (357 учнів) та 146 закладів (6479 учнів). Майже 750 вчителів української мови, які проходили влітку 2014 року перекваліфікацію для викладання інших предметів.

Неодноразово батьками та громадськістю обговорювались і порушувались проблемні питання щодо рідної мови як мови навчання або щодо вивчення рідної мови. Втім, «міністерство» всю відповідальність поклало на керівників міських, районних органів управління освітою. Зокрема, ще в **червні 2014 року** в листі від 25.06.2014 р. № 01-14/382 «Про вибір мови освіти» йшлося:

«Міністерство освіти, науки і молоді Республіки Крим, проаналізувавши звернення громадян (Білогірський, Сімферопольський райони та ін.), з метою реалізації заходів, спрямованих на зміцнення міжнаціональної злагоди, збереження і розвитку мов народів Російської Федерації, які проживають у Республіці Крим, зазначає: держава на всій території Російської Федерації сприяє розвитку національних мов, двомовності і багатомовності (Федеральний закон від 25.10.1991 р. № 1807-1 «Про мови народів Російської Федерації» зі змінами). У Російській Федерації гарантується здобуття освіти державною мовою Російської Федерації, а також вибір мови навчання і виховання в межах можливостей, що надаються системою освіти. Викладання і вивчення кримськотатарської та української мов як державних мов Республіки Крим здійснюється в державних і муніципальних освітніх організаціях, розташованих на території Республіки Крим, в рамках освітніх програм, які мають державну акредитацію відповідно до федеральних державних освітніх стандартів. Викладання і вивчення державних мов Республіки Крим не повинні здійснюватися на шкоду викладанню та вивченню державної мови Російської Федерації. Право громадян Російської Федерації на отримання дошкільної, початкової загальної і основної загальної освіти рідною мовою, а також право на вивчення рідної мови забезпечується створенням необхідної кількості відповідних освітніх організацій, класів, груп, а також створенням умов для їх функціонування (ст. 14 Федерального закону від 29.12.2012 р. № 273-ФЗ «Про освіту в Російській Федерації»). Для малокомплектних освітніх організацій та освітніх організацій, розташованих у сільських населених пунктах, які реалізують основні загальноосвітні програми, нормативні витрати на надання державних та муніципальних послуг у сфері освіти повинні передбачати в тому числі витрати на здійснення освітньої діяльності, які не залежать від кількості учнів (ч. 4 ст. 99 Федерального закону від 29.12.2012 р. № 273-ФЗ). Для недопущення порушення права громадян на освіту особливої актуальності набуває завдання забезпечення в освітньому закладі вільного, добровільного, інформованого вибору батьками (законними представниками) дитини мови викладання і вивчення державних (кримськотатарської, української) мов, а також вивчення рідної мови з числа мов народів Російської Федерації.

Організація вибору мови викладання і вивчення в обов'язковому порядку передбачає участь органу самоврядування освітньої організації (шкільна рада тощо). Результати вибору повинні бути зафіксовані заявами батьків для навчання своєї дитини. Працівники органів управління освітою, освітніх закладів не мають права при спілкуванні з батьками впливати на вибір мови освіти під будь-якими приводами (зручність для школи, класу; відсутність можливостей забезпечити їхній вибір; відсутність підготовлених вчителів тощо). На основі послідовних дій щодо здійснення батьками вільно-

го, добровільного, інформованого вибору мови викладання і вивчення їхньою дитиною освіти організація локальними нормативними актами визначає мову, мови освіти на навчальний рік (ст. 14 Федерального закону від 29.12.2012 р. № 273-ФЗ). Міністерство пропонує ознайомити з цим листом керівників освітніх організацій».

Але й потім місцева «влада» й керівники освітніх закладів проводили бесіди з батьками з приводу недоцільності, безперспективності вивчення рідної мови дітьми, а тим більше навчання рідною мовою. В багатьох випадках вони звучали як погрози, тому багато батьків відмовились від використання своїх прав.

Протягом **першої половини 2015 року** сформованими групами освітян на підставі «численних звернень педагогів» було розроблено Примірні програми з кримськотатарської та української мов: «Кримськотатарська мова», «Кримськотатарська література», «Українська мова», «Українська література» для дошкільних і загальноосвітніх організацій, які було схвалено рішенням федерального навчально-методичного об'єднання із загальної освіти міністерства освіти і науки Російської Федерації (протокол № 2/15 від 20.05.2015 р.), які лише **17 вересня 2015 року** було надіслано керівникам органів управління освітою муніципальних районів і міських округів, республіканських загальноосвітніх організацій (лист № 01-14/2772). Програми розміщено на сайтах *fgostreestr.ru* та *monm.rk.gov.ru*.

Як можна було передбачити, проблему не було вирішено, попри законодавчі гарантії «Конституції Криму» та формальні заклики «міністерства». Звернення від батьків продовжують надходити. Але на сьогодні «міністерство» реагує формально, тільки для того, щоб зробити вигляд, що воно знає про цю проблему. Можна побачити досить формальну недавню реакцію «міністерства», яке окремим листом від 13.04.2016 р. № 01-14/1207 «Про вибір мови навчання та мови вивчення» спрямувало заклики до керівників органів управління освітою муніципальних районів і міських округів, республіканських загальноосвітніх організацій *«забезпечити громадянам право на вільний, добровільний, інформований вибір мови навчання та вивчення»*.

### 3.5. ПИТАННЯ РЕЛІГІЇ В КРИМСЬКИХ ШКОЛАХ

Одним з найактивніших напрямків освітньої політики кримської «влади» стало просування курсів релігійного змісту під гаслом духовно-морального виховання дітей та молоді. Якщо до 2014 року існували курси за вибором «Основи православної культури Криму» та «Основи мусульманської культури», то вже **6 травня 2014 року** було підписано Договір про співпрацю між «міністерством освіти РК» та Сімферопольської і Кримської єпархії Української православної церкви щодо духовно-морального виховання учнів у навчальних закладах «Республіки Крим». Мета — «формування в учнів цілісного світогляду, уявлення про православну культуру як про найважливішу складову російської та світової культури, розвитку духовно-моральної просвіти культурно-педагогічних традицій в системі освіти».

Одночасно з'являється лист «міністерства» від 12.09.2014 р. № 01-14/+1176, у якому пропонується обрати один з трьох модулів курсу «Основи релігійних культур і світської етики»:

«Керівникам міських, районних органів управління освітою. У зв'язку з неодноразовими зверненнями громадян про порушення, пов'язані з реалізацією в 4-х класах загальноосвітніх організацій Республіки Крим комплексного навчального курсу «Основи релігійних культур і світської етики» (далі ОРКСЕ) інформуємо: Відповідно до статті 87 Федерального закону від 29 грудня 2012 року № 273-ФЗ «Про освіту в Російській Федерації» вибір одного з навчальних предметів (модулів), спрямованих на отримання учнями знань про історичні та культурні традиції світової релігії (світових релігій) здійснюється батьками (законними представниками). Заходи щодо вибору модуля курсу ОРКСЕ батьками (законними представниками) учнів 3-х класів рекомендовано було проводити в квітні-травні, але не пізніше ніж за 2 тижні до закінчення навчального року. У зв'язку з вищевикладеним просимо організувати в освітніх організаціях Республіки Крим, в яких не проводилися батьківські збори, процедуру вибору модуля в найкоротші терміни. Вибір модуля зафіксувати заявою батька на ім'я директора і за необхідності провести коригування робочих навчальних планів. Звертаємо увагу керівників, що в Республіку Крим надійшли підручники з трьох модулів з шести: «Основи світської етики», «Основи православної культури», «Основи ісламської культури». Інформацію про підсумки проведення батьківських зборів просимо узагальнити і надати до Міністерства освіти, науки і молоді Республіки Крим до 20.09.2014 р. на паперових та електронних носіях».

### 3.6. ВПРОВАДЖЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ІДЕОЛОГІЇ В ОСВІТІ КРИМУ (2014–2016 рр.)

У 2014 році замість курсу виховної спрямованості «Культура добросусідства» активно починається впровадження курсу «Кримознавство» в 5–9 класах, яке позиціонує Крим як історично російський регіон. В кожному класі цей курс починається з розділу «Вступ» (2 години) з тематикою «Возз'єднання Криму та м. Севастополя з Російською Федерацією. «Кримська весна» 2014 р.» або «Республіка Крим — суб'єкт адміністративно-територіального устрою Російської Федерації. «Кримська весна» 2014 року». Є всі відповідні рішення, власне програми і приклади посібників.

Посилюється тиск на дітей з числа кримських татар шляхом збору окремих даних про них та членів їхніх родин. Наприклад, напередодні Дня пам'яті 18 травня 2016 року всім директорам кримських шкіл було розіслано телефонограму «міністра» такого змісту:

«Керівникам освітніх закладів. Нагадуємо, що заходи до Дня пам'яті жертв депортації з Криму проводяться 18 травня. Цей день є навчальним, і пропуск занять учнями або працівниками школи цього дня з вищенаведеної причини заборонено. У зв'язку з цим прошу 18 травня в термін до 9.00 годин інформувати електронною поштою про кількість і причину відсутності учнів, у т. ч. окремо щодо дітей кримскотатарської національності».

Можна побачити, наскільки ідеологія ненависті проникає в освітні заклади і подається під гаслами добросусідства. В ялтинській школі-колегіумі «Веселка» першокласникам продемонстрували умовно «документальний», а насправді — пропагандистський фільм про «дітей Донбасу». Як наслідок, у малюків стався нервовий зрив

і почалися проблеми зі здоров'ям. «Ідеологічну обробку» малюків провели в рамках уроку «Культура добросусідства». Як повідомляють шоковані батьки, фільм «в яскравих фарбах» мовив про «українських карателів», які катують «дітей Донбасу». «Внучка після перегляду цього фільму просиділа всю ніч без сну до ранку. Задрімала вона тільки на світанку, кілька разів кричала уві сні: «Не треба мене закопувати!» — розповіла бабуся однієї з першокласниць. Інші батьки також діляться в соціальних мережах розповідями про те, що внаслідок «кіносеансу» в дітей з'явилася психологічна травма. Начальник ялтинського «управління освіти» Ренард Кутковський заявив Россмо, що про інцидент йому невідомо: «Матеріали для навчального процесу підбирають викладачі самостійно, і відповідальність за зміст матеріалів лежить на них. Мені необхідно з'ясувати, що це був за фільм і які сцени він містив».

### 3.7. ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА УКРАЇНИ СТОСОВНО КРИМУ В 2016 РОЦІ: ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ, ПИТАННЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ

У квітні 2016 року набув чинності Закон України № 1038 «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»<sup>79</sup>. Зокрема, визначається, що громадяни України, які проживають на тимчасово окупованій території, мають 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. Законопроект було внесено Міністерством освіти і науки України ще в січні 2016 року; він розглядався декілька разів і мав не дуже позитивні відгуки Головного науково-експертного управління. Окрім того, під час розгляду законопроекту на пленарному засіданні було прийнято ще три поправки «з голосу». Експерти Центру громадянської просвіти «Альменда»<sup>80</sup> відзначають невирішені питання та ризики, які виникають з прийняттям цього Закону щодо достовірної інформації про механізми його використання на практиці. Також, як і раніше, залишається повністю відкритим питання запровадження дистанційної освіти на якісному рівні для тих, хто або готується до вступу в українські виші, або не зможе виїхати з Криму для очної форми навчання.

На відміну від вишів з окупованих територій Донецької та Луганської областей, які було евакуйовано до інших регіонів України та щодо яких було створено умови для переведення викладачів і студентів, збереження насамперед людського капіталу, ставлення держави до українських вишів в окупованому Криму викликає тільки подив. Жодної ініціативи з боку держави не було проявлено щодо виведення вишів Криму до інших регіонів України попри те, що відразу після захоплення Криму російськими військами в лютому-березні 2014 року півострів покинули майже 15 000 студентів, які висловили солідарність зі своєю батьківщиною — Україною. І тільки за ініціативи професора ТНУ В.П. Казаріна влітку 2015 року було поставлено питання про

<sup>79</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1038-19>.

<sup>80</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://osvita.ua/blogs/51084/>; <http://voicecrimea.com.ua/main/law/vstupiv-v-diyu-chergovij-zakon-dlya-okupovanogo-krimu-chi-ye-chomu-raditi.html>.

перенесення Таврійського національного університету, який вже до цього часу було трансформовано в Криму у Кримський федеральний університет Російської Федерації. Усі формальні процедури, необхідні для перереєстрації Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського (ТНУ) в Києві, було завершено наприкінці 2015 року. ТНУ отримав юридичну адресу, перереєстровано Статут, підтверджено державну реєстрацію юридичної особи, нову печатку та інше. Відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України від 31.12.2015 р. № 1431<sup>81</sup> ТНУ приступив до організації освітнього процесу. Для цього з початку 2016 року було поставлено такі завдання: формування професорсько-викладацького складу (200 осіб) з акцентом на сучасні кадри, які володіють іноземними мовами, мають досвід міжнародних обмінних програм, прихильні ідеалам оновленої України; формування студентського колективу ТНУ — студентів різних факультетів та різних курсів; до середини квітня отримано понад 1 000 заявок від охочих продовжити навчання в ТНУ; та підготовка до вступної кампанії 2016 року. Близько 2 300 кримських випускників зареєструвалися наприкінці 2015 року для ЗНО. Частина з них (близько 1 000 абітурієнтів) збирається вступати саме в ТНУ. Якщо буде знято перешкоди для їхнього вступу (проведення вступних іспитів замість ЗНО), їх кількість може зрости в 3–4 рази.

Щороку школи Криму випускають близько 14 тисяч осіб, з яких 7–9 тисяч осіб мають намір здобути вищу освіту. Решта орієнтується на отримання середньої спеціальної освіти. На сьогоднішній день на оновленому сайті МОН України можна знайти всю актуальну інформацію щодо можливостей задовольнити освітні потреби жителів Криму.

За результатами активної інформаційно-адвокаційної діяльності ЦГП «Альменда» і партнерських організацій у **березні–травні 2016 року** відбулися певні зміни, які полегшили ситуацію у сфері доступу до вишів випускників з окупованої території АР Крим та міста Севастополя і частково усунули дискримінацію цих осіб. Призначення Лілії Гриневич новим Міністром освіти і науки змінило ситуацію. Було створено робочу групу з представників МОН, ректорів вишів (ТНУ та інших) та громадських організацій (ЦГП «Альменда» та інших), яка почала формувати нормативно-правову базу для забезпечення виконання Закону № 1038. Для доступу до вищої освіти дітей з тимчасово окупованого Криму було запропоновано особливі умови, які, з одного боку, унікальні (жодна країна в світі ще не створювала такої системи), з іншого боку, спираються на міжнародний досвід. У травні 2016 року робочій групі вдалося погодити з МОН кроки, які можуть значно підвищити шанси кримських абітурієнтів вступити до українських вишів: розроблено революційний механізм, який відкриває шлях для дітей з тимчасово окупованого Криму в українські виші. Розроблений Порядок дозволяє враховувати те, що учні в анексованому Криму здобули певну освіту. Їм потрібно скласти тільки Державну підсумкову атестацію (ДПА) з української мови та історії України, отримати атестат та вступати до обраного вишу, який матиме квоти. МОН планує визначити такі вузи в 7 містах України (Києві, Дніпропетровську, Запоріжжі, Львові, Миколаєві, Харкові та Херсоні). Абітурієнту потрібно буде скласти всього один іспит з предмету, який є профільним для тієї спеціальності, на яку він планує вступити. До **20 травня 2016 року** запропонований Порядок було розміщено на сайті Міністерства освіти для громадського обговорення<sup>82</sup>.

<sup>81</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.mon.gov.ua/files/normative/2016-01-20/4933/nmo-1431.pdf>

<sup>82</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://osvita.ua/blogs/51353/>.



Проте нововведення ще не апробовані і мають багато загроз: корупція, людський фактор, фінансові проблеми, саботаж та інше. Також ці нововведення обмежують можливості вступників окремими вишами і не створюють умов для вступу до інших вишів. Тому дистанційна та екстернатна моделі освіти для дітей з Криму не втратили своєї актуальності, потребують спрощення та полегшення навчального навантаження, зокрема запровадження додаткових умов навчання, особливого перерозподілу навчальних годин для усунення дискримінації.

Центр громадянської освіти «Альменда» розробив пояснення. Це своєрідна інструкція для випускників з тимчасово окупованого Криму про те, як отримати український документ про загальну середню освіту та вступити до українського вищого навчального закладу, складена на основі проекту Порядку прийому для здобуття вищої та професійно-технічної освіти осіб, які проживають на тимчасово окупованій території України<sup>83</sup>.

Громадська організація «Фонд «Відкрита політика» за підтримки ЮНІСЕФ в Україні з **1 червня 2016 року** запровадила онлайн-курси з української мови та історії України. Міжнародна українська школа, в якій уже навчається 150 школярів з Криму, дає змогу долучатися і навчатися в ній дистанційно, починаючи з 1 класу. На сайті МОН є перелік шкіл, визначених як опорні для прикріплення на екстернат.

У **квітні-травні 2016 року** новим Урядом прийнято рішення, які значно спрощують вступ випускників кримських шкіл до вишів України. Зокрема:

- ✓ абітурієнтам з Криму продовжили терміни складання зовнішнього незалежного оцінювання: ті, хто зареєструвався, зможуть скласти ЗНО під час додаткових сесій у червні та липні (з 14 червня по 4 липня, з 4 по 12 липня);
- ✓ для абітурієнтів з Криму на базі 12 українських університетів створять освітні центри «Крим-Україна» (в Києві, Дніпрі, Запоріжжі, Львові, Миколаєві та Херсоні), де вони зможуть скласти ДПА, зокрема з української мови та історії України.

**14 червня 2016 року** Міністерство освіти і науки України своїм наказом визначило уповноважені вищі навчальні заклади, які мають організувати роботу освітніх центрів «Крим-Україна». До переліку увійшли такі вищі навчальні заклади:

1. Придніпровська державна академія будівництва та архітектури.
2. Дніпропетровський державний аграрно-економічний університет.
3. Запорізький національний університет.
4. Чорноморський державний університет імені Петра Могили.
5. Львівський навчально-науковий інститут ДВНЗ «Університет банківської справи».
6. Національний університет «Львівська політехніка».
7. Харківський національний технічний університет сільського господарства імені Петра Василенка.

---

<sup>83</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mon.gov.ua/citizens/zv%E2%80%99yazki-z-gromadskisty/konsultaciyi-z-gromadskisty/gromadske-obgovorennya-2016.html>.



8. Херсонський державний університет.
9. Херсонський національний технічний університет.
10. Херсонська державна морська академія.
11. Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського (м. Київ).
12. Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана.

Абітурієнти мають привезти свої документи про освіту, видані самопроголошеною владою в Криму, які буде оформлено у вигляді їхньої освітньої декларації: які предмети вивчалися, які оцінки за ними отримано. *«У нашому документі, на основі якого абітурієнт буде мати можливість вступати тільки в окреслений перелік вищих навчальних закладів (бо в будь-який вищий навчальний заклад — тільки за результатами ЗНО), ми пишемо: «Атестовано». Абітурієнт отримує оцінку з історії України і з української мови за іспитами, які будуть проводитись в освітніх центрах. Якщо абітурієнт, вступивши до переліку вишів, захоче отримати повноцінний український атестат, йому доведеться скласти ДПА з кожного предмету. Цей атестат дозволить вступати в будь-який вищий навчальний заклад»,* — сказала Гриневич. Міністр уточнила, що вступні іспити готуватимуть виші, які будуть уповноважені до створення освітніх центрів.

Варто зазначити, що і наступні кроки МОН України спрямовані на розширення можливостей, забезпечення певного вибору для кримських абітурієнтів. Але виникає питання про те, за яким принципом проходило визначення 12 вишів України для вступу дітей з Криму і чому до списку не включено жодного вишу, які займають найвищі міста в різноманітних рейтингах. Перелік спеціальностей теж обмежений: наприклад, немає жодного медичного вишу. Викликає занепокоєння, що і в самих вишах зі списку їхнє керівництво ще мало уявляє собі, як проводити набір, як буде організовано весь процес. Ці питання стосуються моніторингу самого процесу, а також розробки рекомендацій для вдосконалення вступної кампанії 2017 року. Найважливішим залишається питання отримання українських атестатів школярами Криму.

**15 червня 2016 року** під час виступу на парламентських слуханнях «Стратегія реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя: проблемні питання, шляхи, методи та способи» Міністр освіти і науки підкреслила, що забезпечення освітніх можливостей в Україні для мешканців анексованого Криму є стратегічним завданням Міністерства освіти і науки України: *«Повернення Криму — це повернення кримчан»<sup>84</sup>*. У стратегічній перспективі є необхідність робити акцент на гуманітарно-світоглядному аспекті реінтеграції Криму в Україну.

**3 1 липня 2016 року** в Міністерстві освіти і науки України розпочали роботу консультативні телефонні лінії з питань вступу абітурієнтів до вищих навчальних закладів України. Фахівці МОН та волонтери громадської організації «Фонд «Відкрита політика» надавали консультації з питань вступу до вищих навчальних закладів.

Більш ніж за два роки окупації в офіційній відповіді МОН України від 29.06.2016 р. № 1/11-8496 зазначається, що «відомості щодо кількості учнів з Криму та м. Севастопо-

---

<sup>84</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mon.gov.ua/usi-novivni/novini/2016/06/16/povernennya-krimu-%E2%80%93-cze-povernennya-krimchan-liliya-grinevich/>.

поля, які отримали атестати державного зразка у 2015 та 2016 роках, не передбачені державними статистичними спостереженнями».

У той же час, відповідно до інформації МОН, «Міністерство освіти і науки України спільно з місцевими органами управління освітою вживає всіх можливих заходів щодо дотримання права на освіту внутрішньо переміщених осіб та осіб, які мешкають на тимчасово окупованій території України. За оперативною інформацією місцевих органів управління освітою станом на 20.05.2016 р. до загальноосвітніх та дошкільних навчальних закладів України було зараховано 3 258 дітей з Криму, з них до дошкільних навчальних закладів — 873 дитини, до загальноосвітніх навчальних закладів — 2 385 учнів. У 2015/2016 навчальному році діти, які мешкають на окупованій території Криму, мали можливість здобувати освіту в школах, що знаходяться в населених пунктах, підконтрольних українській владі, за дистанційною або екстернатною формами навчання. Такі школи є в кожній області країни. Жодній дитині, яка бажає отримати документ про освіту державного зразка, не може бути відмовлено в зарахуванні її до загальноосвітнього навчального закладу».

За інформацією МОН України, у 2016 році атестати про повну загальну середню освіту отримали випусники: з Криму — 224 особи, з Севастополя — 31 особа; свідоцтва про базову загальну середню освіту: з Криму — 284 особи, з Севастополя — 28 осіб.

Під час вступної кампанії МОН України повідомило про близько ста абітурієнтів з анексованого Криму, які подали заяву для вступу до українських вищих навчальних закладів. За словами заступника Міністра Інни Совсун, *«у нас близько 250 звернень, але тільки близько 100 осіб подали документи по Криму»*. Вступна кампанія до українських вишів для абітурієнтів-кримчан триватиме до 20 вересня<sup>85</sup>.

Усього до університетів України через освітні центри «Крим-Україна» вступили 153 особи, через освітні центри «Донбас-Україна» — 855 осіб. Насправді кількість вступників з Криму та Донбасу є значно більшою, оскільки цього року велика частка дітей з цих територій вступала за результатами ЗНО.

### 3.8. ПОЛІТИКА РОСІЇ ЩОДО АБІТУРІЄНТІВ З КРИМУ 2016 РОКУ

Необхідно відзначити, що до Федерального закону № 84-ФЗ від 05.05.2014 р. «Про особливості правового регулювання відносин у сфері освіти у зв'язку з прийняттям в РФ Республіки Крим та утворенням у складі РФ нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя і про внесення змін до Федерального закону «Про освіту в Російській Федерації» внесено зміни, якими термін перехідного періоду для цих суб'єктів продовжено на 2016 рік. Таким чином, випусники «Республіки Крим» і в 2016 році зможуть самостійно вибрати форму проходження державної підсумкової атестації (ДПА): ЄДІ або ДВІ (Державний випускний іспит). Реєстрація на ДПА проводилась до 1 лютого 2016 року. Сама ДПА проводилась у два етапи: достроковий (березень–квітень) і основний (травень–червень).

<sup>85</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://osvita.ua/blogs/51738/>.

Крім того, внесено зміни до Порядку проведення ДПА-9: тепер випускникам 9 класу необхідно буде здавати 4 іспити — два обов'язкові предмети (російська мова і математика) і два предмети за вибором (фізика, хімія, біологія, історія, географія, інформатика та ІКТ, іноземні мови, суспільствознавство, література). У 2016 році випускникам для отримання атестата необхідно буде скласти на позитивні оцінки тільки два обов'язкові предмети. А в 2017 році для отримання атестата вже необхідно буде отримати позитивні оцінки з усіх чотирьох предметів.

Вочевидь, боротьба за кримських абітурієнтів з боку вишів України викликає відповідну реакцію та дії російських чиновників, які намагаються зробити умови для вступу ще більш пільговими для кримських дітей. Детальну інформацію про особливості вступу до вишів Російської Федерації розміщено 16 червня 2016 року на сайті «Міністерства освіти і науки Криму» «У 2016 році для абітурієнтів-кримчан передбачена спрощена процедура вступу до ВНЗ»<sup>86</sup>. Перехідний період було продовжений до 2018 року, тобто випускники з тимчасово окупованого Криму 2016/2017 та 2017/2018 навчальних років теж матимуть можливість вступати до російських вишів не за результатами ЄДІ, а через систему екзаменів. Які іспити складатимуть кримчани, кожен виш визначатиме окремо, відповідно до його правил вступу. Причини прийняття цього закону російські законотворці пояснили тим, що «рівень підготовки кримських школярів поступово вирівнюється з рівнем підготовки інших російських школярів. Проте у 2017 році випускники шкіл Криму ще не будуть у повному обсязі готові до складання єдиного державного іспиту. Тому законопроектом передбачено продовження можливості проходження державної підсумкової атестації в школах на території Криму за вибором учнів у різних формах: у формі ЄДІ або у формі державного випускного іспиту» (з пояснювальної записки до законопроекту).

Цікавими є спостереження за змінами в кількості випускників кримських шкіл, які писали у 2016 році підсумковий твір, якщо їх порівнювати з кількістю учнів випускних класів. Близько 600 учнів випускних класів (тобто в середньому 20 класів) за два роки «зникли» з середньої школи. Експерти впевнені, що певна кількість з них переїхала до різних українських міст, щоб отримати український атестат і мати змогу вступити до українських вишів<sup>87</sup>.

### 3.9. ОСВІТНЯ ПОЛІТИКА «УРЯДУ» КРИМУ В 2016 РОЦІ

У 2016 році діяльність в освітній сфері Криму регулюється та здійснюється відповідно до плану роботи «Міністерства освіти, науки і молоді» «Республіки Крим» (наказ від 25.12.2015 р. № 1367 «Про затвердження плану роботи Міністерства освіти, науки і молоді Республіки Крим на 2016 рік»). Діяльність «Міністерства», всієї галузі освіти у 2015 році була спрямована на досягнення головної мети — створення умов для забезпечення рівного доступу громадян до якісної безперервної освіти.

Перед кримської галуззю освіти було поставлено п'ять пріоритетних завдань:

<sup>86</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://monm.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/337586.htm>.

<sup>87</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://voicecrimea.com.ua/main/5153.html>.

1. Модернізація технологій і змісту навчання відповідно до нових федеральних державних освітніх стандартів.
2. Реалізація комплексних проектів щодо створення умов для забезпечення доступної, безкоштовної, якісної освіти.
3. Підвищення професійного рівня педагогічних працівників.
4. Підвищення ефективності заходів з підготовки та проведення державної підсумкової атестації.
5. Створення умов щодо реалізації прав дитини на розвиток, особистісне самовизначення і самореалізацію.

У 2015 році створено:

- ✓ Державну бюджетну установу «Регіональний центр з підготовки до військової служби та військово-патріотичного виховання»;
- ✓ Державну казенну установу «Центр оцінки і моніторингу якості освіти»;
- ✓ Державну бюджетну установу «Центр соціальної підтримки сімей, дітей та молоді».

Пріоритетні напрями роботи в 2016 році:

1. Модернізація матеріально-технічної бази дошкільних освітніх та загальноосвітніх організацій, організацій середньої професійної освіти для впровадження в повному обсязі федеральних державних освітніх стандартів.
2. Проведення заходів щодо забезпечення пожежної безпеки, антитерористичної захищеності об'єктів освіти.
3. Забезпечення процедури ліцензування та акредитації освітніх організацій.
4. Проведення оптимізації мережі закладів середньої професійної освіти.
5. Формування регіональної системи оцінки якості освіти.
6. Реалізація комплексних проектів щодо створення умов для забезпечення доступної, безкоштовної, якісної освіти.
7. Формування системи безперервної освіти, підготовки і перепідготовки педагогічних працівників.
8. Підвищення ефективності заходів з підготовки та проведення державної підсумкової атестації.

Як зазначається, «реалізація цих напрямів сприятиме розвитку галузі освіти, що дозволить вирішити проблеми матеріально-технічного та кадрового забезпечення освітнього процесу, поліпшити якість освіти, забезпечити доступну дошкільну освіту, створити єдине освітнє середовище, здатне надавати громадянам Республіки Крим соціальні гарантії на сучасну якісну освіту». На сайті «МОНМ РК» можна знайти детальні статистичні дані, наприклад, «Відомості про організації, що реалізують програми загальної освіти на початок навчального року» або «Відомості про розподіл закладів, що реалізують програми загальної освіти, та учнів за мовою навчання і за вивченням рідної (неросійської) мови».

### 3.10. ПРОБЛЕМИ ОСВІТИ В КРИМУ В МІЖНАРОДНИХ ДОКУМЕНТАХ ТА РІШЕННЯХ МІЖНАРОДНИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

**5 липня 2016 року** було прийнято Тбіліську декларацію 25 Парламентської Асамблеї ОБСЄ, яка включає окрему Резолюцію про права людини в Криму і Севастополі, в тому числі в освітній сфері. Прийняттю Резолюції сприяв паралельний захід «Про порушення прав людини і фундаментальних свобод в Криму», на якому було презентовано друге видання звіту «Крим — півострів страху», а під час виступу української делегації в ПА ОБСЄ цей звіт навіть демонстрували для всього залу як ілюстрацію прикладів порушень прав людини, зібраних правозахисними організаціями<sup>88</sup>.

У Резолюції «Порушення прав людини та основних свобод в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі» зокрема, йдеться про те, що Парламентська Асамблея ОБСЄ:

«...виражає глибоке занепокоєння у зв'язку з тим, що в Криму зникає можливість отримання освіти українською мовою та її вивчення внаслідок вчинення тиску на адміністрацію шкіл, учителів, батьків та дітей з метою припинити викладання українською мовою та її вивчення, що ще більше обмежує присутність української мови і культури на півострові;

....закликає Російську Федерацію як державу-окупанта, яка здійснює фактичний контроль над Кримським півостровом, виконувати свої зобов'язання щодо міжнародного права:

...с. припинити нав'язувати застосування законів Російської Федерації в окупованому Криму, а також примусово надавати російське громадянство мешканцям Криму всупереч міжнародному праву;

....е. припинити викорінення навчання українською мовою та її вивчення, обмеження і пригнічення культурних, релігійних та інших проявів української ідентичності та утримуватися від політики русифікації в окупованому Криму».

---

<sup>88</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.oscepa.org/documents/all-documents/annual-sessions/2016-tbilisi/declaration-24/3373-tbilisi-declaration-rus/file>.

## 4. СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНА СИТУАЦІЯ: ОГЛЯД НАПРЯМІВ ТА ТЕНДЕНЦІЙ

У розділі висвітлено основні складові поточної соціально-економічної ситуації на Кримському півострові. Проаналізовано стан галузей, які мають найбільше значення з точки зору обмежень діяльності держави-окупанта на території Криму, та можливості взаємодії між Україною та РФ, що час від часу дискутується в українському суспільстві.

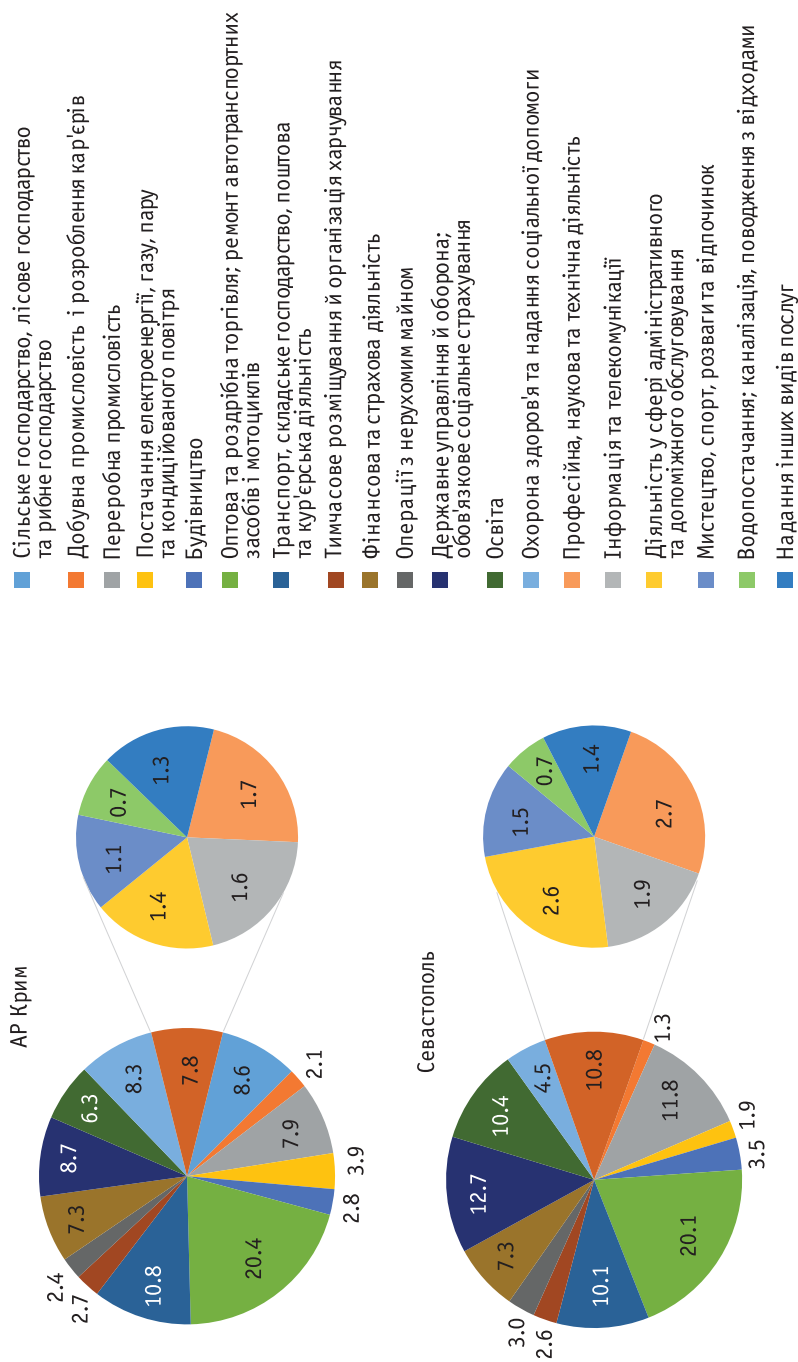
Соціально-економічна ситуація в Криму після його окупації та анексії Російською Федерацією характеризується стрімким поверненням до радянських стандартів, починаючи від галузевої структури економіки і завершуючи стандартами соціального забезпечення населення.

За даними Державної служби статистики України, до окупації та анексії Російською Федерацією АР Крим був на 13–17 місцях за показником валового регіонального продукту серед 27 регіонів України, Севастополь посідав 9–11 місця<sup>89</sup> (Рис. 1).



**Рисунок 1.** Місце АР Крим та м.Севастополь серед регіонів України за валовим регіональним продуктом

<sup>89</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv\\_u/Arch\\_reg.htm](https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/Arhiv_u/Arch_reg.htm).



**Рисунок 2.** Структура валової доданої вартості за видами економічної діяльності в 2013 році



Галузева структура валової доданої вартості в перший рік окупації (2014), за даними «Кримстату»<sup>90</sup>, не дозволяє зробити обґрунтованих висновків про напрями змін у кримській економіці. Інші офіційні дані на цей час відсутні.



**Рисунок 3.** Галузева структура валової доданої вартості по Криму в 2014 році

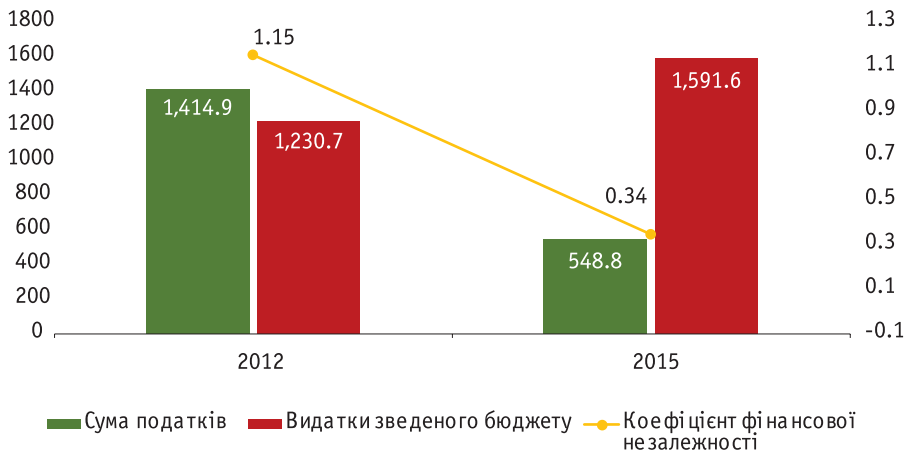
Фінансову незалежність АР Крим у динаміці можна оцінити, розглянувши співвідношення суми всіх податків, зібраних на території Криму (незалежно від того, до якого бюджету ці податки спрямовуються), і суми видатків зведеного бюджету території.

<sup>90</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://crimea.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/crimea/resources/aab509804cd44e1d8b72df4fc772e0bb/%D0%92%D0%A0%D0%9F+%D0%BF%D0%BE+%D0%92%D0%AD%D0%94+%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F+%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0+.pdf](http://crimea.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/crimea/resources/aab509804cd44e1d8b72df4fc772e0bb/%D0%92%D0%A0%D0%9F+%D0%BF%D0%BE+%D0%92%D0%AD%D0%94+%D0%BE%D1%84%D0%B8%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F+%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0+.pdf).

У **2012 році** (останній рік до окупації Криму Росією, за який є звіт про видатки) на території Криму було зібрано 11 309,3 млн грн податків, з них до бюджету АР Крим спрямовано 1 950,7 млн грн, до бюджетів міст і районів — 2 511,5 млн грн, до держбюджету України — 6 847,1 млн грн<sup>91</sup>. Видатки зведеного бюджету Криму в 2012 році склали 9 837 млн. грн<sup>92</sup>. Коефіцієнт фінансової незалежності, розрахований як відношення загального обсягу зібраних на території податків до обсягу видатків зведеного бюджету, склав у 2012 році 1,15.

У **2015 році** в Криму зібрали приблизно 40 млрд рублів податків, з них на території Криму залишилось приблизно 27 млрд рублів, до федерального бюджету РФ перераховано близько 13 млрд рублів<sup>93</sup>. Видатки консолідованого бюджету Криму в 2015 році склали 116,4 млрд. рублів<sup>94</sup>. Коефіцієнт фінансової незалежності території дорівнює 0,34.

Обсяги податків та витрат Криму в перерахунку на долар США за курсом у відповідні роки наведено на **Рис. 4**:



**Рисунок 4.** Співвідношення суми податків, що зібрані на території Криму, і суми витрат зведеного бюджету, млн. USD

Дослідження соціально-економічної ситуації в окупованому Криму ускладнюється тим, що для об'єктивного аналізу сучасного стану Криму неможливе використання даних офіційної статистики російських та окупаційних органів «влади» в Криму. В цьому можна пересвідчитися щоразу, коли є змога перевірити дані кримської статистики за іншими джерелами.

<sup>91</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/6/project/817pr.pdf>.

<sup>92</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/krym/show/rb190p001-13#n39>.

<sup>93</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.nalog.ru/rn91/news/activities\\_fts/5885223/](https://www.nalog.ru/rn91/news/activities_fts/5885223/).

<sup>94</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzheto/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/>.

Як писав у 2015 році директор департаменту статистики торгівлі Державної служби статистики України Анатолій Фризоренко з приводу офіційної статистики щодо зовнішньої торгівлі Криму, «статистика стала заручником політики, і цифри, які поширюють, уже навіть не смішні. Вони викликають занепокоєння щодо обсягів фальсифікації»<sup>95</sup>. Порівнюючи офіційні дані «Федеральної митної служби Криму» про торгівлю окупованого півострова з Україною і дані Державної фіскальної служби України, він пише: «Оцінити політ цієї фантазії можна по статистиці зовнішньої торгівлі за січень–березень, оприлюдненій «Федеральною митною службою Криму». Згідно з нею, експорт Криму до України становив \$5,6 млн, тоді як імпорт — \$4,4 млн. Тобто позитивне сальдо окупованого півострова з Україною склало \$1,2 млн, а загальний баланс Криму — \$7,9 млн, що є абсолютно неймовірним досягненням. [...] За даними ДФС України, за I квартал 2015 року з України ввезено на територію ВЕЗ «Крим» товарів на \$235,7 млн, вивезено з ВЕЗ «Крим» на іншу територію України товарів на суму лише \$8 млн. Різниця в наведених обсягах імпорту товарів Криму українськими та кримськими митниками вражаюча — більше ніж у 53 рази!»

Ще один приклад — зі сфери туризму. 2 серпня 2016 року «міністр курортів і туризму» Криму Сергій Стрельбицький розповів на прес-конференції, що «станом на 29 липня 2016 року з початку року кількість туристів, які відпочили в Криму, склала 2 мільйони 672 тисячі чоловік, що на 26,2% більше в порівнянні з аналогічним періодом минулого року»<sup>96</sup>. 11 серпня 2016 року він заявив<sup>97</sup>, що «півострів уже відвідало понад 3,3 мільйона відпочивальників». Тобто за 13 днів кількість туристів в Криму повинна була збільшитися принаймні на 600–650 тисяч осіб. За цей період (з **29 липня по 10 серпня** включно), за офіційними даними<sup>98</sup>, Керченською переправою було перевезено в обох напрямках 622 тисячі пасажирів, відповідно, в одному напрямку — близько 311 тисяч. Аеропорт «Сімферополь» за цей час прийняв близько 87–88 тисяч пасажирів (в одному напрямку). Через пункти пропуску з материкової частини України прибуло близько 60 тисяч осіб. Якщо навіть припустити, що всі 100% людей, які приїхали до Криму, є туристами (а це, безумовно, не так), то це 458–459 тисяч осіб, тобто на 200 тисяч менше, ніж було заявлено.

**11 серпня 2016 року** «міністр курортів і туризму» Криму Сергій Стрельбицький розповів в інтерв'ю, що в цьому році в Криму прогнозується шість мільйонів туристів: «Близько шести мільйонів. Це та планка, від якої ми поки не відходимо, тому що проміжні дані статистики свідчать, що наші прогнози здійсняться»<sup>99</sup>. **12 серпня 2016 року** «глава адміністрації» Ялти Андрій Ростенко повідомив в ефірі радіо «Супутник у Криму», що цього року Ялта прийме понад мільйон туристів: «У цьому році ми точно подолаємо планку в мільйон відпочивальників. За статистикою, 40–45% відпочивальників, які приїжджають до Криму, припадає на Ялту»<sup>100</sup>. За його словами, в санаторіях, пансіонатах і готелях Ялти з початку року вже відпочило 220 тисяч туристів, а «на одного зареєстрованого відпочивальника припадає в середньому троє туристів, що заселилися в приватний сектор і міні-пансіонати». Навіть якщо довіряти цим даним,

<sup>95</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ukrstat.gov.ua/druk/coment/Intervu/Intervu150615.htm>.

<sup>96</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mtur.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/340471.htm>.

<sup>97</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mtur.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/341026.htm>.

<sup>98</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.mtdir.ru/novosti/operativnaya-obstanovka>.

<sup>99</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.vz.ru/society/2016/8/11/826393.html>.

<sup>100</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://crimea.ria.ru/kurort/20160812/1106745784.html>.

то при кількості один мільйон туристів у Ялті, загальний турпотік у Криму не перевищить 2,5 мільйона туристів.

Досвід аналізу інформації про соціально-економічний стан сучасного Криму свідчить про те, що найменш достовірними є зведені дані російської Федеральної служби державної статистики та міністерств. Більш достовірною буває інформація, що потрапляє в ЗМІ впродовж року від представників місцевого чиновницького корпусу і галузевих установ. Тому в дослідженні використано насамперед дані моніторингу ЗМІ, а там, де це технічно можливо, — дані моніторингу безпосередньо українських організацій громадянського суспільства.

## 4.1. ПИТАННЯ МІЛІТАРИЗАЦІЇ КРИМСЬКОГО ПІВОСТРОВА

Реальна природа економічних процесів<sup>101</sup> у Криму за радянських часів насправді не була пов'язана переважно з туризмом і рекреаційними ресурсами півострова. За радянських часів з точки зору зайнятості населення, використання території, державних інвестицій Крим був:

- 1) по-перше, великою військовою і військово-морською базою, що забезпечувала домінування СРСР у Чорноморському регіоні та його вплив у Середземно-мор'ї і на Близькому Сході;
- 2) по-друге, промисловим і науковим центром загальносоюзного значення у військовому приладобудуванні і суднобудуванні;
- 3) і лише по-третє — одним з центрів харчової промисловості СРСР зі спеціалізацією на переробці риби, овочів, фруктів та винограду.

Чисельність тільки Чорноморського флоту СРСР, що базувався в Криму, становила у 1980-х роках близько 140 тисяч осіб. А крім нього, в Криму були ще близько 10 великих військових аеродромів, кілька об'єктів космічного зв'язку і станцій управління польотами, кілька найбільших об'єктів системи ППО, армійський корпус, база зберігання ядерних боєголовок тощо.

Основу кримської промисловості становили підприємства військового приладобудування (в Севастополі, Євпаторії, Сімферополі, Феодосії) і військового суднобудування та судноремонту (в Севастополі, Феодосії та Керчі). На суднобудівних заводах Криму збудовано десятки великих суден військово-морського флоту, а на приладобудівних заводах розроблялися і випробовувалися керовані торпеди, системи управління для озброєнь, радіоапаратура тощо. До 1990-х років іноземцям, які приїжджали до Криму, заборонялося виїжджати з Сімферополя в будь-якому напрямку, крім Алушти і Ялти. При цьому в місто Севастополь навіть мешканці Криму могли потрапити тільки за перепустками, а в Балаклаву (район Севастополя) не могли без перепустки потрапити навіть севастопольці.

Зовнішнє позиціонування Криму як «всесоюзної оздоровниці» не супроводжувалося жодним визначальним внеском санаторно-туристичної галузі в економіку півос-

<sup>101</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/16219>.

трова. Діяльність цієї галузі була насамперед витратною загальнодержавною соціальною програмою для населення СРСР. Від кримського курорту і туризму в ті часи ніколи не вимагали економічної ефективності.

Після окупації Криму російська «влада» почала в першу чергу відновлювати статус Криму як військової бази. Друге завдання, яке намагалися вирішити після анексії, — якомога довше використання української інфраструктури та українських виробників для постачання на півострів товарів, електроенергії, води, функціонування фінансової системи, зв'язку та ін. Бажаний строк цього використання визначався або можливістю окупації інших територій України (що могло б забезпечити зручнішу логістику), або створенням умов для заміщення власними елементами інфраструктури (як це сталося зі зв'язком).

Найбільш яскравою «історією успіху» РФ в Криму стало «військове освоєння» його території: *«Мрії створити в Криму «нову Росію» з Кремнієвою долиною і флагманською Вільною економічною зоною, схоже, програли іншій концепції розвитку — «Острів Крим» з цитаделями, генералами і арміями. Все більше тьмяно виглядають економічні і політичні досягнення в порівнянні з розгортанням 96 військових з'єднань, військових частин і організацій»* («Новые ведомости», серпень 2015 року)<sup>102</sup>.

У **2014–2015 роках** в окупованому Криму було сформовано велике міжвидове угруповання військ, яке дозволяє РФ проводити комплексні військові операції на Південно-Західному стратегічному напрямку, охоплює акваторії Азовського і Чорного морів, прибережні території та повітряний простір, а також у далекій операційній зоні — Середземному морі.

До окупації в складі кримського угруповання російських військ налічувалося 26 бойових кораблів, 92 БМП, 24 артилерійські системи калібру понад 100 мм, 59 бойових літаків і вертольотів, два підводні човни. До **початку 2016 року** кількість танків і бойових броньованих машин зросла в 6,8 раза, артилерійських систем — у 7,2 раза, бойових літаків та вертольотів — у 2,2 раза, підводних човнів — удвічі<sup>103</sup>. Найбільші військові частини розміщено в Сімферополі та Сімферопольському районі (Гвардійське, Перевальне), Севастополі та поблизу нього (Бельбек, Кача, Резервне), Євпаторії (включаючи Новоозерне), Саках, Чорноморському районі, Джанкої, Красноперекоську, Кіровському районі, Феодосії, Щолкіному (Керченський півострів).

У **липні 2016 року** Президент України Петро Порошенко, перебуваючи з візитом у Болгарії, в інтерв'ю болгарському телебаченню сказав: *«Більше 60 000 російських військових розташовані на Кримському півострові, і існує велика небезпека введення туди ядерної зброї»*<sup>104</sup>. За інформацією секретаря РНБО України, оприлюдненій у 2015 році, стало офіційно відомо про те, що з метою підтримання постійної бойової готовності систем доставки ядерних зарядів планується відновлення базових комплексів з обслуговування ядерної зброї<sup>105</sup>. Один з них розташований поблизу Феодосії та Судака, другий — у Балаклаві. Також зафіксовано військову активність у місці розташування ще одного базового комплексу — в Бахчисарайському районі.

<sup>102</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nvdaily.ru/info/54581.html>.

<sup>103</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/116989>.

<sup>104</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://btvnovinite.bg/article/svetut/petro-poroshenko-pred-btv-badeshteto-na-ukrajna-e-evropejsko.html>.

<sup>105</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/99835>.

Формування в Криму потужної військової бази визначає і пріоритетні напрями економічного розвитку. Це, насамперед, відродження військової промисловості та всього, що пов'язано з військовою інфраструктурою. У **квітні 2016 року** Уповноважений представник президента РФ у «Кримському федеральному окрузі» Олег Белавенцев заявив, що оборонно-промисловий комплекс, який включає близько 30 підприємств, є стратегічним напрямом промислової політики для Криму. При цьому він зазначив, що розвиток ОПК в Криму зумовлений *«необхідністю зміцнення національної безпеки в умовах зростання зовнішніх загроз і санкцій, наявністю на півострові посиленого угруповання військ і сил міноборони РФ, особливим географічним і геополітичним розташуванням південного форпосту Росії, а також історично сформованою пріоритетною галуззю, що істотно впливає на зростання економіки федерального округу»*<sup>106</sup>.

## 4.2. ТОРГІВЛЯ

Одним з перших рішень, прийнятих російським урядом після оформлення анексії Криму, стало доручення за підсумками наради **27 березня 2014 року** Федеральній митній службі, ФСБ, Мінекономрозвитку, Мінтрансу і МЗС РФ «вжити заходів щодо забезпечення безперешкодного переміщення товарів для Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя через державний кордон Російської Федерації з Україною, а також експорту продукції, виробленої в Республіці Крим і місті федерального значення Севастополі»<sup>107</sup>.

Після окупації Криму російська влада намагалася одночасно вирішити такі завдання:

- 1) зберегти канал поставки до Криму українських товарів;
- 2) організувати поставки товарів російського виробництва через Керченську протоку;
- 3) забезпечити поступовий ріст роздрібних цін на українські товари для забезпечення конкурентоспроможності аналогічних російських товарів (без чого виконання другого завдання стає неможливим через дорожнечу товарів з Росії, що збільшується ще й за рахунок додаткових транспортних витрат).

Наприклад, **навесні 2014 року** кримські фахівці так описували в соцмережах ситуацію на ринку продовольчих товарів<sup>108</sup>: *«Менеджерів» відправили у відрядження з метою «освоювати Крим». Приїхавши сюди, вони почали якісно відпрацьовувати свій «хліб»: проводили зустрічі, об'їжджали потенційних партнерів. Але ось тільки весь запал «менеджерів» згасав при аналізі економічної доцільності. Ну ніяк у них не могли вкластися в голові ціни на українські товари. Деякі з них прямо заявляли: «Не вірю!» — і таких доводилося везти в найближчий мережевий магазин, в той же АТБ, щоб вони на власні очі побачили підтвердження заявлених нами цін. Очі їх округлювалися, і вони чесно зізнавалися: «Ну, поки нам тут ловити нічого». Один з «менеджерів», представник найбільшої молочної компанії Росії, випалив, побачивши Т-Молоко*

<sup>106</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.c-inform.info/news/id/37017>.

<sup>107</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://government.ru/orders/11310/>.

<sup>108</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.facebook.com/alexandro.an/posts/1414442992165277>.

за ціною 30 руб/літр: «Що вони туди, замість молока води налили?» З'ясувалося, що відпускна ціна цього молочного заводу — 41 руб/літр, а у нас таке саме молоко вже 30 руб. у продажу в магазині. Так російське ж іще доставити треба... [...] В довірчій частини нашої розмови зізнавалися: «Нам дано команду «освоїти Крим», ось ми і приїхали його «освоювати». [...] А те, що ціни у вас такі дико низькі, так це навіть на краще. Ми після повернення додому напишемо нашим босам, що завдання виконано, переговори проведено, партнерів знайдено, але працювати зараз з Кримом нереально. І відкладемо ми наші стосунки з вами в довгу шухляду. А там видно буде. Будемо чекати, коли вас від поставок українських товарів відріжуть, а там або падишах помре, або віслюк здохне...».

Різниця в цінах на російські та українські товари призвела до появи у **квітні 2014 року** «шоп-турів» мешканців Краснодарського краю до Криму через Керченську поромну переправу. Вони масово скуповували продукти, одяг, взуття, будматеріали, алкогольні і тютюнові вироби<sup>109</sup>: «Виявилось, що ціни у нас на деякі продукти нижчі, в тому числі м'ясо, на будматеріали — теж. Вивозить Кубань звідси все, що можна. А у нас — ціни суттєво підскачили! Товари з того боку привозять, а вони дорожчі! Якось це все неправильно. Якщо так і далі піде, то всі збільшення у виплатах на 25–50% якраз і зрівняють цінову різницю. І тоді обіцяне збільшення пенсії та зарплат в рази не стане збільшенням, а просто зрівняється з материковими», — писали на місцевих форумах.

Залежність Криму від поставок українських продовольчих товарів визнав і керівник російського Міністерства у справах Криму Олег Савельєв. Він зазначив, що російські ритейлери зацікавлені у виході на кримський ринок, тому що «це двомільйонний ринок збуту». Але «одне з наших завдань — зберегти по максимуму кооперативні зв'язки з українськими партнерами. Зараз в Криму ми маємо дешеві і якісні продукти, поставлені з України. Там добре працюють українські мережі. Тотальний прихід наших компаній просто призведе до помітного підвищення цін, що ми вже спостерігаємо за деякими позиціями»<sup>110</sup>.

Протягом перших півтора років саме Росія фактично регулювала обсяг і структуру поставок до Криму з українського материка. Інструментами цього регулювання стали Управління Федеральної служби з ветеринарного і фітосанітарного нагляду (Россільгоспнагляду) по Республіці Крим і місту Севастополю, створене вже **1 квітня 2014 року**<sup>111</sup>, і Міжрегіональне управління Федеральної служби з нагляду в сфері захисту прав споживачів і благополуччя людини (Росспоживнагляду) по Республіці Крим і місту федерального значення Севастополю, створене **11 квітня 2014 року**<sup>112</sup>.

Упродовж **2014 — першої половини 2015 року** сталося декілька випадків тимчасової заборони або ускладнення оформлення ввезення українських продовольчих товарів на територію півострова, які супроводжувалися тимчасовим дефіцитом і черговим підвищенням цін. Наприклад, **17 травня 2014 року** було заборонено ввезення на територію Криму молочної продукції українських заводів<sup>113</sup>. **20 травня** кримське

<sup>109</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/79285>.

<sup>110</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.c-inform.info/news/id/5121>.

<sup>111</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.fsvps.ru/fsvps/structure/terorgs/crimea/newsDetails.html?id=98566>.

<sup>112</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://82.rospotrebnadzor.ru/about/>.

<sup>113</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/80498>.



представництво Россільгоспнагляду розповсюдило інформацію про тимчасове зняття обмежень на ввезення українських продуктів харчування в Крим<sup>114</sup>. **22 травня** з'являється повідомлення, що підприємство «Криммолоко» збільшує виробництво продукції, але буде змушене підвищити ціни<sup>115</sup>.

**3 28 липня 2014 року** листом Россільгоспнагляду від 25.07.2014 р. № ФС-АС-8/13565 вводяться обмеження на поставки в Російську Федерацію молока і молочної продукції з підприємств України<sup>116</sup>. **15 серпня** «міністр сільського господарства Республіки Крим» повідомив, що «влада» Криму направила звернення на ім'я віце-прем'єра Дмитра Козака з проханням зняти обмеження на ввезення до Криму сільгосппродукції з України<sup>117</sup>. Листом від **19 серпня 2014 року** Россільгоспнагляд зняв свої заборони на ввезення української продукції в окупований Крим до 1 січня 2015 року<sup>118</sup>.

**23 червня 2014 року** Рада Європи прийняла рішення 2014/386/CFSP, яким забороняється імпорт в країни ЄС товарів з Криму і Севастополя<sup>119</sup>. **19 грудня 2014 року** наказом президента США № 13685 заборонено, зокрема, імпорт товарів, послуг, технологій в США з Криму, а також експорт, реекспорт, продаж і постачання товарів, послуг та технологій з США або особами, що проживають в США, в Крим<sup>120</sup>.

Економічні санкції щодо окупованого Криму, транспортні обмеження та загальна економічна криза призвели до різкого падіння обсягів експорту товарів з Криму. Якщо в 2013 році обсяг експорту товарів становив 914,9 млн доларів США<sup>121</sup>, то в 2015 році, за даними російського «Кримстату», експорт скоротився до 79,3 млн доларів США<sup>122</sup>. Тому основним напрямком торговельної діяльності було саме постачання товарів на територію Криму.

**12 серпня 2014 року** був проголосований Верховною Радою, а **27 вересня** набрав чинності Закон України № 1636-VII «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»<sup>123</sup>, згідно з яким на окупованій території строком на десять років запроваджується вільна економічна зона «Крим» з особливим правовим режимом економічної діяльності фізичних та юридичних осіб. Закон передбачає «особливий порядок застосування норм регуляторного, податкового та митного законодавства України, а також особливий режим внутрішньої та зовнішньої міграції фізичних осіб». У межах

<sup>114</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/80630>.

<sup>115</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/80743>.

<sup>116</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://lawru.info/dok/2014/07/25/n118673.htm>.

<sup>117</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/85574>.

<sup>118</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/85905>.

<sup>119</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1463575509517&uri=CELEX%3A32014D0386>.

<sup>120</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine\\_eo4.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo4.pdf).

<sup>121</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://gosstat.crimea.ru/ukgvese.php#\\_geo](http://gosstat.crimea.ru/ukgvese.php#_geo).

<sup>122</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://crimea.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_ts/crimea/resources/aec391804bb4687092bc9fa3f8d7ae54/%D0%BE%D1%84.%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82+%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82+%D0%92%D0%AD%D0%A1+%D1%81%D1%82%D1%80+2015+%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf](http://crimea.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/crimea/resources/aec391804bb4687092bc9fa3f8d7ae54/%D0%BE%D1%84.%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82+%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82+%D0%92%D0%AD%D0%A1+%D1%81%D1%82%D1%80+2015+%D0%B3%D0%BE%D0%B4.pdf).

<sup>123</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1636-18>.

ВЕЗ «Крим» «створюється вільна митна зона, що за своїм функціональним типом є одночасно вільною митною зоною комерційного, сервісного та промислового типу».

Цей закон зазнав різкої критики з боку експертів та представників неурядових організацій. Неурядові експерти наголошували на невідповідності поняття «вільна економічна зона», що у всьому світі має однозначне трактування як пільговий механізм залучення інвестицій, реальному статусові окупованої території<sup>124</sup>: «Метою створення спеціальних (вільних) економічних зон є залучення іноземних інвестицій та сприяння їм, активізація спільно з іноземними інвесторами підприємницької діяльності для нарощування експорту товарів і послуг, поставок на внутрішній ринок високоякісної продукції та послуг, залучення і впровадження нових технологій, ринкових методів господарювання, розвитку інфраструктури ринку, поліпшення використання природних і трудових ресурсів, прискорення соціально-економічного розвитку України» (Закон України № 2673-ХІІ «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон», стаття 1 «Визначення і мета створення спеціальної (вільної) економічної зони»)<sup>125</sup>.

Окрім прирівнювання до нерезидентів фізичних осіб, які мешкають на території ВЕЗ «Крим», Законом використовуються поняття «імпорт» та «експорт» між окупованим Кримом і рештою території України, офіційно вводяться митний, прикордонний та інші види контролю, властиві для державного кордону, а також сплата податкових і митних платежів при перетині адміністративної межі АР Крим і Херсонської області.

До набрання чинності закону про створення вільної економічної зони в Криму громадські організації закликали Президента України накласти на цей закон вето<sup>126</sup>. Встановлення правового режиму ВЕЗ призвело до масового безмитного ввезення товарів на окуповану територію. Це поєдналося зі значним поширенням контрабанди та корупції на пунктах пропуску на півострів.

У **липні 2015 року** Міністр економічного розвитку і торгівлі України Айварас Абромавічус заявив, що вільна економічна зона в Криму неефективна через корупцію. За його словами, статистичних даних, які б свідчили про ефективну роботу ВЕЗ у Криму і Севастополі, немає<sup>127</sup>.

Наявність корупційних схем при постачанні товарів з материкової частини України визнавали і в окупаційному «уряді» Криму. Як повідомляв «міністр економічного розвитку РК» Микола Коряжкін, в Криму працювала схема контрабанди українських товарів до Росії: товари з українських автомобілів перевантажувалися в автомобілі з російськими номерами, які потім за підробними документами відправлялися через Керченську переправу в Росію<sup>128</sup>.

**20 вересня 2015 року** почалася безстрокова акція з блокування вантажного транспорту, який прямував до Криму з продуктами і товарами, ініційована лідерами кримських татар. Для вантажних автомобілів було перекрито всі три дороги та пункт

<sup>124</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/85889>.

<sup>125</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2673-12>.

<sup>126</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/appeals/hromadski-orhanizatsiji-zaklykayut-prezydenta-naklasty-veto-na-zakon-pro-stvorennya-vilnoji-ekonomichnoji-zony-krimu/>.

<sup>127</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.krymr.com/a/news/27120282.html>.

<sup>128</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/95672>.

ти пропуску (Чонгар, Чаплинка і Каланчак) на адмінмежі з Херсонською областю<sup>129</sup>. У перші ж дні після початку «блокади» Криму окупаційна «влада» була змушена збільшити вантажопотік через Керченську переправу. За словами «глави РК» Сергія Аксьонова, за перші три дні він зріс на 15%<sup>130</sup>.

У листопаді 2015 року кримський «уряд» намагався вирішити проблему постачання продовольчої продукції шляхом закріплення за кожним з кримських міст конкретного сільськогосподарського регіону Криму<sup>131</sup>. У цей час у Верховній Раді було зареєстровано законопроект від 04.11.2015 р. № 3402 «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України»<sup>132</sup>, але на голосування його досі поставлено не було.

**16 грудня 2015 року** було прийнято постанову Кабінету Міністрів України № 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»<sup>133</sup>. Постановою, яка набрала чинності **18 січня 2016 року**, передбачалося, зокрема:

«Заборонити на період тимчасової окупації поставки товарів (робіт, послуг) під всіма митними режимами з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з іншої території України на тимчасово окуповану територію, за винятком:

особистих речей громадян, визначених частиною першою статті 370 Митного кодексу України (крім товарів, визначених пунктом 24 частини першої зазначеної статті), що переміщуються у ручній поклажі та/або супроводжуваному багажі;

соціально значущих продуктів харчування, що переміщуються громадянами, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10 000 гривень та сумарна вага яких не перевищує 50 кілограмів на одну особу, за переліком згідно з додатком».

Але заборона постачання товарів до Криму і перекриття доступу вантажних автомобілів на окуповану територію не означає повного унеможливлення торговельних операцій. Наприклад, існує схема постачання ільменітної сировини з території України на завод «Кримський титан» (м. Армянськ), що належить українському олігарху Дмитру Фірташу і переданий в оренду російській компанії ТОВ «Титановые инвестиции»<sup>134</sup>. Ільменіт перевозиться залізницею до українського порту, далі завантажується на судно, що за документами прямує до російського порту Кавказ. Після входження в Керченську протоку судно зупиняється на рейді, товар перевантажується на інше судно, яке прямує до порту Керч.

<sup>129</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:[http://dt.ua/UKRAINE/krimski-tatari-pochali-blokadu-krimu-obicyayut-tri-etapi-185234\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/krimski-tatari-pochali-blokadu-krimu-obicyayut-tri-etapi-185234_.html).

<sup>130</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://www.blackseanews.net/read/105618>.

<sup>131</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://www.blackseanews.net/read/107728>.

<sup>132</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:[http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?id=pf3511=56931](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=pf3511=56931).

<sup>133</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035-2015-%D0%BF>.

<sup>134</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://hromadske.ua/posts/shlyakh-do-krymu>.

За інформацією Державної фіскальної служби України щодо обсягів переміщення товарів між материковою частиною України та ВЕЗ «Крим» у розрізі товарних груп за кодами УКТЗЕД за 2014–2015 роки, за час функціонування особливого порядку з території материкової частини України в Крим було ввезено 2,3 млн тонн товарів вартістю 1 151,4 млн доларів США. За той же час на материкову частину України було вивезено з Криму 0,9 млн. тон товарів на суму 60,9 млн доларів США (Рис. 5). Дані ДФС не охоплюють період часу з початку окупації Криму до набрання чинності закону «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України».

Переміщення товарів між материковою частиною України та ВЕЗ «Крим», тонн



Переміщення товарів між материковою частиною України та ВЕЗ «Крим», тис. USD



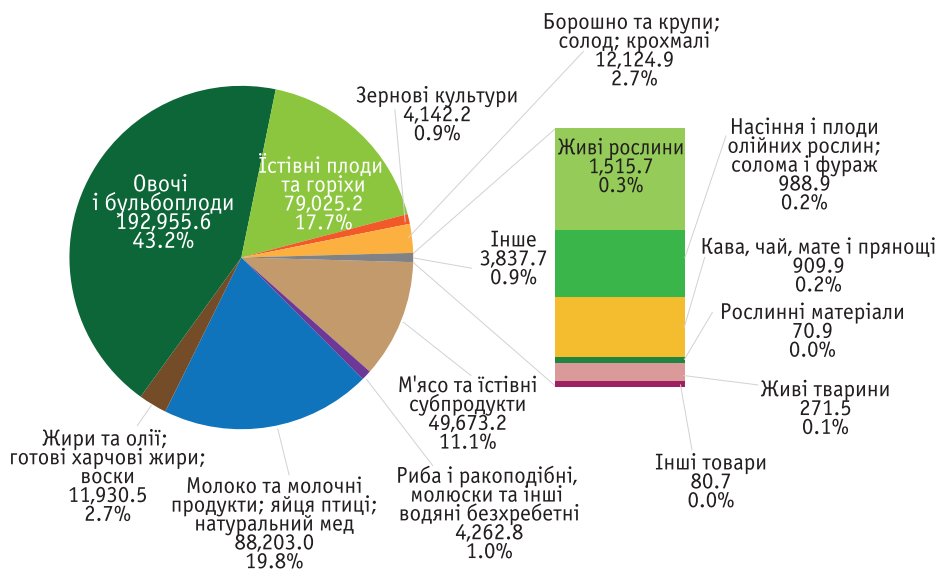
**Рисунок 5.** Переміщення товарів між материковою частиною України та ВЕЗ «Крим» у 2014–2015 рр.

Упродовж 2014–2015 років спостерігалось скорочення частки товарів, що вивозилися з Криму. Зокрема, у 2014 році з Криму було вивезено 772,6 тис. тонн товарів на суму 35,2 млн доларів США (8% від загальної суми товарообігу). У 2015 році вивезли 139,1 тис. тонн на суму 25,7 млн доларів США (3% від загальної суми).

У структурі вантажоперевезень до Криму з материкової частини України (за перевезеною вагою) найбільше місце займали продовольчі товари і будматеріали (див. Рис. 6, 7).



**Рисунок 6.** Структура товарів, які ввозилися з материкової частини України до ВЕЗ «Крим», у 2014–2015 рр., тонн



**Рисунок 7.** Структура товарів агропромислового сектору, які ввозилися з материкової частини України до ВЕЗ «Крим», у 2014–2015 рр., тонн

### 4.3. ТРАНСПОРТ

Унаслідок анексії Криму Росія постала перед необхідністю налагодження транспортного сполучення з півостровом. Серед можливих варіантів вирішення проблеми були:

- 1) створення сухопутного маршруту завдяки окупації південно-східної частини України (проект «Новоросія»);
- 2) примушення України до продовження здійснення транспортного сполучення через територію материкової частини України;
- 3) створення транспортного переходу через Керченську затоку; нарощування об'ємів повітряних і морських перевезень.

Після того як стала очевидною неможливість реалізації двох перших варіантів, російська влада зосередилась на створенні власних транспортних комунікацій з окупованим півостровом.

У **2013 році**, за даними Міністерства курортів і туризму АР Крим, 66% пасажирів прибувало в Крим залізничним транспортом, 24% — автотранспортом і 10% — авіаційним транспортом. Пасажирське морське сполучення було незначним. За даними Управління статистики АР Крим, 70,8% вантажних перевезень у Криму в 2013 році здійснювалося автомобільним транспортом, 27,3% — залізничним, 1,9% — морським. Частка повітряного транспорту була незначною — 0,03%.

Після анексії Криму перед Росією постало питання про заміщення залізничного і автомобільного потоку (як пасажирського, так і вантажного), що проходив материковою частиною України. При цьому російська влада намагалася, як і щодо інших питань функціонування Криму, якомога довше використовувати українські ресурси і маршрути транспортного сполучення територією України. Завдання ускладнюється ще й тим, що Російська Федерація з моменту окупації Криму переміщує на півострів велику кількість військової техніки. Наприклад, повідомлялося, що у 2016 році Росія планує перегнати на територію окупованого Криму понад 1,8 тис. одиниць нового озброєння і військової техніки<sup>135</sup>.

**24 березня 2014 року** під час наради російського уряду<sup>136</sup> «з актуальних питань соціально-економічного розвитку Республіки Крим та міста Севастополя» Мінтрансу, Мінекономрозвитку, Мінфіну, ФАС (Федеральній антимонопольній службі), «Російським залізницям» (РЖД) і Аерофлоту було доручено «в тижневий термін подати в установленому порядку до Уряду Російської Федерації пропозиції щодо організації надійної роботи інфраструктури, що забезпечує транспортну доступність Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя, включно з питаннями:

- ✓ організації додаткових рейсів морських, в тому числі швидкісних, суден;
- ✓ розвитку залізничного пасажирського сполучення через поромно-залізничну переправу між портами Крим і Кавказ;

<sup>135</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/115659>.

<sup>136</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://government.ru/news/11252/>.

- ✓ збільшення кількості авіарейсів у Республіку Крим та місто федерального значення Севастополь, у тому числі з використанням низькобюджетного перевізника і субсидування таких авіаперевезень за рахунок коштів федерального бюджету, а також забезпечення в необхідному обсязі авіапаливом;
- ✓ розвитку наземної інфраструктури аеропортів, розташованих на території Кримського федерального округу, а також їх сертифікації, в тому числі за нормами ІСАО»<sup>137</sup>.

**23 червня 2014 року** президент РФ Володимир Путін доручив голові уряду Дмитру Медведеву «вжити додаткових заходів щодо забезпечення доступності перевезень пасажирів і вантажів на територію Кримського федерального округу і в зворотному напрямку» (доручення Пр-1445, п. 1а; Пр-2445, п. 16)<sup>138</sup>.

Федеральною цільовою програмою «Соціально-економічний розвиток Республіки Крим та м.Севастополя до 2020 року», яку було затверджено постановою російського уряду від 11.08.2014 р. № 790 (доповнено 15.06.2015 р., 20.08.2015 р., 02.03.2016 р.), передбачено заходи, спрямовані:

- ✓ «на встановлення надійного транспортного сполучення з материковою частиною Російської Федерації шляхом будівництва транспортного переходу через Керченську протоку;
- ✓ на розвиток основних транспортних магістралей Кримського півострова;
- ✓ на формування регіональної і муніципальних мереж автомобільних доріг загального користування;
- ✓ на будівництво об'єктів портової інфраструктури, в тому числі портів Керч, Ялта, Євпаторія, Севастополь і Феодосія;
- ✓ на створення об'єктів аеропортової інфраструктури, включаючи розвиток аеропортового комплексу «Сімферополь» і цивільного сектора аеропорту «Бельбек»<sup>139</sup>.

На заходи з розвитку транспортного комплексу програмою на 2015–2020 роки передбачається 403 601,25 млн рублів.

У **червні 2015 року** (постанова уряду РФ від 02.06.2015 р. № 532)<sup>140</sup> та в **травні 2016 року** (постанова уряду РФ від 30.05.2016 р. № 485)<sup>141</sup> до федеральної цільової програми «Розвиток транспортної системи Росії»<sup>142</sup> було внесено зміни в частині забезпечення транспортного сполучення з територією окупованого півострова.

<sup>137</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://government.ru/orders/11310/>.

<sup>138</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/46129>.

<sup>139</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102357218&rdk=4>.

<sup>140</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102401182&intelsearch=+%D0%E0%E7%E2%E8%F2%E8%E5+%F2%F0%E0%ED%F1%EF%EE%F0%F2%ED%EE%E9+%F1%E8%F1%F2%E5%EC%FB+%D0%EE%F1%F1%E8%E8&firstDoc=1](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102401182&intelsearch=+%D0%E0%E7%E2%E8%F2%E8%E5+%F2%F0%E0%ED%F1%EF%EE%F0%F2%ED%EE%E9+%F1%E8%F1%F2%E5%EC%FB+%D0%EE%F1%F1%E8%E8&firstDoc=1).

<sup>141</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102401182&intelsearch=+%F4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%0%FF+%F6%E5%EB%E5%E2%0%FF+%EF%F0%EE%E3%F0%0%EC%EC%0+%D0%0%E7%E2%E8%F2%E8%E5+%F2%F0%0%ED%F1%EF%EE%F0%F2%ED%EE%E9+%F1%E8%F1%F2%E5%EC%FB+%D0%EE%F1%F1%E8%E8&firstDoc=1](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102401182&intelsearch=+%F4%E5%E4%E5%F0%E0%EB%FC%ED%0%FF+%F6%E5%EB%E5%E2%0%FF+%EF%F0%EE%E3%F0%0%EC%EC%0+%D0%0%E7%E2%E8%F2%E8%E5+%F2%F0%0%ED%F1%EF%EE%F0%F2%ED%EE%E9+%F1%E8%F1%F2%E5%EC%FB+%D0%EE%F1%F1%E8%E8&firstDoc=1).

<sup>142</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102073737&rdk=0>.



Створена Російською Федерацією «влада» Криму прийняла такі нормативні акти з питань транспорту:

- ✓ закон «Республіки Крим» від 13.05.2015 р. № 98-ЗРК/2015 «Про пасажирські перевезення автомобільним транспортом і наземним електричним транспортом в Республіці Крим»<sup>143</sup> (його пізніше замінив закон від 06.06.2016 р. № 251-ЗРК/2016 «Про організацію регулярних перевезень пасажирів і багажу автомобільним транспортом та наземним електричним транспортом у Республіці Крим»)<sup>144</sup>;
- ✓ закон «Республіки Крим» від 13.05.2015 р. № 97-ЗРК/2015 «Про організацію транспортного обслуговування населення легковим таксі в Республіці Крим»<sup>145</sup>;
- ✓ постанова «Ради Міністрів Республіки Крим» від 20.04.2015 р. № 210 «Про затвердження Тимчасового порядку організації пасажирських перевезень автомобільним транспортом в Республіці Крим»<sup>146</sup> зі змінами<sup>147</sup>;
- ✓ розпорядження «Ради міністрів Республіки Крим» від 07.07.2015 р. № 602-р «Про затвердження Плану заходів («дорожньої карти») щодо забезпечення доступності закладів охорони здоров'я, освітніх організацій, закладів культури і соціального обслуговування для сільського населення в Республіці Крим на період 2015–2016 років»<sup>148</sup>;
- ✓ постанова «Ради міністрів Республіки Крим» від 31.08.2015 р. № 512 «Про деякі питання організації транспортного обслуговування населення легковими таксі в Республіці Крим»<sup>149</sup>;
- ✓ розпорядження «Ради міністрів Республіки Крим» від 24.11.2015 р. № 1107-р «Про Міжвідомчу робочу групу з питань протидії порушенням у сфері пасажирських перевезень автомобільним транспортом на території Республіки Крим»<sup>150</sup>;
- ✓ постанова «Ради міністрів Республіки Крим» від 08.12.2015 р. № 772 «Про затвердження Порядку здійснення контролю за виконанням перевізником умов договору на право здійснення регулярних пасажирських перевезень, проведення лінійного контролю»<sup>151</sup>.

<sup>143</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/98z.pdf>.

<sup>144</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/98z.pdf>.

<sup>145</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/textdoc/ru/7/act/97z.pdf>.

<sup>146</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_243344.pdf](http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_243344.pdf).

<sup>147</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_258170.pdf](http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_258170.pdf).

<sup>148</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_253015.pdf](http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_253015.pdf).

<sup>149</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_258291.pdf](http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_258291.pdf).

<sup>150</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub\\_268185.pdf](http://rk.gov.ru/rus/file/pub/pub_268185.pdf).

<sup>151</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://mtrans.rk.gov.ru/file/postanovlenie\\_soveta\\_ministrov\\_respubliki\\_krim\\_ot\\_08\\_dekabrya\\_2015\\_goda\\_772.pdf](http://mtrans.rk.gov.ru/file/postanovlenie_soveta_ministrov_respubliki_krim_ot_08_dekabrya_2015_goda_772.pdf).

### 4.3.1. Залізничний транспорт

Одним з перших рішень «Державної ради» Криму в **березні 2014 року** була «націоналізація» Кримського відділення Придніпровської залізниці. Рішенням президії «Держради» від 21.03.2014 р. № 1780-6/14<sup>152</sup> майно Кримського відділення було проголошено «власністю республіки Крим» і на його базі було створено державне підприємство «Кримська залізниця» (КЖД). Це рішення було закріплено постановою «Держради Республіки Крим» від 26.03.2014 р. № 1855-6/14<sup>153</sup>. Було проголошено, що підприємство є стратегічним і «не підлягає обмеженню в енергопостачанні, теплопостачанні, а також в інших ресурсах життєдіяльності».

У **серпні 2014 року** керівник «Російських залізниць» (РЖД) Володимир Якунін заявив, що «Кримську залізницю» не буде інтегровано в РЖД, обґрунтовуючи це «технологічними відмінностями залізничної системи на півострові від російської системи»<sup>154</sup>. Це рішення збігається з рішеннями про відсутність на кримських ринках таких великих російських компаній як Газпром, Роснефть, Сбербанк, ВТБ та ін.: «Залишається незрозумілою і майбутня структура власності КЖД. На початку квітня Максим Соколов заявляв, що в 2015 році КЖД планується перевести у власність ВАТ РЖД. На це сподіваються і в Криму: за словами Рустама Теміргалієва, КЖД повинні бути інтегровані в ВАТ РЖД і, можливо, стати її структурним підрозділом. Але глава ВАТ РЖД Володимир Якунін заявив «Комерсанту», що «питання про інтеграцію майна Криму до складу ВАТ РЖД зараз не стоїть». За його словами, це буде «взаємодія» двох залізниць — російської і кримської. Джерело «Комерсанта», обізнане з питанням, вважає, що юридичний статус КЖД може викликати суперечки між урядом і ВАТ РЖД: «Якщо КЖД все-таки залишиться самостійною структурою, то в нас буде дві системи тарифів, а значить, вартість перевезень виявиться вищою, ніж у разі єдиної інфраструктури». Але Михайло Бурмістров вважає, що ВАТ РЖД не варто включати в свій склад КЖД: це може негативно вплинути на операції за кордоном і навіть привести до певних санкцій на кшталт арешту активів ВАТ РЖД» («Комерсантъ», 21.04.2014 р.)<sup>155</sup>.

У **грудні 2015 року** «Кримську залізницю» розпорядженням уряду РФ від 29.12.2015 р. № 2729-р було передано у федеральну власність і віднесено до відання Федерального агентства залізничного транспорту («Росжелдор») **156**. А в **червні 2016 року** кримським «урядом» було погоджено рішення про передачу у федеральну власність майна підприємства, включно з транспортними засобами, об'єктами інфраструктури та земельними ділянками<sup>157</sup>.

У 2013 році<sup>158</sup> у літній період щодоби до Криму прибувало і відправлялося 99 пар цілорічних і сезонних поїздів, у тому числі 45 пар з міст України та 54 пари — з країн

<sup>152</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://crimea.gov.ru/act/11779>.

<sup>153</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://crimea.gov.ru/act/11860>.

<sup>154</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/85520>.

<sup>155</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2457178>.

<sup>156</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102385585&intelsearch=&firstDoc=1](http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102385585&intelsearch=&firstDoc=1).

<sup>157</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mzem.rk.gov.ru/rus/index.htm/news/338362.htm>.

<sup>158</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://biz.liga.net/all/transport/novosti/2547595-poezdav-krym-pribyvayut-kazhdye-14-minut-ukrzal-znitsya.htm>.

колишнього СРСР<sup>159</sup>. Таким чином, на період літніх перевезень пасажирів у напрямку Кримського півострова щодоби пропонувалося близько 30 тис. місць. У **березні 2014 року** обсяги пасажирських перевезень між материковою частиною України і Кримом вже зменшилися на 40% проти аналогічного періоду 2013 року. Також спостерігалось зменшення пасажиропотоку на 21–23% між Кримом та Російською Федерацією, повідомив перший заступник начальника головного пасажирського управління Укрзалізниці Микола Козак<sup>160</sup>. За словами фахівця, рейси в напрямку Росії здійснювалися регулярно за графіком руху поїздів, але у зв'язку зі зменшенням пасажиропотоку було скорочено схеми поїздів: *«Якщо раніше поїзди курсували в складі 18–20 вагонів, то зараз поїзди курсують у складі 8–10 вагонів. І цього цілком достатньо, адже населеність цих поїздів становить від 24% до 75%, залежно від часу відправлення поїзда і днів тижня»*.

**3 1 квітня 2014 року** «Кримська залізниця» в односторонньому порядку скасувала чи скоротила маршрути руху приміських електропоїздів, припинивши приміське сполучення з материковою частиною України. Для забезпечення транспортного сполучення для жителів материкової частини України Укрзалізниця призначила додаткові поїзди до станції Сиваш.

«Крім того, для забезпечення приміського сполучення на ділянці Новоолексіївка–Джанкой Придніпровська залізниця звернулася до керівництва Кримської дирекції з пропозицією призначити: по парі приміських поїздів на ділянці Мелітополь–Джанкой (поїздами Запорізького моторвагонного депо) і Джанкой–Новоолексіївка (поїздами Сімферопольського моторвагонного депо) зі збереженням усіх зупинок; або дві пари приміських поїздів на шляху прямування до ст. Солоне Озеро (поїздами Запорізького моторвагонного депо) зі збереженням усіх зупинок та забезпеченням пересадки пасажирів по ст. Солоне Озеро в обох напрямках. Однак цю пропозицію кримська сторона відхилила *«до вирішення питання про організацію митно-прикордонного огляду на ділянці Новоолексіївка–Джанкой з документальним визначенням тривалості зазначеного огляду в приміських поїздах»*, — зазначається в офіційній відмові» (з прес-релізу Укрзалізниці<sup>161</sup>).

Наприкінці **квітня 2014 року** відбулося скорочення вдвічі кількості поїздів з РФ, які прямували до Криму територією України<sup>162</sup>. РЖД, Укрзалізниця і Білоруські залізниці на нараді в Мінську погодили пропуск 36 поїздів у Крим, які прямуватимуть 25 різними графіками руху, повідомляв представник РЖД. Приводом для скорочення став п. 2 статті 10 «Порядок в'їзду осіб на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї» Закону України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»: «В'їзд іноземців та осіб без громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзд з неї допускаються лише за спеціальним дозволом через контрольні пункти в'їзду-виїзду. Порядок в'їзду іноземців та осіб без

<sup>159</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://nbnews.com.ua/ru/news/94864/>.

<sup>160</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/78686>.

<sup>161</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.uz.gov.ua/press\\_center/latest\\_news/page-310/376656/](http://www.uz.gov.ua/press_center/latest_news/page-310/376656/).

<sup>162</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.rbc.ru/politics/29/04/2014/921187.shtml>.

громадянства на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї встановлюється Кабінетом Міністрів України<sup>163</sup>.

На **літо 2014 року** було узгоджено графіки 11 російських, 4 кримських, 2 білоруських і 8 українських поїздів. Для порівняння: влітку 2013 р. між Росією і Кримом ходило близько 70 поїздів, взимку 2013/2014 років — 45.

У зв'язку з переорієнтацією пасажиропотоку з півострова на інші регіони України, Укрзалізниця додала поїзди в напрямку Одеси, Бердянська, Генічеська, Херсона та Західної України<sup>164</sup>.

За підсумками 2014 року пасажиропотік у сполученні між Кримом та Росією скоротився майже на 1,4 млн, тобто на 95% у порівнянні з 2013 роком. Також у 2014 році відбулося значне зменшення пасажиропотоку в кримському напрямку з материкової частини України. Так, у 2014 році на поїзди формування залізниць України до півострова пасажирів купили майже на 2,5 млн менше квитків — на 60% менше, ніж у 2013 році<sup>165</sup>.

**26 грудня 2014 року** Укрзалізниця відмінила рух пасажирських та вантажних поїздів до Криму<sup>166</sup>. З міркувань безпеки пасажирів маршрут прямування поїздів кримського напрямку обмежується станціями Новоолексівка та Херсон. Конвенціями від 26.12.2014 р. ЦЗМ-14/2249 та ЦЗМ-14/2250<sup>167</sup> було заборонено перевезення всіх вантажів до/зі станцій, які контролюються Кримською дирекцією залізниці (Кримська залізниця). Вантажні поїзди кримського напрямку курсують до контрольних пунктів в'їзду, розташованих на материковій частині України.

Проте у **вересні 2015 року** колишній депутат Верховної Ради України, колишній віце-прем'єр уряду Криму Андрій Сенченко заявив, що підприємство «Кримський титан» в анексованому Криму продовжує отримувати сировину і вивозити продукцію за допомогою залізниці: *«Справа в тому, що відомча залізнична гілка заводу «Титан» примикає до колій Укрзалізниці вже на території Херсонської області. Вони (Укрзалізниця) кажуть: «Нашою гілкою через кордон нічого не проходить». Щодня через заводи Фірташа завозиться сировина, і щодня вивозиться продукція, тим самим Укрзалізниця допомагає Фірташу оминати санкції, які весь світ застосував до підприємств на окупованій території»*<sup>168</sup>.

У відповіді прес-служби на офіційному сайті Укрзалізниці йдеться: *«Укрзалізниця з 26 грудня 2014 року не здійснює перевезень вантажів та пасажирів до Криму. Конвенція від 26 грудня 2014 року ЦЗМ 14/2249 щодо припинення вантажних перевезень між АР Крим та материковою частиною України й конвенція від 17 серпня 2015 року ЦЗМ 14/113 щодо обмеження перевезень вантажів до контрольного пункту Вадим*

<sup>163</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/ed20160407>.

<sup>164</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/81142>.

<sup>165</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.uz.gov.ua/press\\_center/up\\_to\\_date\\_topic/397297/](http://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/397297/).

<sup>166</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/92953>.

<sup>167</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.uz.gov.ua/cargo\\_transportation/electronic\\_transportation/conventions/](https://www.uz.gov.ua/cargo_transportation/electronic_transportation/conventions/).

<sup>168</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ukr.lb.ua/news/2015/09/22/316574\\_ukrzaliznitsya\\_dopomagaie\\_postachati.html](http://ukr.lb.ua/news/2015/09/22/316574_ukrzaliznitsya_dopomagaie_postachati.html).

розміщені на офіційному сайті Укрзалізниці»<sup>169</sup>. Але на сьогоднішній день конвенція від 17.08.2015 р. ЦЗМ 14/113 на офіційному сайті Укрзалізниці зі згаданими обмеженнями відсутня<sup>170</sup>.

**28 вересня 2015 року** залізничне сполучення з заводом «Кримський титан» було припинено фізично: в районі села Червоний Чабан Херсонської області активістами Кримського майдану було заблоковано залізницю, яка веде до заводу. На залізничну колію покладено два великі бетонні блоки і протитанковий їжак<sup>171</sup>.

**3 1 серпня 2015 року** РФ здійснила спробу організувати залізничне сполучення з Кримом через Керченську поромну переправу. Планувалося перевезення вагонів «прямого» потягу «Сімферополь–Москва» залізничним поромом, а пасажирів — окремим пасажирським поромом. Планований час в дорозі до Москви складав понад 40 годин<sup>172</sup>. Але вже за кілька днів, з огляду на малу пропускну спроможність переправи і технічні складнощі, було прийнято рішення не перевозити потяг через Керченську протоку, а пасажирів після переправи поромом пересаджувати на інший потяг<sup>173</sup>.

Згодом було організовано пасажирське перевезення за «єдиним квитком»: автобус до Керчі, пором через Керченську протоку, автобус до залізничної станції (Краснодар або Анапа), далі залізницею по території Російської Федерації. Ця схема перевезення працює щорічно з 30 квітня по 30 вересня.

Оцінити об'єм перевезень за «єдиним квитком» досить складно. Так, за повідомленням ТАСС, «за курортний сезон 2014 року з 1 травня по 30 вересня в Крим і назад за єдиним квитком було перевезено 370 тис. пасажирів»<sup>174</sup>. На офіційному сайті «Єдиної транспортної дирекції» (ЄТД) міститься інформація, що понад 350 тисяч пасажирів перевезено з 1 травня по 1 грудня 2014 року<sup>175</sup>. За підсумками 2015 року ЄТД повідомляє, що «всього в курортний сезон 2015 року з 30 квітня по 30 вересня Єдиною транспортною дирекцією перевезено понад 355 тисяч пасажирів, з яких близько 183 тисяч — в Крим і понад 172 тисячі — з Криму»<sup>176</sup>. 11 липня 2016 року ЄТД повідомила, що з 30 квітня 2016 року по 10 липня 2016 року за «єдиним квитком» до Криму і в зворотному напрямку перевезено 104 тисячі пасажирів<sup>177</sup>.

<sup>169</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.uz.gov.ua/press\\_center/up\\_to\\_date\\_topic/410967/](http://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/410967/).

<sup>170</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://www.uz.gov.ua/cargo\\_transportation/electronic\\_transportation/conventions/](https://www.uz.gov.ua/cargo_transportation/electronic_transportation/conventions/).

<sup>171</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.facebook.com/ayder.muzhdabaev/posts/1040401279327080>.

<sup>172</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/84679>.

<sup>173</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/85153>.

<sup>174</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tass.ru/obschestvo/1557179>.

<sup>175</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://transdir.ru/about/>.

<sup>176</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://transdir.ru/?news=%D0%B2-%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%BD%D1%8B%D0%B9-%D1%81%D0%B5%D0%B7%D0%BE%D0%BD-%D0%B0%D0%BD%D0%BE-%D0%B5%D1%82%D0%B4-%D0%BF%D0%B5%D1%80%D0%B5%D0%B2%D0%B5%D0%B7%D0%BB%D0%B0>.

<sup>177</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://transdir.ru/?news=%d0%bf%d0%be-%d0%b5%d0%b4%d0%b8%d0%bd%d0%be-%d0%bc%d1%83-%d0%b1%d0%b8%d0%bb%d0%b5%d1%82%d1%83-%d1%81-%d0%bd%d0%b0%d1%87%d0%b0%d0%bb%d0%b0-%d1%81%d0%b5%d0%b7%d0%be-%d0%bd%d0%b0-%d0%bf%d0%b5-2>.

### 4.3.2. Авіація

У Криму на момент окупації функціонувало два аеропорти, що виконували цивільні перевезення: Міжнародний аеропорт «Сімферополь» (зі злітною смугою 3706х60 м, призначеною для прийому повітряних суден усіх типів) і аеропорт «Бельбек» в Севастополі (зі злітною смугою 3007х48 м). Пасажиропотік аеропорту «Сімферополь» у 2013 році становив 1,204 млн осіб, було виконано 7 476 рейсів. Основна частина пасажиропотоку (72%) припадала на міжнародні напрямки<sup>178</sup>. Цивільне використання військового аеродрому «Бельбек» тривало з 2002 року з деякими перервами до моменту окупації Криму. У період з 2002 по 2007 роки було здійснено близько 4 тис. авіарейсів, з них половина — міжнародні, було перевезено близько 50 тис. пасажирів. Аеронавігаційне обслуговування у повітряному просторі півострова забезпечував регіональний структурний підрозділ «Кримаерорух» Державного підприємства обслуговування повітряного руху України (Украерорух).

**10 березня 2014 року**, після захоплення Росією диспетчерського центру, аеродромної диспетчерської вишки та інших аеронавігаційних об'єктів Украероруху в Криму, керування повітряним рухом у Сімферопольському районі польотної інформації (РПІ) було передано до Дніпропетровського та Одеського центрів організації повітряного руху.

**31 березня 2014 року** Європейська організація з безпеки повітряного руху (Євроконтроль) заборонила польоти до Криму, зокрема до Сімферополя і Севастополя, через окупацію півострова Російською Федерацією<sup>179</sup>. Відповідно до заборони, Євроконтроль, суворо дотримуючись Конвенції ІКАО про міжнародну цивільну авіацію, не визнаватиме будь-яких односторонніх декларацій аеронавігаційного обслуговування над якоюсь частиною українського повітряного простору, виданих не українською владою. За даними Євроконтролю, польоти до Сімферополя і Севастополя заборонено до подальших повідомлень. Євроконтроль також радить під час вибору маршрутів, окрім закритих, погоджувати їх з українськими, румунськими, болгарськими та турецькими диспетчерськими центрами з метою уникнення порушень у повітряному русі.

На початку **квітня 2014 року** Украерорух повідомив, що Міжнародна організація цивільної авіації (ІКАО) підтверджує виключне право України здійснювати аеронавігаційне обслуговування над Чорним морем: «Право здійснювати аеронавігаційне обслуговування в міжнародному повітряному просторі над Чорним морем у межах Сімферопольського РПІ належить виключно Україні. Росія не має жодної законної підстави захоплювати цей повітряний простір і втручатись у діяльність органів обслуговування повітряного руху України»<sup>180</sup>.

Таку позицію ІКАО було підтверджено в ході перемовин між представниками України та Російської Федерації щодо стану безпеки польотів у повітряному просторі над Кримом і відкритим морем, який перебуває під юрисдикцією України. Перший раунд перемовин відбувся **8 квітня 2014 року** в Європейському та Північноатлантичному

<sup>178</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://delo.ua/business/v-2013-godu-aeroport-simferopol-uvelichil-passazhiropotok-na-8-226353/>.

<sup>179</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.flightworx.aero/aviation-news-events/ukraine-route-closures-message>.

<sup>180</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=247&id=264>.



бюро ІСАО в Парижі. Украерорух як національний провайдер аеронавігаційного обслуговування України офіційно заявив, що його підрозділи не припиняли і продовжують на високому якісному рівні здійснювати обслуговування повітряного руху в міжнародному повітряному просторі в межах Сімферопольського РПІ, де відповідальність за безпеку польотів ІСАО делегувала Україні, базуючись на міждержавних домовленостях та міжнародному повітряному праві. Спроби Російської Федерації в односторонньому порядку анексувати цей повітряний простір не можуть бути підставою для зміни повітряних кордонів Чорноморського регіону. ІСАО підтвердила, що право приймати рішення, з якого центру та якими технічними засобами здійснювати аеронавігаційне обслуговування в Сімферопольському РПІ, належить виключно Україні.

У **квітні 2014 року** Україна уклала з державами Чорноморського регіону оновлені Письмові угоди щодо взаємодії при обслуговуванні повітряного руху у зв'язку з передачею керування повітряним рухом у Сімферопольському РПІ до Дніпропетровського та Одеського центрів організації повітряного руху: *«Серед держав Чорноморського регіону винятком залишається лише Російська Федерація, яка відверто й безпідставно саботує процес підписання з Україною Letters of Agreement. Російська сторона вперто не бачить підстав для оновлення угод, укладених двома державами раніше»* (з повідомлення Украероруху<sup>181</sup>).

У **червні 2014 року** Міжнародна організація з безпеки аеронавігації (Євроконтроль) підтвердила, що жодна авіакомпанія країни-члена Євроконтролю не може виконувати польоти в міста або аеропорти України, якщо є заборона офіційної авіаційної влади України<sup>182</sup>: *«На початку цього місяця Рада Євроконтролю, в складі якого 40 країн, одногослосно підтримала незалежність і унітарність України»*, — заявив керівник проекту Євроконтролю щодо підтримки України Херман Нийус на брифінгу з директором Украероруху Дмитром Бабейчуком. Він додав, що Євроконтроль насамперед надає технічну допомогу і рекомендації членам цієї організації, в яку входить і Україна, тому відносно російських авіакомпаній, які порушують міжнародні угоди, здійснюючи польоти в Крим, не може застосовувати ніяких санкцій, оскільки РФ не є членом Євроконтролю<sup>183</sup>: *«Євроконтроль висловив нам підтримку, тобто організація буде діяти відповідно до Резолюції Генасамблеї ООН щодо територіальної цілісності та суверенітету України. Таким чином, усі плани польотів у райони польотної інформації України, включаючи Сімферопольський, обробляються Євроконтролем, тільки якщо на це є узгодження авіаційної влади України. Жоден план польотів, який не пройшов через офіційні авіаційні органи України, не буде прийнято в схему обробки планів польотів Євроконтролем»*.

У той же час, російські ЗМІ з посиланням на мінтранс РФ повідомляли, нібито ІСАО визнала, що Росія повинна забезпечувати аеронавігаційне обслуговування над Кримом і територіальними водами (12-мильна зона)<sup>184</sup>. Згодом це повідомлення було спростовано<sup>185</sup>. Департамент інформаційної політики МЗС України оприлюднив комен-

<sup>181</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=247&id=265>.

<sup>182</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://dt.ua/UKRAINE/yevrokontrol-viznaye-aeronavigacijnu-informaciju-pro-poloti-do-krimu-tilki-vid-ukrayini-145820\\_.html](http://dt.ua/UKRAINE/yevrokontrol-viznaye-aeronavigacijnu-informaciju-pro-poloti-do-krimu-tilki-vid-ukrayini-145820_.html).

<sup>183</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eurocontrol.int/about/member-states>.

<sup>184</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tass.ru/ekonomika/1296342>.

<sup>185</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2509521>.



тар щодо недостовірної інформації в російських ЗМІ про позицію ICAO стосовно аеронавігаційного контролю над АР Крим<sup>186</sup>.

У **лютому 2015 року** Україна досягла попередніх домовленостей з керівництвом ICAO, IATA, FAA та Євроконтролю щодо відновлення використання повітряних трас над акваторією Чорного моря літаками цивільної авіації<sup>187</sup>. Украерорух запропонував декілька варіантів поновлення потоку в зоні відповідальності України, що дозволить авіакомпаніям скоротити свої витрати та розвантажити повітряні маршрути в районах польотної інформації суміжних держав. За результатами обговорень було обрано чотири маршрути для подальшого можливого планування та виконання польотів користувачами повітряного простору.

У **вересні 2015 року** в ході візиту до Украероруху делегації фахівців НАТО представник Департаменту оборонних інвестицій Міжнародного секретаріату НАТО Кіт Келлер заявив, що Північноатлантичний альянс всебічно підтримуватиме Україну у відновленні міжнародних польотів над Чорним морем: *«НАТО тісно співпрацює з ICAO, Євроконтролем та іншими організаціями у контексті підвищення безпеки повітряного простору. І реалізація регіональної програми НАТО з безпеки повітряного руху (RASP) сприятиме підвищенню безпеки в повітряному просторі, в тому числі й над Чорним морем, за обслуговування польотів у якому відповідальна Україна. Однією з наших цілей є поглиблення співпраці України з країнами — членами Альянсу, зокрема з сусідніми Польщею і Туреччиною, які вже користуються перевагами обміну інформацією про повітряну обстановку в рамках RASP. А отримання від Туреччини радіолокаційної інформації про повітряний простір над Чорним морем дозволить Україні підвищити безпеку аеронавігації над відкритим морем»*<sup>188</sup>.

**17 лютого 2016 року** Європейське агентство з авіаційної безпеки видало Інформаційний бюлетень з безпеки (Safety Information Bulletin) з рекомендаціями авіакомпаніям щодо виконання польотів у частині міжнародного повітряного простору над Чорним морем. EASA рекомендує авіакомпаніям розглядати два маршрути обслуговування повітряного руху (ОПР) L851 і M856 під час планування польотів у західній частині міжнародного повітряного простору над Чорним морем, де відповідальність за ОПР делеговано Україні на підставі регіональних аеронавігаційних угод, затверджених Рішенням Ради ICAO від 17 лютого 1997 року. Використання рекомендованих EASA маршрутів над Чорним морем дозволить авіакомпаніям скоротити свої витрати і сприятиме розвантаженню повітряних маршрутів у районах польотної інформації суміжних держав.

«У цьому бюлетені EASA підтверджено легітимність саме України надавати обслуговування повітряного руху в межах Сімферопольського району польотної інформації (РПІ), та публікувати аеронавігаційну інформацію стосовно Сімферопольського РПІ. Одночасно в бюлетені EASA зазначено, що Російська Федерація не є міжнародно визнаною державою, уповноваженою надавати обслуговування в межах Сімферопольського РПІ, тому будь які публікації Російською Федерацією аеронавігаційної інформації щодо Сімферопольського РПІ не мають міжнародного визнання. При цьому слід

<sup>186</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/1819-komentar-departamentu-informacijnoji-politiki-mzs-ukrajini-shhodo-nedostovirnoji-informaciji-v-rosijsykih-zmi-pro-poziciju-ikao-stosovno-ajeronavigacijnogo-kontrolyu-nad-ar-krim>.

<sup>187</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=247&id=300>.

<sup>188</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=247&id=333>.

ззначити, що повітряний простір України над тимчасово окупованою територією АР Крим залишається забороненим для польотів усіх без винятку повітряних суден.

У висновку EASA йдеться тільки про маршрути в повітряному просторі над Чорним морем, які не зачіпають територію Автономної Республіки Крим. Повітряний простір над АР Крим та територіальними водами залишається закритим для польотів повітряних суден. Повідомлення деяких ЗМІ про те, що будуть відновлені польоти над Кримом, є помилковими» (з повідомлення Украероруху)<sup>189</sup>.

На сьогодні єдине повітряне сполучення, яке існує нині в окупованому Криму, здійснюється з Російською Федерацією.

**21 березня 2014 року** рішенням «президії» «Державної ради Республіки Крим» № 1773-6/14<sup>190</sup> було встановлено, що майно кримського структурного підрозділу Украероруху «є власністю Республіки Крим» та на його базі буде створено державне підприємство «Кримаеронавігація». 26 березня 2014 року це рішення було закріплено «постановою» «Державної ради Республіки Крим» № 1868-6/14<sup>191</sup>.

**3 квітня 2014 року** відповідно до наказу Росавіації від 26.03.2014 р. № 157 було утворено філію «Кримаеронавігація» Федерального державного унітарного підприємства «Державна корпорація з організації повітряного руху в Російській Федерації» (ФДУП «Держкорпорація з ОрПР»)<sup>192</sup>. Наказом Росавіації від 22.04.2014 р. № 213 було внесено зміни до Положення про Південне міжрегіональне територіальне управління повітряного транспорту, якими до сфери діяльності установи було додано суб'єкти «Кримського федерального округу»: «Республіку Крим» та місто Севастополь<sup>193</sup>.

**3 1 січня 2015 року** державне підприємство «Кримаеронавігація» і філія «Кримаеронавігація» ФДУП «Держкорпорація з ОрПР» об'єднані в одне підприємство — філію «Кримаеронавігація» ФДУП «Держкорпорація з ОрПР», яке забезпечує передпольотне інформаційне обслуговування екіпажів повітряних суден, організацію потоків руху повітряних суден у районі аеропорту «Сімферополь» і в районі аеродрому спільного базування «Бельбек»<sup>194</sup>.

Міжнародний аеропорт «Сімферополь» та аеродром «Бельбек» було захоплено російськими військовими в ніч проти **28 лютого 2014 року**<sup>195</sup>. **9 квітня 2014 року** аеропорт «Сімферополь» було включено до Державного реєстру аеропортів Російської Федерації (сертифікат Росавіації № АД 0001 09.04.2014)<sup>196</sup>. Аеродром «Бельбек» було включено в перелік аеродромів спільного базування в **червні 2014 року** (розпорядження від 16.06.2014 р. №1057-р<sup>197</sup>). У **червні 2014 року** прем'єр-міністр РФ Дмитро

<sup>189</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://uksatse.ua/index.php?act=Part&CODE=247&id=348>.

<sup>190</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/act/11778>.

<sup>191</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/act/11873>.

<sup>192</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.favt.ru/public/materials/0/0/7/0/2/007026e46c8eb0a10443d6a7d9ec5418.pdf>.

<sup>193</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.favt.ru/public/materials/e/c/7/8/3/ec78360a1a4a7875ac99e94f5458f109.pdf>.

<sup>194</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.favt.ru/novosti-novosti?id=2000>.

<sup>195</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/77217>.

<sup>196</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.favt.ru/dejatelnost-ajeroporty-i-ajerodromy>.

<sup>197</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://government.ru/docs/13099/>.

Медведев підписав розпорядження (№ 960-р від 05.06.2014 р.<sup>198</sup>) про відкриття аеропорту «Сімферополь» для здійснення міжнародних рейсів, а Мінтранс Росії дозволив двом авіакомпаніям польоти з Криму за кордон<sup>199</sup>.

**9 липня 2014 року** в «міністерстві транспорту» Криму повідомили, що авіакомпанія «Грозний Авіа» зробила перший з моменту анексії Криму міжнародний рейс з аеропорту «Сімферополь» у Стамбул. Літак при цьому зробив технічну посадку в аеропорту російського міста Анапа, на онлайн-табло сімферопольського аеропорту виліт у Стамбул не вказувався, а на онлайн-табло прильоту аеропорту «Стамбул-Сабіха Гекчен» зазначався рейс Анапа–Стамбул<sup>200</sup>.

**3 11 серпня 2014 року** рейс Сімферополь–Стамбул–Сімферополь було оголошено регулярним. Цього ж дня в аеропорту «Сімферополь» прикордонники вперше при проведенні контролю поставили в паспорти пасажирів, які прямували в Туреччину, штамп «Сімферополь, Росія»<sup>201</sup>. Через місяць рейс до Стамбула було скасовано. Заступник міністра РФ у справах Криму Андрій Соколов повідомив в інтерв'ю: *«Міжнародні рейси поки припинені. Не готовий сказати, з якої причини, мабуть, є застереження міжнародних авіаційних організацій»*<sup>202</sup>.

**16 листопада 2014 року** та ж сама авіакомпанія «Грозний Авіа» відкрила «регулярний рейс» Сімферополь–Єреван з технічної посадкою в Анапі. Згідно з табло єреванського аеропорту «Звартноц», цей рейс також, як і у випадку зі Стамбулом, зазначався як Анапа–Єреван<sup>203</sup>. У **червні 2016 р.** Росавіація заборонила авіакомпанії «Грозний Авіа» здійснення міжнародних перевезень (наказ від 07.06.2016 р. № 463)<sup>204</sup>.

У переліку аеропортів, відкритих для виконання міжнародних польотів, станом на **01.01.2016 року** аеропорт «Сімферополь» відмічено як такий, у якому не відкрито в установленому порядку пункти пропуску<sup>205</sup>. **20 квітня 2016 року** уряд Росії вніс аеропорт «Сімферополь» до переліку аеропортів федерального значення<sup>206</sup>.

У **травні 2015 року** в аеропорту «Сімферополь» було відкрито новий термінал А для прийому пасажирів і завершено реконструкцію терміналу В. Також до літа 2015 року було завершено реконструкцію міжнародного сектора, двох залів очікування та виходу на посадку, додаткових бізнес-залів і великого залу прильоту<sup>207</sup>. За повідомленням генерального директора АТ «Міжнародний аеропорт Сімферополь» Євгена Плаксина, в 2015 році проведено роботи з розширення наявних терміналів А і В, площею забудови близько 13 тис. м<sup>2</sup>, що дозволило збільшити пасажиропотік до

<sup>198</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://government.ru/docs/12920/>.

<sup>199</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/82953>.

<sup>200</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.c-inform.info/news/id/9275>.

<sup>201</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.c-inform.info/news/id/10457>.

<sup>202</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/87997>.

<sup>203</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://news.allcrimea.net/news/2014/11/16/pryamoi-reis-simferopolerevan-poletel-s-posadkoj-v-anape-25556/>.

<sup>204</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.aex.ru/docs/8/2016/4/19/2415/>.

<sup>205</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.favt.ru/dejatelnost-ajeroparty-i-ajerodromy-mezhdunarodnye-ajeroparty/>.

<sup>206</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.favt.ru/dejatelnost-ajeroparty-i-ajerodromy-perechen-aeroportov/>.

<sup>207</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.aex.ru/docs/2/2016/4/16/2414/>.

2 000 пасажирів на годину як на приліт, так і на виліт. Загальна площа терміналів на **травень 2016 року** становить майже 24 тис. м<sup>2</sup><sup>208</sup>. В аеропорту планується будівництво нового аеровокзального комплексу загальною площею 78 тис. м<sup>2</sup>. Вартість нового термінального комплексу становитиме близько 32 млрд рублів. Початок будівництва комплексу — червень 2016 року, введення в експлуатацію — березень 2018 року. Аеровокзальний комплекс включатиме, крім самого терміналу, також будівлі служби спецтранспорту, аеродромної служби; вантажного складу; цеху бортового харчування; будівлі служб державних контрольних органів; контрольно-пропускного пункту, що примикає до термінальної частини.

Федеральною цільовою програмою «Соціально-економічний розвиток Республіки Крим та м. Севастополя до 2020 року» передбачено, що будівництво аеровокзального комплексу аеропорту «Сімферополь» повинно бути здійснено за кошти приватних інвесторів. Основне фінансування передбачено за рахунок пулу банків, що працюють в Криму, — це Генбанку, банку «Росія», РНКБ. Звернення по підтримку до «материкових» банків, за словами гендиректора, результату не принесло<sup>209</sup>.

Федеральною цільовою програмою «Соціально-економічний розвиток Республіки Крим та м. Севастополя до 2020 року» передбачено також будівництво аеровокзального комплексу аеропорту «Бельбек», також за кошти приватних інвесторів. У **лютому 2016 року** директор ДУП «Аеропорт «Севастополь» Вадим Базикін розповідав, що в 2015 році підготовлено *«концептуальне рішення про організацію на території аеродрому цивільного сектора»* та завдання на проектування, реконструкцію та розвиток цього сектора: *«Для запуску аеропорту найближчим часом — протягом 4–6 місяців — необхідно провести сертифікацію аеродрому, внести аеродром «Бельбек» у реєстр цивільних аеродромів, провести роботи з будівництва об'єктів аеропортової інфраструктури, забезпечити технологічним інформаційним обладнанням аеровокзальний комплекс, провести благоустрій та автоматизацію привокзальної площі, провести будівництво адміністративної будівлі, здійснити проектування та будівництво паливозаправного комплексу, придбати аеропортову спецтехніку, навчити і атестувати персонал»,* — розповів Базикін і додав, що все це можливо зробити за півроку *«після початку фінансування»*<sup>210</sup>.

Як повідомили в «уряді» Севастополя, проектно-вишукувальні роботи виконує Проектно-вишукувальний та науково-дослідний інститут повітряного транспорту «Ленаеропроект». Сума контракту — 168,7 млн рублів, проектні роботи повинні бути завершені до 1 грудня 2016 року. Джерелом фінансування цих робіт повинна стати субсидія з федерального бюджету на співфінансування видаткових зобов'язань щодо реалізації заходів федеральної цільової програми. На сьогодні пропускна здатність теперішньої будівлі аеровокзалу становить 50 осіб на годину, але будівля не введена в експлуатацію та перебуває під арештом. У **березні 2016 року** уряд РФ визначився зі схемою розвитку аеропорту «Бельбек»: його цивільний сектор буде визнано філією аеропорту «Сімферополь», що повинно дозволити швидше пройти процедуру сертифікації і запустити туди чартерні рейси<sup>211</sup>.

<sup>208</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://simadm.ru/press/government/5298/>.

<sup>209</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2952089>.

<sup>210</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/112456>.

<sup>211</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/113788>.

З моменту окупації півострова перед Росією постало питання забезпечення швидкого росту авіаперевезень до Криму.

**У травні 2014 року** проголосовано, а 4 червня підписано президентом РФ Володимиром Путіним Федеральний закон № 151-ФЗ «Про внесення змін до глави 21 частини другої Податкового кодексу Російської Федерації»<sup>212</sup>, яким встановлюється ставка ПДВ у розмірі 0% для внутрішніх повітряних перевезень пасажирів і багажу для Криму і Севастополя. Дію нульової ставки ПДВ на внутрішні авіаперевезення в Крим продовжено і на 2016 рік<sup>213</sup>.

**29 квітня 2014 року** було прийнято постанову російського уряду № 388 «Про надання з федерального бюджету субсидій організаціям повітряного транспорту з метою забезпечення доступності повітряних перевезень пасажирів у м. Сімферополь і в зворотному напрямку»<sup>214</sup>, якою затверджено правила субсидування авіаперевезень. Правила встановлюють порядок та умови надання з федерального бюджету субсидій авіакомпаніям, що «здійснюють повітряні перевезення пасажирів у м. Сімферополь і в зворотному напрямку повітряними суднами в салонах економічного класу з 1 червня по 31 жовтня поточного року включно за маршрутами згідно з додатком за спеціальним тарифом». У 2014 році на реалізацію програми субсидування було спрямовано 680 млн рублів. До переліку субсидованих маршрутів було включено 17 міст РФ. У **вересні 2014 року** цей перелік було розширено до 20 міст<sup>215</sup>.

У 2014 році розмір субсидій для авіакомпаній складав 50% від вартості квитка — 2,2–6,8 тис. рублів в одному напрямку зі всіма зборами і податками. Як писав російський «Коммерсант», саме невеликий розмір субсидій став основною причиною того, що у 2014 році «держпрограма субсидування пільгових авіаперевезень з 13 російських міст до Криму фактично провалилася. Авіакомпаніям доводилося компенсувати збитки, піднімаючи ціни на квитки без пільг. Як результат, перевізники вибрали лише 123 млн руб. із загального обсягу субсидій в 680 млн руб. (544 млн руб. передано в Резервний фонд програми субсидування), а пільгові квитки отримали лише 34 тис. осіб при плані в 200 тис. пасажирів»<sup>216</sup>.

**З 25 травня 2015 року** в переліку субсидованих маршрутів стало вже 43 міста<sup>217</sup>, але з'явилися додаткові вимоги: авіаперевізники могли розраховувати на державну підтримку тільки при виділенні певної кількості місць економ-класу. Документом також зазначається квота для кожного напрямку — не менше 30% місць від загального числа місць економ-класу, на які поширюється дія спеціального тарифу. На реалізацію програми було виділено 611,8 млн рублів. У рамках держпрограми до Криму планувалося перевезти близько 170 тис. пасажирів.

<sup>212</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102352891>.

<sup>213</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://regnum.ru/news/2037704.html>.

<sup>214</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102349544&rdk=0http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102349544&rdk=0>.

<sup>215</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102349544&rdk=1>.

<sup>216</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2734242>.

<sup>217</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102349544&rdk=2>.

За даними Росавіації, до початку літа 2015 року в субсидуванні авіамаршрутів брали участь вісім російських авіакомпаній. Але, як писав «Коммерсантъ» з посиланням на свої джерела, нові умови програми також не досягають заявлених цілей — популяризації Криму і його розвитку як максимально доступного напрямку: *«У цьому році авіакомпанії запитували 1,5 млрд руб. для роботи за програмою. Але бюджет врешті-решт було скорочено на 64%, а загальну кількість міст і потенційних учасників збільшено. При цьому серед включених до переліку міст як мінімум 12 маршрутів не викликають ніякого інтересу в перевізників, оскільки ті є безперспективними з точки зору пасажиропотоку»*<sup>218</sup>.

Топ-менеджер однієї з російських авіакомпаній зазначив, що держпрограма вигідна далеко не для всіх авіаперевізників: *«Минулого року субсидувалися маршрути, а цього — пасажирське місце в літаку. Ця держпрограма вигідна для великих авіаперевізників, у яких в авіапарку є літаки місткістю від трьохсот і більше місць. Компаніям, які не мають повітряних суден великої місткості, ця програма не вигідна. Беручи в ній участь, вони несимуть збитки»*<sup>219</sup>.

У **квітні 2016 року** російські авіакомпанії звернулися до мінтрансу РФ з проханням переглянути тарифи на субсидовані перельоти на Далекий Схід, у Калінінград і Крим: *«Ці ставки залишалися незмінними кілька років, а витрати компаній і аеропортові тарифи постійно зростають. Перевізники також незадоволені тим, що пільгові квитки можна продавати тільки в високий сезон — на шкоду прибутковості»*. Джерела «Коммерсантъ» вважають, що *«варту в цілому переглянути підхід до субсидування — наприклад, можна виділяти дотації на польоти цілорічно»*<sup>220</sup>.

**27 квітня 2016 року** було прийнято чергові зміни до правил субсидування авіаперевезень до Криму. Перелік субсидованих маршрутів склав уже 58 міст, але було встановлено чіткий перелік пасажирів, які можуть отримати квитки за спеціальними тарифами: *«Громадянин Російської Федерації віком до 23 років, громадянин Російської Федерації — жінка віком понад 55 років, громадянин Російської Федерації — чоловік віком понад 60 років, громадянин Російської Федерації — інвалід I групи будь-якого віку та особа, яка його супроводжує, а також особа, яка супроводжує дитину-інваліда, та інвалід з дитинства II та III груп»*<sup>221</sup>.

У **2016 році** перевезення за спеціальним тарифом у Сімферополь виконують 11 авіакомпаній.

У **липні 2016 року**, під час розподілу додаткових коштів для субсидування авіаперевезень (постанова від 11.07.2006 р. № 657)<sup>222</sup>, Крим не було включено до переліку субсидованих напрямків: *«Уряд скоригував програму субсидування регіональних авіаперевезень. Для розвитку внутрішнього туризму будуть загалом на 200 млн руб. додатково дотуватися польоти з Санкт-Петербурга, Мінеральних Вод і Республіки Алтай, хоча раніше в цей список планувалося включити і Сімферополь»* («Коммерсантъ») <sup>223</sup>.

<sup>218</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2734242>.

<sup>219</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/100329>.

<sup>220</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/Doc/2972819>.

<sup>221</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102349544&rdk=3>.

<sup>222</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://government.ru/docs/23926/>.

<sup>223</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/3043775>.



Отже, у 2016 році програма субсидування авіаперевезень до Криму фактично припинила бути інструментом «популяризації Криму і його розвитку як максимально доступного напрямку».

Виступаючи проти анексії Росією АР Крим як частини суверенної України, у **березні 2014 року** Генеральна Асамблея ООН ухвалила Резолюцію, якою перетин українського кордону на окупованій частині країни є незаконним. Це стосується й авіаперевезень, які здійснюють російські авіакомпанії на регулярній основі до єдиного працюючого аеропорту на півострові.

Першим російським авіаперевізником, що продемонстрував намір працювати в Криму, стала авіакомпанія «Грозний Авіа». Вже в **квітні 2014 року** «Грозний Авіа» підписала угоду про базування в аеропорту «Сімферополь»<sup>224</sup>. Перші регулярні рейси компанія почала здійснювати 14 квітня. За даними моніторингової групи Фонду «Майдан закордонних справ», з лютого 2014 року з регулярними рейсами до Криму літали 36 російських та дві іноземні авіакомпанії (Cambodia Angkor Air (Камбоджа), Jetstar Pacific (В'єтнам)). Серед російських авіаперевізників до окупованої території України були найбільші компанії Росії, регіональні авіакомпанії та чартерні. Російський лоукостер «Добролет» почав продаж квитків у ніч проти 27 травня 2014 року. Першим став рейс Москва–Сімферополь, хоча спочатку планувалося, що авіакомпанія почне літати в Санкт-Петербург.

Проте не всі повітряні перевізники змогли втриматися на ринку. **4 серпня 2014 року** «Добролет» зупинив продаж квитків і польоти. Причиною стали запроваджені 30 липня санкції ЄС, через які з авіакомпанією відмовилися працювати європейські контрагенти, анулювавши укладені з нею договори лізингу на літаки Boeing 737-800NG, техобслуговування, страхування повітряних суден і надання аеронавігаційної інформації. Своє рішення влада ЄС пояснила тим, що після приєднання Криму «Добролет» здійснював польоти винятково за маршрутом Москва–Сімферополь, «полегшуючи, таким чином, інтеграцію Криму в РФ». Ще 6 авіакомпаній зазнали банкрутства чи фінансових втрат, через які змушені були призупинити свою роботу: «Трансаеро», «Ак Барс Аеро», «Біліна», «Грозний Авіа», «Польот», «Руслайн». **Улітку 2016 року** в аеропорту «Сімферополь» почастішали випадки великої затримки та скасування рейсів авіакомпаній «Ямал», Red Wings, «ВІМ-авіа», I Fly.

Попри заборону літати до окупованого півострова, десятки російських авіакомпаній продовжують здійснення незаконних перевезень, використовуючи для цього, зокрема, борти всесвітньовідомих компаній Airbus, Boeing і Bombardier. За 2015 рік кількість рейсів до Криму та у зворотному напрямку перевищила 37 тисяч. Деякі з авіаперевізників, що виконують польоти в анексований Крим, чекають на виготовлення і поставку великої кількості нових літаків вищезгаданих виробників повітряного транспорту.

У 2014 році, за даними аеропорту «Сімферополь», було обслуговано 2,8 млн пасажирів і виконано 11 602 рейси<sup>225</sup>. За підсумками 2015 року аеропорт оголосив про обслуговування 5 мільйонів пасажирів<sup>226</sup>.

<sup>224</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/79464>.

<sup>225</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sipaero.ru/post.php?id=47>.

<sup>226</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sipaero.ru/post.php?id=102>.



**Уряд України повинен ініціювати питання про запровадження міжнародних санкцій, припинення продажу нових літаків та надання лізингових послуг світовими лідерами літакобудування авіакомпаніям, які системно порушують міжнародне право, здійснюючи незаконний перетин державного кордону України.**

### 4.3.3. Морський транспорт

До окупації Криму морський транспорт не відігравав вирішальної ролі в пасажирських і вантажних перевезеннях як у Крим, так і з Криму. Основні вантажні й пасажирські перевезення виконувалися залізничним та автомобільним транспортом з материкової частини України, а також авіаційним транспортом через аеропорт «Сімферополь».

До 2014 року найбільш помітними складовими морських перевезень в Криму були:

- ✓ морські круїзи в Ялту і Севастополь;
- ✓ морський експорт зерна з терміналів у Севастополі й Керчі;
- ✓ морський експорт нафтопродуктів з нафтобази у Феодосії;
- ✓ морський реекспорт скрапленого природного газу з терміналів у Керчі;
- ✓ морський імпорт різних видів товарів з Туреччини регулярними поромними лініями Зонгулдак–Євпаторія (товари широкого вжитку) і Зонгулдак–Севастополь (нові легкові автомобілі).

Після припинення сухопутних перевезень до Криму з материкової України і на період до закінчення будівництва автомобільно-залізничного мосту через Керченську протоку з дорожньою інфраструктурою, тобто до кінця 2018 і 2019 років відповідно (якщо плани реалізуються в ці терміни), морський транспорт набув і далі матиме виняткове значення для забезпечення Криму основними товарами і пасажирських перевезень. Таке ж значення, але з перших днів окупації, морський транспорт має для військових перевезень, тобто доставки на окупований півострів особового складу військових частин, бойової техніки і предметів постачання в контексті мілітаризації півострова і його перетворення на найбільшу військову базу.

На території окупованого Кримського півострова розташовано 10 морських портів:

- ✓ Керченський морський торговельний порт;
- ✓ Керченський морський рибний порт;
- ✓ Феодосійський морський торговельний порт (включаючи нафтовий причал Феодосійської нафтобази);
- ✓ Ялтинський морський торговельний порт;
- ✓ Севастопольський морський торговельний порт;
- ✓ Севастопольський морський рибний порт;
- ✓ Євпаторійський морський торговельний порт;
- ✓ порт Крим — Керченська поромна переправа;
- ✓ Камиш-Бурунський морський порт у Керчі (раніше — підрозділ ліквідованого залізничного комбінату, а потім — приватний порт компанії «Альком»);

- ✓ порт «Чорноморськ» (спеціалізований порт об'єднання «Чорноморнафтогаз» у селищі Чорноморське на північному заході Кримського півострова).

Керченський і Севастопольський рибні порти давно втратили свою спеціалізацію і обслуговують судна різних типів.

Дев'ять з десяти кримських портів перебували в державній власності України. До моменту окупації в Криму діяли державна судноплавна компанія «Керченська поромна переправа», філії держпідприємства «Адміністрація морських портів України», філії державної установи «Держгідрографія» та інші підприємства морської транспортної інфраструктури, що перебували в державній власності. Вантажобіг основних морських торговельних портів України у 2013 році становив: Севастопольського морського торговельного порту — 4 801,2 тис. тонн, Керченського порту — 2 791,5 тис. тонн, Феодосійського — 2 601,8 тис. тонн, Євпаторійського — 976,9 тис. тонн, Ялтинського — 162,2 тис. тонн<sup>227</sup>.

До анексії кримські морські порти розвивалися і як міжнародні пасажирські термінали. У 2013 році Ялтинський морський порт прийняв 109 круїзних лайнерів<sup>228</sup> і 77 880 пасажирів, Севастопольський морський порт — 58 лайнерів і 23 400 пасажирів, Феодосійський морський порт — 18 лайнерів і 3 479 пасажирів, по одному лайнеру відвідали Євпаторійський і Керченський морські порти.

**17 березня 2014 року** «постановою» «Держради Республіки Крим» № 1757-6/14 усі українські підприємства і все майно у сфері морського транспорту в Криму було «націоналізовано» у власність «Республіки Крим»<sup>229</sup>.

**26 березня 2014 року** «постановою» «Держради Республіки Крим» № 1865-6/14 було утворено державне підприємство «Кримські морські порти», до якого увійшли Керченський морський торговельний порт, Керченський морський рибний порт, Феодосійський морський торговельний порт, Ялтинський морський торговельний порт і Євпаторійський морський торговельний порт<sup>230</sup>. Того ж дня було утворено державне підприємство «Кримський морський транспорт» («постанова» «Держради Республіки Крим» від 26.03.2014 р. № 1832-6/14), до якого увійшли: Керченська, Феодосійська, Ялтинська, Євпаторійська філії держпідприємства «Адміністрація морських портів України»; Керченський морський рятувально-координаційний підцентр філії «Морська пошуково-рятувальна служба» держпідприємства «Адміністрація морських портів України»; держустанова «Держгідрографія» в Керченському районі; Керченський державний морський технологічний університет<sup>231</sup>.

Крім того, на базі державної судноплавної компанії «Керченська поромна переправа» було створено державне підприємство «Державна судноплавна компанія «Керченська поромна переправа»» у власності «Республіки Крим» («постанова» «Держради Республіки Крим» від 26.03.2014 р. № 1866-6/14)<sup>232</sup>, а на базі майна Азово-Кримського регіонального управління філії «Дельта-лоцман» державного підпри-

<sup>227</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1555/>

<sup>228</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/73220>

<sup>229</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/act/11761>

<sup>230</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/act/11837>

<sup>231</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/act/11837>

<sup>232</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/act/11871>

ємства «Адміністрація морських портів України» було створено державне підприємство «Лоцман-Крим» («постанова» «Держради Республіки Крим» від 26.03.2014 р. № 1867-6/14)<sup>233</sup>.

**27 березня 2014 року** «Законодавчі збори Севастополя» рішенням № 17 (7178) створили «Порт Севастополя» на базі майна Севастопольського морського торговельного порту та Севастопольського морського рибного порту<sup>234</sup>. **2 червня 2014 року** було прийнято «постанову» «Уряду Севастополя» № 29<sup>235</sup> «Про створення Державного унітарного підприємства «Севастопольський морський порт»; до нового підприємства увійшли Севастопольський морський торговельний порт, Севастопольський морський рибний порт, Служба капітана Севастопольського морського рибного порту і Севастопольська філія державної установи «Держгідрографія».

**27 квітня 2014 року** набрав чинності Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»<sup>236</sup>, при прийнятті якого було внесено зміни до Кримінального кодексу України, згідно з якими члени екіпажу судна, що перебувають на його борту в Крим, потрапляють під адміністративну та кримінальну відповідальність перед Україною за незаконний груповий перетин кордону та порушення порядку в'їзду на окуповану територію<sup>237</sup>.

**30 квітня 2014 року** Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження № 424-р «Про тимчасове закриття пунктів пропуску через державний кордон та пунктів контролю»<sup>238</sup>. Цим розпорядженням, зокрема, було закрито прикордонні пункти пропуску, розташовані в морських портах Кримського півострова, а також на території підприємств, що мають морські причали. Цим же документом Уряд України доручив Міністерству закордонних справ «довести до відома дипломатичних представництв іноземних держав в Україні, а також дипломатичних представництв і консульських установ України інформацію про тимчасове закриття пунктів пропуску та пунктів контролю».

**16 червня 2014 року** наказом № 255 Міністерство інфраструктури України оголосило про закриття морських портів на Кримському півострові і також поінформувало про це відповідні міжнародні організації<sup>239</sup>. У подальшому на підставі цієї інформації, а також Резолюції Генеральної Асамблеї ООН A/RES/68/262 від 27 березня 2014 року<sup>240</sup>, було прийнято низку рішень Європейського Союзу, США, Канади, Австралії та Нової Зеландії, інших держав, які запровадили санкції до Росії у зв'язку з окупацією та анексією Криму. В узагальненому вигляді прийняті рішення у сфері морського транспорту забороняють заходи суден у порти Кримського півострова (Автономної Респуб-

<sup>233</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.crimea.gov.ru/act/11872>

<sup>234</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/legislation\\_RF/extended/index.php?do4=card&id4=af1ef0a1-4ea0-47c4-97b1-5a98006e6889](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/legislation_RF/extended/index.php?do4=card&id4=af1ef0a1-4ea0-47c4-97b1-5a98006e6889).

<sup>235</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://sevastopol.gov.ru/docs/253/11086/>.

<sup>236</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/ed20160407>.

<sup>237</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1207-18/paran117#n117>.

<sup>238</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247263828>.

<sup>239</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0690-14>.

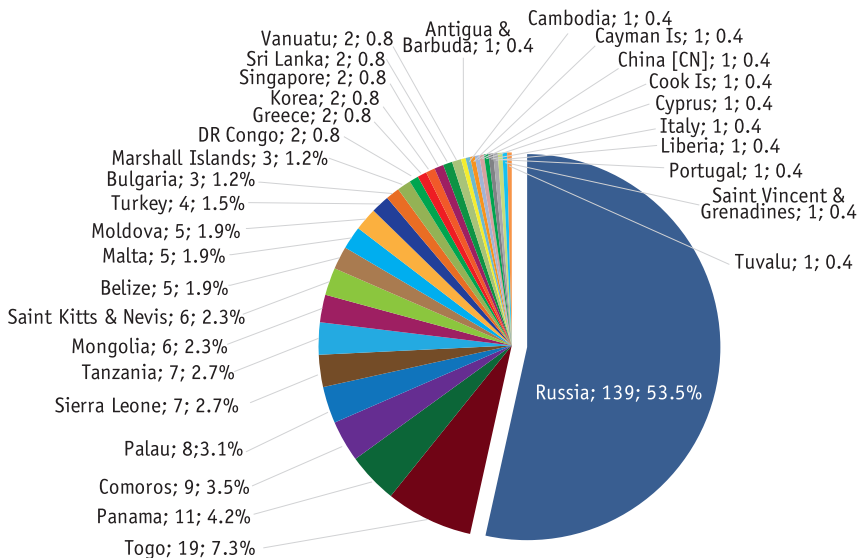
<sup>240</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&referer=/english/&Lang=E](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262&referer=/english/&Lang=E).

бліки Крим та м. Севастополя), експорт та імпорт продукції й послуг з його території, в тому числі страхування, інвестиції тощо.

За даними моніторингової групи Фонду «Майдан закордонних справ», за період з **18 березня 2014 по 15 серпня 2016** року, всупереч заборонам і санкціям, у порти окупованого Криму заходили 260 торгових суден під прапорами 32 країн. Моніторингова група Фонду «Майдан закордонних справ» і редакції BlackSeaNews.net веде цей моніторинг з 18 березня 2014 року — дати анексії Криму — щодо морських суден, які відвідували дев'ять з десяти портів Кримського півострова: в Євпаторії, Севастополі (2 порти), Ялті, Феодосії, Керчі (4 порти). Моніторинг заходу суден у порт Чорноморськ не ведеться, оскільки всі судна, які перебувають і працюють там, — це технологічний флот українського державного об'єднання «Чорноморнафтогаз». Все державне майно цього підприємства, в тому числі газові родовища і флот (плавучі бурові платформи, шельфові постачальники, буксири тощо), виявилися «націоналізованими», а де-факто — експропрійованими воєнними трофеями окупантів. Інші судна в цей порт не заходять.

Моніторинг ведеться щодо морських суден, які здійснюють пасажирські та вантажоперевезення в/з портів Кримського півострова, а також спеціальних суден, які беруть участь у реалізації великих інфраструктурних проектів окупаційної «влади» (земснаряди, кабелеукладачі, трубоукладальники).

За час окупації Криму 60 з 260 торгових суден, що заходили в порти Криму (23%), з різних причин змінили прапори країн, під якими їх було включені в «чорний список» у 2014–2015 роках, на прапори інших країн (**Рис. 8**).

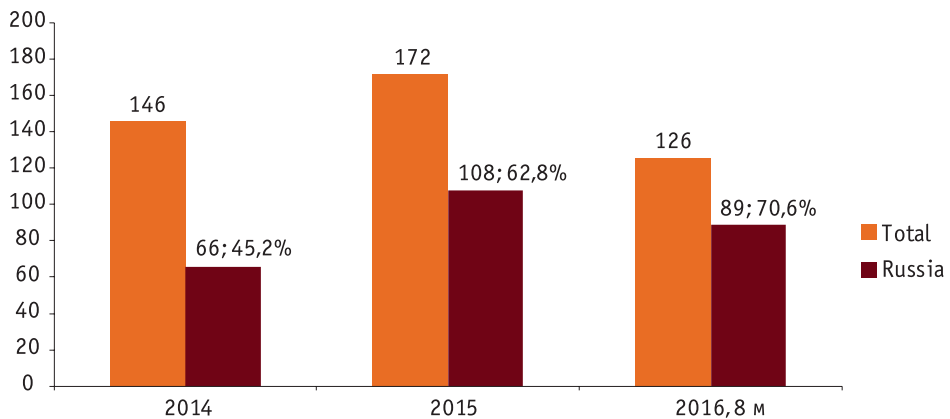


**Рисунок 8.** Кількість і частка суден-порушників режиму окупованої території в Криму за державами прапорів, з 18 березня 2014 по 15 серпня 2016 рр.

Прапор суден на **Рис. 8** вказано станом на 15 серпня 2016 року. 139 із цих 260 суден (53,5%) станом на 15 серпня 2016 року зареєстровано під прапором країни-окупанта — Російської Федерації; на другому місці — судна під прапором держави Того — 19 (7,3%), на третьому місці — судна під прапором Панами — 11 (4,2%). Далі йдуть судна під прапорами таких держав: Коморські острови — 9 (3,5%); Палау — 8 (3%); Сьєрра-Леоне — 7 (2,7%); Танзанія — 7 (2,7%); Монголія — 6 (2,3%); Сент-Кіттс і Невіс — 6 (2,3%), Беліз — 5 (1,9%). 8 суден-порушників, включених у «чорний список», станом на 15 серпня 2016 року зареєстровано під прапорами країн-членів ЄС: 5 — Мальти і 3 — Болгарії (член НАТО). 5 судів зареєстровано під прапором Молдови (договір про асоціацію з ЄС); 4 судна несуть прапор Туреччини (член НАТО).

Протягом періоду окупації Криму відбувався процес заміщення торгових суден з інших країн російськими торговими суднами, які виконують рейси до Криму. Це прямий наслідок дії українських заборон, міжнародних санкцій, а також публікацій «чорних списків» в українській пресі та їх передруку в спеціалізованих морських ЗМІ за кордоном.

Більш повне уявлення про динаміку процесів дає аналіз ситуації за роками. У **2014 році** (з 18 березня) в порти Криму заходили 146 суден, з них сьогодні під прапором РФ — 66 (45,2%). У **2015 році** в порти Криму заходили 172 судна, а частка суден-порушників під прапором РФ значно зросла — до 108 (62,8%). Станом на **15 серпня 2016 року**, тобто за неповні 8 місяців, у порти Криму заходили 126 суден, а частка суден-порушників під прапором РФ перевищила 70% — 89 суден, або 70,6% (див. **Рис. 9**).



**Рисунок 9.** Кількість і частка суден-порушників (загалом і в тому числі Росії) режиму окупованої території в Криму з 18 березня 2014 по 15 серпня 2016 рр.

Як повідомляє «Майдан закордонних справ», насправді кількість суден-порушників, які належать російським судовласникам, перевищує 70%, тому що деякі з них зареєстровані під прапорами не РФ, а інших країн.

До 2016 року припинила заходити в кримські порти більше ніж половина з 260 суден, внесених в «чорний список», — 134 (51,5%), в тому числі 50 суден під прапором

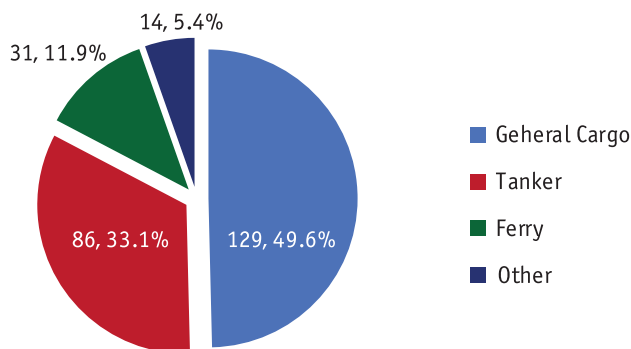
Росії. Станом на **15 серпня 2016 року** в «чорному списку» реально діючого «кримського торгового флоту» 126 суден, у тому числі 89 (70,6%) — під прапором РФ; до окупованого Криму продовжують рейси торгіві судна під прапорами 14 країн з 32, зафіксованих у 2014–2015 роках, у тому числі два судна під прапором країни ЄС і НАТО — Болгарії, що належать дочірній компанії російського «Лукойлу» (танкери-газовози), 11 суден під прапором Того, 5 — під прапором Монголії, 4 — під прапором Танзанії, інші — поодинокі судна під прапорами Китаю, Молдови та різних офшорних острівних юрисдикцій.

Торговельні судна під прапорами 18 країн до 2016 року припинили заходи в окупованій Крим. При цьому 11 з 18 країн, у тому числі країни ЄС — Італія і Мальта, різними методами прибрали судна під своїми прапорами з кримських портів ще в 2014 році.

Втім, це не означає, що всі судна, зафіксовані під прапорами зазначених вище країн, фізично припинили заходи до Криму. Частина з них перереєструвалася під прапорами інших держав, щоб продовжувати заходи в кримські порти. Проте в цілому можна сказати, що рішення Генеральної Асамблеї ООН від 27 березня 2014 року продовжує впливати на судноплавство в окупованому Криму.

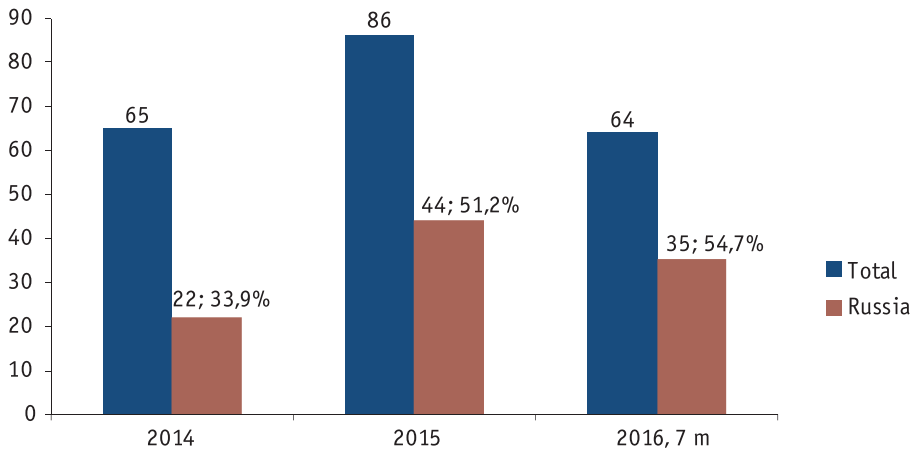
Як видно з **Рис. 10**, найбільшу групу суден-порушників режиму окупованої території становлять суховантажі — їх 129, тобто близько половини всіх суден (49,6%). Третина суден-порушників — танкери, їх 86 (33,1%). Серед танкерів виділяється особлива група танкерів-газовозів, що перевозять скраплений газ до Туреччини з терміналу, розташованого в Керченському морському торговому порту, — їх 20 (23,3% від кількості танкерів). Це одна з небагатьох «експортних позицій» для морського транспорту в Криму. Скраплений природний газ у залізничних цистернах надходить залізничними поромами з Росії в Керченський морський рибний порт, де на спеціальному терміналі закачується в спеціалізовані танкери (газовози).

Особливою групою суден-порушників є пороми, яких за період моніторингу було зафіксовано 31 (11,9% від загальної кількості суден). Більшість із них працює на Керченській поромній переправі та інших поромних лініях між РФ і окупованим Кримом.



**Рисунок 10.** Кількість і частка суден-порушників режиму окупованої території в Криму за основними типами з 18 березня 2014 по 15 серпня 2016 рр.

Серед 129 **суховантажів**-порушників за період моніторингу також спостерігається загальна тенденція зростання питомої ваги суден під прапором Росії. Однак вона не настільки явна, як в інших типів суден (**Рис. 11**).



**Рисунок 11.** Кількість частка суховантажів-порушників (загалом і в тому числі Росії) режиму окупованої території в Криму з 18 березня 2014 по 15 серпня 2016 рр.

Саме серед суховантажів спостерігається найбільша кількість випадків переходу іноземних суден (крім РФ) під нові прапори — переважно Того і Танзанії.

Збереження в «чорному списку» суховантажів досить великої частки суден під іноземними (крім РФ) прапорами зумовлено специфікою наявного експорту з Криму всупереч міжнародним санкціям. Основні експортні позиції для суховантажів:

- ✓ зерно в порти Сирії, Північного Кіпру, Лівану, Лівії, Єгипту — зафіксовано не менше 12 суховантажів;
- ✓ металобрухт у порти Туреччини і Румунії — зафіксовано не менше 8 суховантажів.

Серед 86 **танкерів**-порушників за період моніторингу спостерігалася спільна для всіх типів суден тенденція зростання питомої ваги суден під прапором Росії. Без урахування 20 танкерів-газовозів у 2015 і 2016 роках, у кримські порти заходили практично тільки танкери під прапорами Росії. Нафтові танкери під іноземними прапорами (крім РФ), що заходили в кримські порти після окупації в 2014 році, пішли з кримського напрямку. Єдиний танкер під іноземним прапором (крім РФ), що працює на кримській порти в 2015–16 роках, належить російському судновласнику.

Наливні танкери використовуються для доставки нафтопродуктів на нафтобази, які є в усіх портах окупованого Криму, в тому числі на головну нафтобазу Чорноморського флоту РФ у Севастополі і найбільшу в Криму нафтобазу в Феодосії. Остання, на відміну від періоду до окупації Криму, використовується як база накопичення і зберігання для внутрішніх потреб півострова. Нафтопродукти в Крим поставляються з Новоросійська, а також через Азовське море з портів Темрюк і Ростов-на-Дону. Морський експорт нафтопродуктів з Криму через Феодосійську нафтобазу з моменту окупації



Криму не здійснюється. До окупації через Феодосійську нафтобазу в різні країни світу експортувалися нафтопродукти, які прибувають туди залізничними складами (перевалка на великі танкери).

Танкери-газовози досі здійснюють перевезення (реекспорт) скрапленого вуглеводневого газу, з єдиного в Криму газового терміналу в Керченському морському рибному порту. Термінал виконує перевалку транзитних скраплених вуглеводневих газів із залізничних цистерн у парк зберігання і на танкери-газовози. Скраплений газ надходить з Росії та Казахстану в залізничних цистернах на поромках через Керченську протоку.

Танкери-газовози — одні з найбільш злісних порушників режиму окупованої території та міжнародних санкцій. Більшість із них зробили по кілька десятків заходів до окупованого Криму. Однак, як випливає з моніторингу, кількість танкерів-порушників у 2016 році має тенденцію до зменшення. У зв'язку з санкціями і публікаціями «чорного списку» в ЗМІ, а особливо — подальшими републікаціями в зарубіжних ЗМІ, 8 танкерів-газовозів у 2014 році, а ще 5 — у 2015 році припинили заходи на газовий термінал у Керченський морський рибний порт. Більшість із них переведено в інші регіони світу або вони переключилися на доставку зрідженого газу з російських портів Темрюк і Тамань. Шість із цих танкерів змінили при цьому назву та/або прапор.

Загалом спостерігається значне зниження кількості заходів танкерів-газовозів на термінал у Керчі через побоювання санкцій. Це вже призвело до згасання виробничої активності на керченському газовому терміналі з переорієнтацією вантажопотоків на газові термінали російських портів Темрюк і Тамань. У той же час, серед танкерів-газовозів, які продовжують експорт зрідженого газу з окупованого Криму, є своєрідні «рекордсмени». На момент порушення санкцій вони належали турецькому судновласнику.

**Поромне** сполучення між портами окупованого Криму і Росією, а також Туреччиною, набуло після окупації Кримського півострова зовсім іншого значення, ніж до лютого 2014 року. Пасажирські та вантажні перевезення через Керченську поромну переправу «порт Крим — порт Кавказ» до окупації Криму були незначними, переважно регіональними — між Автономною Республікою Крим і Краснодарським краєм РФ. Пороми перевозили пасажирів на легковому автотранспорті, пасажирів на автобусах, вантажний автотранспорт. Пасажирське залізничне сполучення через Керченську протоку (поїзд «Севастополь–Свердловськ») було відсутнє з кінця 1980-х років, а вантажне — з 1996. До 2014 року роботу переправи з перевезення пасажирів і автотранспорту, як легкового, так і вантажного, повністю забезпечували два українські пороми — «Єйськ» і «Керченський-2», що належать українській державній судноплавній компанії «Керченська поромна переправа». З грудня 2013 року до них додався новий (перебудований з суховантажу) автомобільно-пасажирський пором «Микола Аксененко» (судновласник — російська судноплавна компанія «Аншип», група «Анрусстранс»).

Вантажне залізничне сполучення через Керченську поромну переправу було відновлено в кінці 2004 року. На переправі працювали два однотипні російські залізничні поромні групи «Анрусстранс» — «Анненков» і «Петровськ» (переобладнані з суховантажів типу «Славутич»). Крім Керченської поромної переправи, до окупації працювали вантажопасажирські поромні лінії Євпаторія–Зонгулдак (перевезення вантажних автомобілів) і Севастополь–Зонгулдак (переважно перевезення нових легкових автомобілів поромом-автомобілевозом).

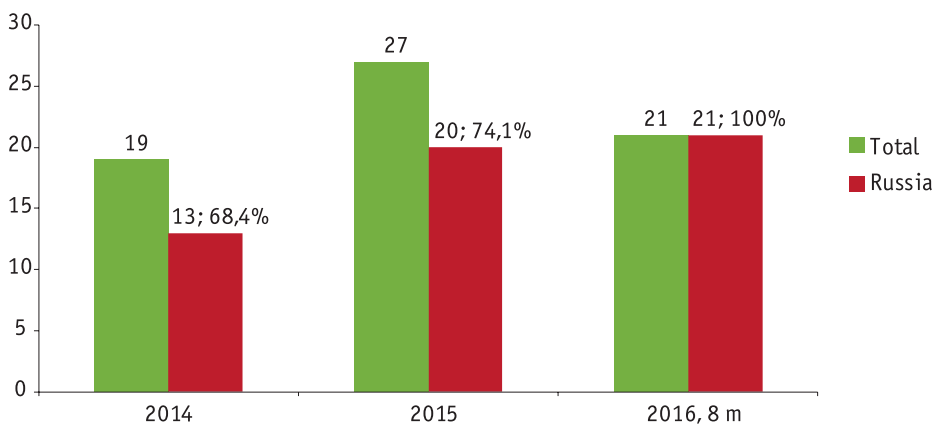
Після окупації Криму поромні перевезення стали головною складовою морських перевезень у Крим. Різко збільшилася загальна кількість поромів, відкрито нові поромні лінії в інші порти, крім поромного порту Крим, оскільки можливості Керченської поромної переправи за причалами, стінками та іншою інфраструктурою не відповідали зростанню потреб (ї не відповідають їм досі, навіть після реконструкції).

У 2014 році після окупації Криму працювали такі поромні лінії:

1. Керченська поромна переправа порт Кавказ — порт Крим (вантажопасажирська і залізнична).
2. Порт Кавказ–Керченський торговельний порт (вантажна, авто).
3. Порт Кавказ–Керченський рибний порт (вантажна, авто).
4. Темрюк–Керченський морський торговий порт (вантажна, авто).
5. Новоросійськ–Феодосія (вантажна, авто) — працювала тільки у 2014 році.
6. Новоросійськ–Севастополь (вантажна, авто) — з вересня 2014 року замінена на контейнерну.
7. Зонгулдак–Севастополь (вантажна, авто) — працювала до кінця 2015 року.
8. Зонгулдак–Євпаторія (вантажна, авто) — працювала до кінця 2015 року.
9. Самсун–Керч (вантажна, авто) — виявилася невдалою, скасована в 2014 році.

Початковий період роботи поромних ліній у 2014 році характеризувався хаотичним залученням суден різних приватних операторів під різними прапорами. З 2015 року, одночасно з реконструкцією причалів на поромній переправі і в портах Керчі, поступово відбулася заміна більшості різношерстих автомобільних поромів на маршрутах між портом Кавказ і керченськими портами на нові грецькі пороми великої місткості типу GLYKOFILOUSA і PROTOPOROS. Судновласники з Росії поступово викупили ці пороми, змінювали їхню назву і реєстрували під прапором РФ.

Загалом за період окупації на кримському напрямку зафіксовано роботу 31 порома. Зараз продовжує роботу 21 пором, усі вони зареєстровані (перереєстровані) під прапором РФ (**Рис. 12**).



**Рисунок 12.** Кількість і частка поромів-порушників (загалом і в тому числі Росії) режиму окупованої території в Криму з 18 березня 2014 по 15 серпня 2016 рр.

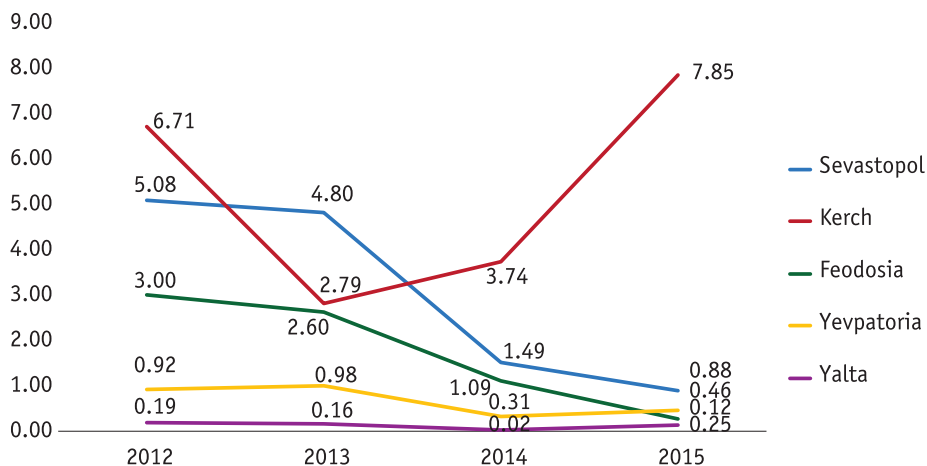
Заходи **круїзних лайнерів** у кримські порти після окупації Криму практично повністю припинилися ще у 2014 році, за поодинокими винятками. А нові проекти російських круїзних операторів або не відбулися, або проіснували недовго і були припинені. Причиною цього були не тільки українські та міжнародні санкції, а й великий резонанс у ЗМІ у зв'язку з заходом в окуповану Ялту в 2014 році двох іноземних круїзних суден.

**17 вересня 2014 року** грецький круїзний лайнер OCEAN MAJESTY під прапором Португалії, зафрахтований німецькою компанією Hansa Touristik GmbH, прибув з порту Сочі в окуповану Ялту. При цьому на щоглі лайнера було піднято гостьовий прапор РФ, що означало визнання судновласником та оператором судна анексії Криму. Після публікацій у ЗМІ лайнер скасував плановий візит до Одеси, побоюючись арешту.

**З 30 травня 2014 року** до середини липня 2014 року невеликий круїзний лайнер ADRIANA під прапором Сент-Кіттс і Невіс здійснював круїзи за маршрутом Сочі–Новоросійськ–Стамбул–Ялта–Сочі, тобто прибуваючи в Стамбул з території РФ. Лайнер базувався в Чорному морі з травня 2013 року. Судно належить російському судновласнику. Формальні власники — Tropicana Cruises Ltd (Куба), Adriana Shipping Ltd (Кариби), кінцевий власник — відомий у російському круїзному бізнесі Сергій Понятовський. У період з 16 липня по 25 жовтня 2014 року лайнер ADRIANA зробив 14 рейсів з порту Бешикташ у Мармуровому морі (Стамбул) в окупований Севастополь, порушивши режим санкцій, прийнятих різними країнами та організаціями у зв'язку з окупацією Криму Росією. Надалі ці круїзи було скасовано, а круїзний оператор збанкрутував. **З 25 жовтня 2014 року** до весни 2015 року це судно проходило поточний ремонт у Севастополі. Запуск круїзної лінії з Криму до Туреччини на 2015 рік на лайнері ADRIANA анонсувався на 15 квітня, а потім переносився на початок травня. Проте 23 квітня 2015 року лайнер покинув Севастополь і пішов у Карибське море. Причиною цього стала відмова влади Туреччини дати згоду на круїзи в окупований Крим після критики в ЗМІ, з боку громадянського суспільства, кримськотатарських організацій і дипломатичних представництв України.

**З 17 травня 2016 року** в окупованій Керчі було зафіксовано російський річковий круїзний лайнер «Русь Велика» на 196 пасажирів, що прибув з Самари. Судновласник — фірма «Експрес-Тур», Росія, Перм.

У порівнянні з періодом до окупації Криму відбулися суттєвий перерозподіл вантаження кримських портів та принципова зміна їхньої ролі і значення (див. **Рис. 13**). Природне в цій ситуації лідерство за кількістю торговельних суден, які здійснили заходи в порт, сумарно посіли чотири керченські порти: Керченський морський торговельний порт, Керченський морський рибний порт, Керченська поромна переправа і Керченський морський порт Камиш-Бурун. Севастопольські порти втратили перше місце з вантажообігу через втрату основної частини експортних потоків (до окупації з Севастополя на експорт здійснювалися поставки великої кількості зерна і металу).



**Рисунок 13.** Динаміка вантажообігу основних портів Криму в 2012–2015 рр., млн. тонн

З 260 суден-порушників за 2,5 року до Керчі заходило 171, в Севастополь — 142, в Феодосію — 71, в Ялту — 26, в Євпаторію — 5 (значна кількість суден заходила за цей час в кілька кримських портів). Після окупації Криму відбулася повна деградація Євпаторійського і Ялтинського портів. Фактично ці порти не працюють.

Невдача поромного сполучення з Кримом через Феодосійський порт, зміна ролі Феодосійської нафтобази з експортної на базу зберігання, зростання поставок нафтопродуктів у Крим залізничними поромами через Керч привели до посилення процесу деградації Феодосійського порту.

Об'єднання всіх портів АР Крим в одну юридичну особу привело до того, що Євпаторійський, Ялтинський і Феодосійський порти утримуються за рахунок прибутку Керченської поромної переправи і керченських портів.

#### 4.3.4. Будівництво мосту через Керченську протоку

Ідея будівництва мосту через Керченську протоку почала активно просуватися владою Російської Федерації ще наприкінці 1990-х років.

**29 липня 2000 року** було укладено «Угоду між органами представницької та виконавчої влади Автономної Республіки Крим і міста Москви про співробітництво в торговельно-економічній, науково-технічній та гуманітарно-культурній сферах в частині будівництва транспортного переходу через Керченську протоку»<sup>241</sup>.

**28 квітня 2008 року** за підсумками засідання економічного комітету «Україна-Росія» було повідомлено, що Україна і Росія побудують мостовий перехід через Керчен-

<sup>241</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/643\\_129](http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/643_129).

ську протоку<sup>242</sup>. Прем'єр-міністр України Юлія Тимошенко та голова уряду РФ Віктор Зубков доручили міністрам транспорту двох країн підготувати пропозиції щодо будівництва переходу.

**21 квітня 2010 року** під час підписання відомих «Харківських угод» президент України Віктор Янукович і президент РФ Дмитро Медведєв досягли угоди про будівництво транспортного переходу через Керченську протоку<sup>243</sup>. «Причому зміни почнуться вже дуже скоро: президент Медведєв сказав, що міст необхідно побудувати до 2014 року», — зазначив голова Ради міністрів АР Крим Василь Джарти, повідомляючи про підсумки зустрічі президентів.

**4 серпня 2010 року** розпорядженням Кабінету Міністрів України від 04.08.2010 р. № 1595-р було створено Міжвідомчу робочу групу з питань будівництва транспортного мостового переходу через Керченську протоку<sup>244</sup>.

**17 грудня 2013 року** під час візиту до Москви Віктор Янукович уклав угоду «про спільні дії з організації будівництва транспортного переходу через Керченську протоку», яку було затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 29.01.2014 р. № 34<sup>245</sup> (дію Угоди припинено постановою Кабінету Міністрів України від 01.10.2014 р. № 493<sup>246</sup>).

**31 січня 2014 року** в РФ було затверджено завдання на розробку техніко-економічного обґрунтування проекту<sup>247</sup>.

Наступного дня після оформлення анексії Криму, **19 березня 2014 року**, президент РФ Володимир Путін на нараді поставив перед міністерством транспорту завдання побудувати Керченський міст в автомобільному і залізничному варіантах<sup>248</sup>. **27 березня 2014 року** було визначено переможця в конкурсі на інженерні вишукування і розробку техніко-економічного обґрунтування Керченського мосту — ВАТ «Гіпротранс-смот». Вартість розробки — 375 млн рублів.

**22 квітня 2014 року** з'явилося доручення президента РФ визначити обсяги і джерела фінансування заходів з будівництва транспортного переходу через Керченську протоку, передбачивши завершення будівництва цього переходу у 2018 році<sup>249</sup>.

У **червні 2014 року** міжвідомча робоча група з будівництва транспортного переходу між Кримом і Краснодарським краєм визнала оптимальним проект будівництва моста у створі коси Тузла<sup>250</sup>.

---

<sup>242</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://news.liga.net/news/economics/389129-ukraina-i-rossiya-postroyat-mostovoy-perehod-cherez-kerchenskiy-proliv.htm>.

<sup>243</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kianews.com.ua/node/19137>.

<sup>244</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1595-2010-%D1%80>.

<sup>245</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/34-2014-%D0%BF>.

<sup>246</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/493-2014-%D0%BF/paran5#n5>.

<sup>247</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://tass.ru/info/3227298>.

<sup>248</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kremlin.ru/events/president/news/20612>.

<sup>249</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://kremlin.ru/events/president/news/20841>.

<sup>250</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/84677>.

У **серпні** російський уряд остаточно визначився з варіантом будівництва мосту. Заступник голови уряду РФ Дмитро Козак заявив, що *«рішення було прийнято, це буде тузлинський варіант мостового переходу. З багатьох причин — і з точки зору оптимізації вартості, і з точки зору необхідності забезпечення роботи переправи порт Кавказ–Крим, яка існує сьогодні»*.

Федеральною цільовою програмою «Соціально-економічний розвиток Республіки Крим та м.Севастополя до 2020 року» (постанова російського уряду від 11.08.2014 р. № 790<sup>251</sup>) було передбачено 247 млрд рублів на будівництво мосту та інфраструктури (дорожні, залізничні підходи, берегова інфраструктура). Загальна протяжність транспортного переходу за проектом становить близько 19 км. *«Крім мостового переходу через основний створ каналу (близько шести кілометрів), це ділянки проходження по косі Тузла (6,5 км), а також по дамбі і ділянці протоку в цілому — теж близько 6,5 км»*, — повідомив міністр транспорту РФ Максим Соколов<sup>252</sup>. За словами міністра, проект будівництва транспортного переходу через Керченську протоку включає також створення сухопутної інфраструктури, як залізничної, так і автомобільної. Зокрема, розроблено проектну документацію з будівництва двоколійної залізниці (приблизно 42 км) та автомобільної дороги (близько 40 км), які підходять безпосередньо до самого Керченського переходу.

У **січні 2015 року** російський уряд визначився з генеральним підрядником будівництва: розпорядженням від 30.01.2015 р. № 118-р<sup>253</sup> ним було призначено ТОВ «Стройгазмонтаж» (входить до групи компаній СГМ близького до президента РФ Володимира Путіна Аркадія Ротенберга, що здійснює будівництво в нафтогазовому, транспортному і морському секторах російської економіки). **17 лютого 2015 року** Управління федеральних автомобільних доріг «Тамань» підписало з ТОВ «Стройгазмонтаж» державний контракт на будівництво і проектування транспортного переходу<sup>254</sup>.

У **квітні 2015 року** «Стройгазмонтаж» уклало з ЗАТ «Інститут Гіпрострой-мост-Санкт-Петербург» договір на проектування мосту. Управління проектом будівництва мосту здійснює ТОВ «Стройгазмонтаж-Міст» (СГМ-Міст). **18 лютого 2016 року** проектна документація транспортного переходу через Керченську протоку отримала позитивний висновок Головного управління державної експертизи<sup>255</sup>. Основні характеристики проекту:

*«Транспортний перехід через Керченську протоку [...] складається з паралельно розташованих автомобільної та залізничної трас. Його довжина — 19 км. Траса починається на Таманському півострові, проходить по наявній 5-кілометровій дамбі і острову Тузла, потім перетинає Керченську протоку, огинаючи з півночі мис Ак-Бурун, і виходить на кримський берег.*

*Міст включає дві паралельні споруди — під автомобільний і залізничний рух, об'єднані загальною конструктивно-технологічною схемою.*

<sup>251</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102357218&rdk=4>.

<sup>252</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/86822>.

<sup>253</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://government.ru/media/files/7uWCD2mDntM.pdf>.

<sup>254</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.c-inform.info/news/id/19187>.

<sup>255</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://gge.ru/news-archive/news/2016/02/19/glavgosexpertiza-rossii-odobrila-kerchenskij-most/>.

*Проліт над фарватером Керч-Єнікальського каналу забезпечить пропуск суден через вільний простір шириною 185 метрів і висотою 35 метрів. Довжина прольоту — 227 метрів. Висота арок у найвищій точці — 45 метрів».*

**8 липня 2016 року** було затверджено підсумкову вартість спорудження мосту в Крим з урахуванням графіка будівництва<sup>256</sup>. Загальна вартість будівництва мосту через Керченську протоку становить 227,92 млрд рублів у цінах відповідних років, з урахуванням витрат підрядника проекту — ТОВ «Стройгазмонтаж» і витрат замовника будівництва — ФКУ «Тамань». Загальну ціну державного контракту на проектування та будівництво мосту через Керченську протоку (витрати підрядника) затверджено в обсязі 223 142 621 480 рублів у цінах відповідних років, в тому числі ПДВ 18%.

За інформацією Мінтрансу РФ, з початку 2015 року створено інфраструктуру для будівництва основних конструктивних елементів Керченського моста: встановлено постійні пункти геодезичної розбивочної основи, обстежено територію на наявність вибухонебезпечних предметів з розмінуванням, проведено археологічні дослідження, побудовані тимчасові під'їзні дороги протяжністю 28,1 км, завершено будівництво робочих мостів РМ-1 і РМ-2, вантажного двору, а також введено в експлуатацію вахтові селища будівельників на Таманському (на 3 500 місць) і Керченському (на 1 500 місць) півостровах<sup>257</sup>.

За повідомленням офіційного сайту будівництва Кримського мосту, **в серпні 2016 року** розпочато будівництво судноплавної частини мосту<sup>258</sup>.

Міст будуватиметься одночасно на восьми морських і сухопутних ділянках, на яких вже завантажено майже 1800 паль різного типу, готові понад 70 опор. Ще понад 100 опор перебувають у роботі.

**5 липня 2016 року** голова російського уряду Дмитро Медведев підписав розпорядження, в якому йдеться про те, що уряд переносить термін запуску залізничної лінії Керченського мосту: тимчасова експлуатація залізничної лінії повинна розпочатися 1 грудня 2019 року<sup>259</sup>, а раніше передбачалося запустити її 18 грудня 2018 року; при цьому зазначається, що терміни запуску автомобільного руху не змінюються — 18 грудня 2018 року.

Як повідомляє Forbes, будівництво залізничних підходів до мосту з боку Криму досі не почалося<sup>260</sup>, тому що у федеральній цільовій програмі розвитку Криму і Севастополя до 2020 року не вказано держзамовника на цей вид робіт.

**8 серпня 2014 року** «Держрада Республіки Крим» прийняла «закон Республіки Крим» № 47-ЗРК «Про особливості викупу майна в Республіці Крим»<sup>261</sup>, яким визнача-

<sup>256</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://most.life/novosti/novosti/utverzhdjena-itogovaya-stoimost-sooruzheniya-mosta-v-krym-s-uchetom-grafika-stroitelstva/>.

<sup>257</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT\\_ID=32418](http://www.mintrans.ru/news/detail.php?ELEMENT_ID=32418).

<sup>258</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://most.life/novosti/novosti/stroiteli-nachali-sooruzhenie-sudohodnoj-chasti-krymskogo-mo/>.

<sup>259</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201607070013?index=1&rangeSize=1>.

<sup>260</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.forbes.ru/kompanii/infrastruktura/325931-stroitelstvo-podkhodov-k-kerchenskomu-mostu-zatyagivaetsya-iz-za-oshi>.

<sup>261</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://crimea.gov.ru/textdoc/ru/6/act/47z.pdf>.



ється «механізм викупу для потреб Республіки Крим майна, що розташоване на території Республіки Крим і належить на праві власності фізичним або юридичним особам».

У **вересні 2014 року** Мінтранс РФ підготував законопроект «Про регулювання містобудівних та земельних відносин при реалізації проекту будівництва транспортного переходу через Керченську протоку і підходів до нього з боку Краснодарського краю і Республіки Крим»<sup>262</sup>. Законопроект передбачав спрощений порядок вилучення земель, необхідних для будівництва мосту, який не вимагає письмової згоди власника.

У **липні 2015 року** було прийнято Федеральний закон № 221-ФЗ «Про особливості регулювання окремих правовідносин, що виникають у зв'язку з будівництвом, реконструкцією об'єктів транспортної інфраструктури федерального і регіонального значення, призначених для забезпечення транспортного сполучення між Таманським і Керченським півостровами, та об'єктів інженерної інфраструктури федерального і регіонального значення на Таманському і Керченському півостровах і про внесення змін в окремі законодавчі акти Російської Федерації»<sup>263</sup>.

Для скорочення термінів юридичного оформлення майданчиків для будівництва мосту і підходів до нього встановлювалося, що «відсутність документів територіального планування або відсутність у затверджених документах територіального планування відомостей про розміщення об'єктів транспортної інфраструктури та об'єктів інженерної інфраструктури (далі також — об'єкти інфраструктури) не є перешкодою для підготовки і затвердження документації з планування території, що включає проект планування території та проект межування території і передбачає розміщення об'єктів інфраструктури».

Крім того, «відсутність позитивного висновку державної екологічної експертизи проектної документації об'єкта інфраструктури, позитивного висновку державної експертизи проектної документації об'єкта інфраструктури не є перешкодою для прийняття рішення про надання водного об'єкта, що перебуває у федеральній власності, або його частини в користування для будівництва, реконструкції об'єкта інфраструктури».

А також «у разі необхідності захоронення ґрунту, витягнутого при проведенні днопоглиблювальних робіт у ході будівництва, реконструкції об'єкта інфраструктури, у внутрішніх морських водах і в територіальному морі [...], відсутність позитивного висновку державної екологічної експертизи документів та (або) документації, які обґрунтовують діяльність із захоронення донного ґрунту у внутрішніх морських водах і в територіальному морі, не є підставою для відмови у видачі дозволу на захоронення донного ґрунту у внутрішніх морських водах і в територіальному морі».

На **початку 2015 року** Росія почала фактично «вирішувати земельні питання» для будівництва мосту в Криму. В **березні 2015 року** рішенням «Керченської міської ради» будівельникам Керченського мосту виділили 11 000 м<sup>2</sup> землі на березі моря, в районі Цементної слобідки<sup>264</sup>. Мешканців будинків пообіцяли розселити до кінця 2016

<sup>262</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/87600>.

<sup>263</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102376007&rdk=&backlink=1>.

<sup>264</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/97320>.

року<sup>265</sup>. Крім того, вилученню підлягають близько 88 земельних ділянок дачного кооперативу, питання компенсації за дачні ділянки ще не вирішено<sup>266</sup>.

До початку будівництва мосту в російських ЗМІ повідомлялося про наявність різноманітних інвесторів цього проекту. Наприклад, *«велика китайська держкомпанія China Communication Construction Corporation, яка займається будівництвом транспортної інфраструктури, готова інвестувати в будівництво Керченського мосту, який з'єднає материкову частину Росії з Кримом. Вона вже підписала з держкомпанією «Автодор» меморандум про взаємодію»*<sup>267</sup>.

Але вже в **липні 2014 року** віце-прем'єр РФ Дмитро Козак заявив, що приватні інвестори не братимуть участі в будівництві мосту через Керченську протоку, оскільки немає можливості забезпечити його прибутковість<sup>268</sup>. У той же час міністр фінансів РФ Антон Силуанов повідомив, що кошти Фонду національного добробуту може бути використано на будівництво Керченського мосту лише за умови, що цей проект матиме якийсь фінансовий потік<sup>269</sup>.

Федеральною цільовою програмою «Соціально-економічний розвиток Республіки Крим та м. Севастополя до 2020 року» передбачається фінансування проекту за рахунок коштів федерального бюджету. Проект будівництва Кримського мосту вплинув на терміни та обсяги фінансування інших великих інфраструктурних проектів РФ<sup>270</sup>.

З початку будівництва Росією мосту через Керченську протоку жодної офіційної реакції з боку України не було. Договором між Україною та Російською Федерацією про співробітництво у використанні Азовського моря і Керченської протоки, що був підписаний у **грудні 2003 року** і ратифікований законом № 1682-IV від 20.04.2004 р., передбачається, що «Азовське море та Керченська протока історично є внутрішніми водами України і Російської Федерації. [...] Врегулювання питань, що стосуються акваторії Керченської протоки, здійснюється за угодою між Сторонами»<sup>271</sup>.

**21 березня 2014 року** міністр іноземних справ РФ Сергій Лавров, відповідаючи на запитання журналістів щодо розмежування морських просторів Чорного і Азовського морів, заявив, що *«зараз, коли відбулися події останніх днів, після підписання договору, що буде ратифікований сьогодні, і прийняття конституційного закону ситуація змінилася. Для відновлення цих переговорів буде потрібен певний час. Йдеться про відповідну частину Азовського моря і простори Чорного моря. Керченська протока, як ви розумієте, на цей момент вже не може бути предметом цих переговорів»*<sup>272</sup>.

<sup>265</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://kerch.fm/2016/05/26/vlasti-obeschayut-rasselit-cementnuyu-slobodku-kerchi-do-konca-goda.html>.

<sup>266</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://kerch.fm/2016/05/23/vopros-kompensacii-zadachnye-uchastki-v-zone-kerchenskogo-mosta-esche-ne-reshen.html>.

<sup>267</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://kerch-most.ru/krupnaya-kitajskaya-goskompaniya-gotova-investirovat-v-stroitelstvo-kerchenskogo-mosta.html>.

<sup>268</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://www.blackseanews.net/read/83404>.

<sup>269</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://www.blackseanews.net/read/83483>.

<sup>270</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:<http://www.blackseanews.net/read/88695>.

<sup>271</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:[http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/643\\_205](http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/643_205).

<sup>272</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу:[http://www.mid.ru/press\\_service/minister\\_speeches/-/asset\\_publisher/70vQR5KJWmR/content/id/69394](http://www.mid.ru/press_service/minister_speeches/-/asset_publisher/70vQR5KJWmR/content/id/69394).

У грудні 2014 року «глава Криму» Сергій Аксьонов заявив про необхідність узгодити будівництво мосту через Керченську протоку з Україною через «певні юридичні колізії»<sup>273</sup>.

Як писав російський «Коммерсант», юристи та експерти з морського права, яких було опитано, говорять, що «без згоди України побудувати міст практично неможливо. Один з них на умовах анонімності пояснив, що до договору 2003 року застосовується Віденська конвенція про право міжнародних договорів. Це означає, що РФ не може порушувати його умови, якщо не припинить його, пославшись, наприклад, на положення статті 62 «Докорінна зміна обставин», маючи на увазі зміну статусу Криму. Але, зазначає він, більшість країн не визнають перехід Криму до РФ, і Україна має всі шанси оскаржити цю «докорінну зміну» в міжнародному суді або в Погоджувальній комісії ООН, а, як показує практика, такі процеси можуть йти десятиліттями»<sup>274</sup>.

Заступник Міністра закордонних справ України Олена Зеркаль у січні 2016 року в інтерв'ю «Дзеркалу тижня» розповіла, що в Києві готуються подавати позови до Російської Федерації, у тому числі через порушення Конвенції ООН з морського права при будівництві газопроводу, лінії електропередачі та мосту через Керченську протоку без згоди України, незаконне блокування транзиту українських суден через Керченську протоку, узурпацію навігаційних прав:

*«Українська держава [...] обмежена в діях нормами багатосторонніх і двосторонніх угод, які є обов'язковими як для України, так і для Росії. Не так багато є судових інстанцій, юрисдикцію яких визнають і в Києві, і в Москві, де ми могли б захистити наші права. Одна з них — Міжнародний суд ООН (МС ООН), найавторитетніший судовий орган, який може розглядати питання, пов'язані з суверенними інтересами держав, у найширшому їх розумінні. На жаль, Україна і Росія успадкували практику Радянського Союзу, який вибірково визнавав юрисдикцію МС ООН. Ми можемо відстоювати свої права тільки на основі окремих конкретних договорів, де і Україна, і Росія визнали юрисдикцію Міжнародного суду ООН. Тому наші можливості використати цей судовий орган дуже обмежені [...].*

*Проаналізувавши наявні міжнародні угоди, ми визначили кілька договорів, на основі яких можемо захистити свої права. Це Конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації, Конвенція про боротьбу з фінансуванням тероризму, Конвенція ООН з морського права, а також Українсько-російська міждержавна угода про заохочення та взаємний захист інвестицій. Однак міжнародний судовий механізм набагато складніший, ніж національний, коли ви фіксуєте факт порушення, після чого подаєте позовну заяву. Міжнародне право передбачає дуже багато різноманітних дій, які необхідно виконати, перш ніж справа дійде до суду»<sup>275</sup>.*

<sup>273</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2640156>.

<sup>274</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kommersant.ru/doc/2639995>.

<sup>275</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/yaki-pozovi-proti-rosiyi-podast-ukrayina-.html>.

**11 серпня 2016 року** Міністр закордонних справ України Павло Клімкін повідомив, що Україна завершила підготовку до арбітражного розгляду з Росією в питанні суверенних прав у водах навколо тимчасово окупованого Криму<sup>276</sup>. **22 серпня 2016 року** Павло Клімкін анонсував передачу найближчим часом до міжнародних судових інстанцій «судового кейсу» щодо порушення Росією зобов'язань у рамках Конвенції ООН з морського права<sup>277</sup>.

## 4.4. БАНКИ ТА ФІНАНСИ

До початку окупації Криму на території АР Крим та міста Севастополя діяла розгалужена мережа відокремлених підрозділів комерційних банків. Свої підрозділи на півострові мали 67 банківських установ, зареєстрованих на материковій частині України, а також 2 банки, розташовані в Криму: Публічне акціонерне товариство «Чорноморський банк розвитку та реконструкції» та Публічне акціонерне товариство Банк «Морський».

У Федеральному конституційному законі РФ від 21.03.2014 р. № 6-ФКЗ «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя», який фіксує факт анексії Криму, міститься норма, що заохочує українські банки провадити діяльність на території півострова впродовж 2014 року: «До 1 січня 2015 року на територіях Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя банки, які мають ліцензію Національного банку України, що діє станом на 16 березня 2014 року, зареєстровані та (або) провадять банківську діяльність на цих територіях, можуть проводити банківські операції з урахуванням особливостей, встановлених законодавством Російської Федерації. Зазначені банки можуть отримати до 1 січня 2015 року ліцензію Банку Росії в порядку і на умовах, встановлених законодавством Російської Федерації»<sup>278</sup>. Таким чином, держава-окупант планувала використати українські фінансові установи для пом'якшення проблем «перехідного періоду».

Згодом у Федеральному конституційному законі від 02.04.2014 р. № 37-ФЗ «Про особливості функціонування фінансової системи Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя на перехідний період» з'явилася вимога до банків, що діють на території «Республіки Крим» та Севастополя, про інформування Банку Росії про продовження своєї діяльності в строк, що не перевищує 15 днів з дня набрання чинності цього Закону, тобто до 17 квітня 2014 року. Крім того, від українських банків вимагалася:

«належне виконання зобов'язань за договорами, а також надання клієнтам банківських послуг, пов'язаних з використанням рубля як засобу платежу (крім обміну валюти);

<sup>276</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://twitter.com/PavloKlimkin/status/763724030943821824?ref\\_src=twsrc%5Etfw](https://twitter.com/PavloKlimkin/status/763724030943821824?ref_src=twsrc%5Etfw).

<sup>277</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/364987.html>.

<sup>278</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102171897>.

виконання вимоги Банку Росії про подання реєстру зобов'язань (інформації про зобов'язання) перед кредиторами і вкладниками в порядку і строки, встановлені актами Банку Росії;

подання звітності та іншої інформації про свою діяльність у Банк Росії в порядку і строки, встановлені нормативними та іншими актами Банку Росії;

«подання (...) копій установчих документів, інформації про осіб, які здійснюють функції одноосібного виконавчого органу кредитної установи, його заступників, членів колегіального виконавчого органу, головного бухгалтера, членів ради директорів (наглядової ради) кредитної установи, осіб, що володіють більш ніж 10 відсотками акцій (часток) кредитної установи, осіб, під значним впливом яких перебувають зазначені акціонери (учасники), копії банківської ліцензії, (...) копії документа (документів), що регламентує (регламентують) діяльність відокремленого структурного підрозділу банку, інформації про керівника та головного бухгалтера цього підрозділу;

виконання інших вимог Банку Росії, що пред'являються відповідно до законодавства Російської Федерації»<sup>279</sup>.

Проте в зазначений термін жоден з українських банків, що мав відокремлені підрозділи на території Криму, не надав згоди продовжувати роботу на окупованій території згідно із законодавством РФ. Про це **18 квітня** на прес-конференції повідомив «глава уряду» Криму Сергій Аксьонов<sup>280</sup>.

Ще **10 квітня** український Фонд гарантування вкладів фізичних осіб повідомив, що банки-агенти Фонду припиняють свою діяльність на території Кримського півострова з **15 квітня 2014 року**<sup>281</sup>. **6 травня** Правлінням Національного банку України було прийнято постанову «Про відкликання та анулювання банківських ліцензій та генеральних ліцензій на здійснення валютних операцій окремих банків і закриття банками відокремлених підрозділів, що розташовані на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя» (№ 260 від 06.05.2014 р.)<sup>282</sup>:

«(...) ураховуючи неможливість здійснювати Національним банком України банківське регулювання та банківський нагляд, валютний контроль і державний фінансовий моніторинг за діяльністю окремих банків та відокремлених підрозділів банків, що розташовані на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, а також неможливість виконання такими банками та відокремленими підрозділами банків вимог Законів України «Про банки і банківську діяльність», (...), Правління Національного банку України постановляє:

1. Відкликати та анулювати банківські ліцензії та генеральні ліцензії на здійснення валютних операцій та припинити участь у системі електронних платежів Національного банку України таких банків, що розташовані на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя: Публічного акціонерного товариства «Чорноморський банк розвитку та реконструкції»; Публічного акціонерного товариства Банк «Морський».

<sup>279</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102348776>.

<sup>280</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/79261>.

<sup>281</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.fg.gov.ua/news/941-675-do-uvahy-vkladnykiv-neplatospromognyh-bankiv-yaki-progyvayut-v-krymu>.

<sup>282</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/doccatalog/document?id=7340421>.

2. Скасувати реєстрацію договорів про членство/участь Публічного акціонерного товариства Банк «Морський» і Публічного акціонерного товариства «Чорноморський банк розвитку та реконструкції» у міжнародних платіжних системах, створених нерезидентами. Зобов'язати платіжні організації платіжних систем, створених резидентами, припинити надання послуг цих систем Публічному акціонерному товариству Банк «Морський» і Публічному акціонерному товариству «Чорноморський банк розвитку та реконструкції».

3. Заборонити банкам, які уклали агентські договори з юридичними особами (комерційними агентами), надавати фінансові послуги своїм клієнтам на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя.

4. Заборонити банкам України встановлювати кореспондентські відносини з банками України та/або іноземними банками, іншими кредитними або фінансовими установами, що розташовані та/або здійснюють свою діяльність на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя. Зобов'язати банки України з дня набрання чинності цією постановою припинити кореспондентські відносини з банками України та/або іноземними банками, іншими кредитними або фінансовими установами, що розташовані та/або здійснюють свою діяльність на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя. Банкам після закриття кореспондентських рахунків в іноземній валюті та банківських металах повернути територіальним управлінням Національного банку України оригінали виданих їм реєстраційних номерів.

5. Заборонити банкам України відкривати відокремлені підрозділи на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя. Банкам, перелік яких додається до цієї постанови, припинити діяльність відокремлених підрозділів, що розташовані на території Автономної Республіки Крим і міста Севастополя, та протягом місяця з дня набрання чинності цією постановою забезпечити закриття таких відокремлених підрозділів, про що повідомити Національний банк України».

Відмова України продовжувати банківське обслуговування окупованої території за законами країни-окупанта спричинила зміну рішення РФ щодо обігу валют у Криму. Так, у початковому варіанті статті 16 російського закону «Про прийняття в Російську Федерацію Республіки Крим та утворення у складі Російської Федерації нових суб'єктів — Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя» передбачалося, що «до 1 січня 2016 року на територіях Республіки Крим та міста федерального значення Севастополя допускаються обіг національної грошової одиниці України — гривні і здійснення розрахунків у готівковій та безготівковій формах у гривнях»<sup>283</sup>. Але в змінах, прийнятих до цього закону **27 травня 2014 року**, термін обігу гривні в Криму скорочено до 1 червня 2014 року<sup>284</sup>.

Під час окупації в Криму розпочав роботу 31 російський банк, а також під російську юрисдикцію перейшли дві кримські установи: Севастопольський морський банк (ПАТ Банк «Морський»), що контролюється російським бізнесменом О. Анненковим, і ВАТ «Чорноморський банк розвитку та реконструкції», який у вересні 2014 року було передано<sup>285</sup> у власність «Республіки Крим».

<sup>283</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171897&rdk=0&firstDoc=1&lastDoc=1>.

<sup>284</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102171897&rdk=1&firstDoc=1&lastDoc=1>.

<sup>285</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.blackseanews.net/read/87214>.

Враховуючи політику європейських санкцій, роботу на окупованій території почали невеликі установи, що не мали важливого значення для фінансової системи РФ, тому на них повною мірою позначилися фінансові труднощі російської кризи. За цей час 13 банків з тих, що «зайшли» в Крим, вже втратили ліцензії, один банк було ліквідовано, один перебуває в процедурі банкрутства, щодо одного було прийнято рішення російського Центробанку про призупинення діяльності, два банки покинули кримський фінансовий ринок самостійно у зв'язку з посиленням ризиків.

На сьогодні на півострові працюють 15 банків, з них лише два мають розгалужену мережу відділень: «Російський національний комерційний банк» (РНКБ) — колишній дочірній банк Банку Москви, проданий у березні 2014 року спеціально для діяльності в Криму, та Генбанк, що став «опорним банком уряду Криму». Російські банківські установи, що функціонували в українському Криму (зокрема, Сбербанк, Альфа-банк, ВТБ) теж припинили свою діяльність, побоюючись міжнародних санкцій.



## 5. ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА

У розділі висвітлено процес формування інформаційної політики стосовно Криму, питання свободи слова, співпраці неурядових організацій та органів влади.

Дії окупантів щодо відрізання півострова від інформаційних потоків з України відбулися блискавично швидко, реакція української держави була запізною та не-системною. Значну роль у формуванні інформаційних заходів, комунікації відіграли недержавні учасники. Станом на **червень 2016 року** в інформаційній сфері існує план дій, які держава поступово втілює в рамках наявних інституційних, законодавчих, процедурних та фінансових обмежень. Паралельно, у співпраці з представниками державних та недержавних установ, іде робота над стратегічними та законодавчими документами.

### 5.1. УКРАЇНСЬКІ ТА КРИМСЬКІ ЗМІ НА ПІВОСТРОВІ ПІСЛЯ ОКУПАЦІЇ

Прийнято вважати, що переважна більшість мешканців Криму напередодні окупації отримувала новини з російських телеканалів. Але проведене в **лютому 2014 року** опитування Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва щодо джерел новин демонструє, що Крим був значною мірою інтегрований до українського медіа-простору. Згідно з результатами опитування, політичні новини на російських телеканалах у Криму дивилися 28% його мешканців. На місцевих кримських телеканалах новини дивилися 26% опитаних і значно більше — на українських телеканалах: «Інтер» — 69%, «1+1» — 43%, «Україна» — 30%. Значна частина кримчан також дивилася політичні новини на каналах ICTV (23%) і на «5 каналі» (23%)<sup>286</sup>.

Позбавлення мешканців півострова права на інформацію з України стало одним з пріоритетних кроків окупаційної «влади». За інформацією Національного інституту стратегічних досліджень, на момент анексії в Криму діяли 79 телерадіоорганізацій, у тому числі 13 телекомпаній ефірного мовлення, 14 FM-радіостанцій; 5 комунальних радіоредакцій проводового мовлення, 4 приватні радіоредакції проводового мовлення, 39 кабельних телерадіокомпаній, 7 ефірно-кабельних телерадіокомпаній<sup>287</sup>. Окупант намагався якомога швидше позбавити їх можливості ефірного мовлення.

**28 лютого 2014 року**, вже наступного дня після захоплення адміністративних будівель у Сімферополі, українські ЗМІ повідомили про те, що «зелені чоловічки» захопили державну телерадіокомпанію «Крим» і радіотелецентр Криму, який здійснював

<sup>286</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.dif.org.ua/ua/events/telebacnih-novin.htm>.

<sup>287</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.niss.gov.ua/public/File/2016\\_nauk\\_anal\\_rozrob/inform\\_vukluku.pdf](http://www.niss.gov.ua/public/File/2016_nauk_anal_rozrob/inform_vukluku.pdf).

передачу теле- і радіосигналу на територію півострова. Того ж дня було захоплено ретранслятори РПЦ «Севастополь» АР Крим та РПЦ «Краснопереконський». Частина приймально-передавального обладнання було виведено з ладу, і деякі українські радіостанції також припинили мовлення.

**6 березня 2014 року** концерн РРТ зробив офіційну заяву, в якій йшлося про психологічний тиск з боку представників Російської Федерації: «06.03.2014 року о 10:00 годині на радіо-телевізійний передавальний центр (РТЦП) Сімферополь РТЦП АР Крим концерну РРТ зайшли озброєні люди разом з представниками ТРК Росії»<sup>288</sup>. Згідно з заявою, нападники припинили трансляцію «5 каналу» та каналу «1+1», включили телевізійний сигнал каналу «Росія-24» замість Чорноморської ТРК, яку було вимкнено з ефіру 3 березня «силовим способом».

**9 березня 2014 року** українські ЗМІ з посиланням на кримських журналістів повідомили, що в Криму в мережі аналогового мовлення було вимкнено всі українські телеканали (за винятком «Тонісу»), а деякі з них було замінено російськими. Так, «НТВ Мир» почав мовити на хвилях телеканалу «Інтер», «Перший російський» — на хвилях «1+1», «Росія 24/Крим 24» — на хвилях Чорноморської ТРК, «Росія РТР» — на хвилях Першого національного та ін.<sup>289</sup>. Коментуючи такі дії, «міністр інформації Криму» Дмитро Полонський заявив, що це було зроблено, виходячи з «юридичних причин та моральних принципів»<sup>290</sup>.

Мовлення українських телеканалів у кабельних мережах тривало ще протягом кількох місяців, але **29 червня 2014 року** з мереж було вимкнено Чорноморську ТРК, телеканали «Інтер», «1+1», «2+2», «5 канал», ICTV, «Новий канал», News 24 і телеканал «Рада»<sup>291</sup>. Станом на середину 2015 року в кабельних мережах півострова не транслювали жодного телеканалу, зареєстрованого в Україні.

На базі захопленої державної ТРК «Крим» було створено автономну некомерційну організацію «Телерадіокомпанія «Крим», на основі якої працюють 5 нових засобів масової інформації, що пройшли реєстрацію у Федеральній службі з нагляду у сфері зв'язку, інформаційних технологій і масових комунікацій (Роскомнагляд). Це телеканал «Перший Кримський», телеканал «Крим 24», а також радіоканали «Крим», «Крим. Точка» і «Море». Телерадіокомпанія «Крим», перереєстрована відповідно до російського законодавства, отримала можливість вести мовлення на території всієї Російської Федерації<sup>292</sup>.

Разом з тим, українське телебачення залишається доступним для мешканців Криму через супутники. Приблизно 50 українських телеканалів транслюються зі супутника Amos і приблизно стільки ж — зі супутника Astra 4A<sup>293</sup>. Точної цифри щодо кількості супутникових антен на півострові знайти у відкритих джерелах не вдалося, але за сло-

<sup>288</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://rrt.ua/presscenter/index/actualone/lang/uk?id=135>.

<sup>289</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2014/03/9/7018217/>.

<sup>290</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://goo.gl/bVc6U7>.

<sup>291</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.eedc.org.pl/?p=6235>.

<sup>292</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://stv.mediasapiens.ua/reformuvannya/regional-movnyku/dtrk\\_krim\\_pochne\\_moviti\\_na\\_okupovaniy\\_pivostriv\\_z\\_kieva\\_derzhkomteleradio/](http://stv.mediasapiens.ua/reformuvannya/regional-movnyku/dtrk_krim_pochne_moviti_na_okupovaniy_pivostriv_z_kieva_derzhkomteleradio/).

<sup>293</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.rbc.ua/rus/analytics/krymnash-ukraina-hochet-vklyuchit-svoe-tv-1456259499.html>.

вами члена Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення Сергія Костинського, приблизно 46% домогосподарств у Криму мали такі антени на момент анексії.

У листопаді 2014 року окупаційна «влада» визначила перереєстрацію за російським законодавством умовою для продовження роботи ЗМІ на півострові. Кінцевим строком спочатку було встановлено 1 січня 2015 року, але згодом термін було продовжено до 1 квітня. На думку правозахисників, процедуру перереєстрації було використано для остаточного «вичавлювання» незалежних ЗМІ з півострова. Якщо в українському Криму станом на початок 2014 року було зареєстровано понад три тисячі ЗМІ, після російської реєстрації їх залишилося 250, 231 з яких — це перереєстровані видання, а 19 — російські ЗМІ, які щойно розпочали свою роботу на півострові. Серед 250 ЗМІ налічувалося 18 телеканалів, 36 радіоканалів, 184 друковані видання та 12 інформаційних агенцій<sup>294</sup>.

Переважає більшість ФМ-радіостанцій, які вели мовлення в Криму до окупації, змушені були піти з ефіру через примусове позбавлення радіочастот. Попри те, що російська влада обіцяла, що радіостанції зможуть продовжити мовлення за українськими документами, **15 грудня 2014 року** було оголошено конкурс, а кінцевим строком подання документів було визначено **29 січня 2015 року**. Для участі в конкурсі організації мали не лише бути зареєстровані за російським законодавством, а й мати ліцензію на мовлення. Отримання обох документів вимагає по 30 днів. На момент оголошення конкурсу багато організацій навіть не перебували у процесі реєстрації і фізично не могли встигнути подати повний пакет документів. Як наслідок, переважну більшість частот отримали російські холдинги. На середніх хвилях АМ у Криму продовжили мовлення такі українські радіостанції, як «Українське радіо» (УР-1), «Всесвітня служба УТР» та одеське радіо «Маяк». Поштовий зв'язок між півостровом та материковою Україною було перервано майже одразу після окупації, і українські друковані ЗМІ на півострів не надходять. Серед кримських ЗМІ, через процедуру реєстрації за російським законодавством пройшли лише ті суспільно-політичні видання, які є лояльними до влади<sup>295</sup>.

Не менш агресивною є політика окупаційної влади щодо інтернет-видань. 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. **30 січня 2016 року** на прес-конференції голова відділу нагляду за виконанням законів щодо федеральної безпеки, міжнаціональних відносин, протидії екстремізму та тероризму Андрій Алексєєв заявив про блокування 26 сайтів<sup>296</sup>, серед них — сайтів РБК та Центру журналістських розслідувань. У **травні 2016 року** було тимчасово заблоковано сайт проекту Радіо Свобода «Крим. Реалії», і «прокурор Криму» Наталя Поклонська заявила про намір добитися його остаточного блокування. На початку **серпня 2016 року** вона заявила про блокування 60 сайтів<sup>297</sup>.

<sup>294</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://minfo.rk.gov.ru/file/Otchet\\_o\\_rabote\\_Mininfo\\_RK\\_2014.pdf](http://minfo.rk.gov.ru/file/Otchet_o_rabote_Mininfo_RK_2014.pdf).

<sup>295</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.krymr.com/a/27879631.html>.

<sup>296</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.yalta.tv/news/2394-v-krymu-roskomnadzor-i-prokuratura-rk-massovo-blokiruyut-sajty-.html>

<sup>297</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2059302-krimaska-nasa-vze-prikrla-60-ekstremistskih-sajtiv.html>.

Ставлення кримської «влади» до українських ЗМІ можна стисло описати словами «глави Республіки Крим» Сергія Аксьонова, сказаними ним у листопаді 2015 року: *«Українські ЗМІ зачистить як клас! Щоб навіть я не чув, що хтось дивиться ці телепередачі незрозумілі»*<sup>298</sup>.

Попри те що інформаційний простір Криму було суттєво «зачищено» від українських ЗМІ, не можна сказати, що півострів опинився у повній інформаційній ізоляції. Його мешканці можуть дивитися українські канали через супутник, у деякій місцевості можна ловити українське радіо, а також є доступ до Інтернету, хоча окупаційна «влада» вживає заходів з блокування доступу до сайтів з небажаною інформацією.

## 5.2. КРИМСЬКОТАТАРСЬКІ МЕДІА НА ПІВОСТРОВІ

Кримськотатарські ЗМІ протрималися на півострові довше за українські. Кримськотатарський канал АTR припинив мовлення на території Криму через відмову в реєстрації в Роскомнагляді **1 квітня 2015 року**. Крім самого каналу, припинили мовлення дитячий кримськотатарський канал Lale, радіостанції «Лідер» і Meydan, які входять до однойменного холдингу. Генеральний директор каналу Ельзара Іслямова повідомила, що канал тричі надавав необхідний пакет документів, але щоразу їх повертали без розгляду, адже Роскомнагляд знаходив помилки в документах. Керівництво агентства ҚНА «Кримські новини» також прийняло рішення про перенесення головного офісу в Київ через відмову в реєстрації.

Загалом з **11 кримськотатарських ЗМІ** ліцензію отримала лише газета «Голос Криму»<sup>299</sup>. Накладом до 1 000 примірників за підтримки приватних осіб продовжила виходити газета Меджлісу кримськотатарського народу «Авдет». Але в **червні 2016 року** газету було позбавлено офісу.

**2 квітня 2015 року** «глава уряду» Криму Сергій Аксьонов заявив про намір створити суспільну кримськотатарську телерадіокомпанію за прикладом суспільного російського телебачення. За його словами, на створення телекомпанії у федеральному бюджеті було виділено 177 мільйонів рублів. Вже **10 серпня 2015 року** Роскомнагляд зареєстрував телеканал «Міллет» (назва в перекладі означає «Народ») і радіостанцію «Ватан Седасен» («Голоси батьківщини») як засоби масової інформації. За інформацією ЗМІ, в аналоговому форматі «Міллет» покриває приблизно 50% території півострова, у цифровому — 90%. У **квітні 2016 року** телеканал також розпочав мовлення через супутник<sup>300</sup>. За словами члена Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення Сергія Костинського, «Міллет» мовить на непопулярному в Україні супутнику, отже, скоріше за все, в Криму його аудиторія буде не надто великою, адже налаштування антен переважної більшості кримських татар залишаються незмінними.

Що ж стосується інших кримськотатарських ЗМІ на півострові, то згідно зі словами головної редакторки кримськотатарського видання ҚНА Гаяни Юксель, заяви са-

<sup>298</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://ukr.lb.ua/news/2015/11/26/321993\\_aksonov\\_vimagaie\\_zachistiti.html](http://ukr.lb.ua/news/2015/11/26/321993_aksonov_vimagaie_zachistiti.html).

<sup>299</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zona.media/article/2015/29/06/crimean-media>.

<sup>300</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://ru.krymr.com/a/27874074.html>.

мопроголошеної кримської «влади» щодо десятків кримськотатарських ЗМІ в Криму не відповідають дійсності: *«Це суто спекулятивна інформація, заснована на тому, що в ліцензійній заявці є сьомий пункт, де вказана мова мовлення, і тут багато ЗМІ вказують і кримськотатарську мову, а кримський Роскомнагляд говорить, що на території півострова провадять діяльність кримськотатарські ЗМІ. Тобто 65 ЗМІ вказало кримськотатарську мову, і Роскомнагляд тепер вважає їх кримськотатарськими. Це суто маніпулятивний хід, який анітрохи не відображає ситуацію»*, — пояснила вона під час прес-конференції на честь дня кримськотатарської журналістики<sup>301</sup>.

Отже, кримськотатарські ЗМІ на півострові також пройшли відбір за критерієм лояльності до окупаційної «влади». Повністю позбавити кримських татар засобів масової інформації їхньою мовою окупанти не змогли, адже кримськотатарський народ залишається організованим та визначним «гравцем» на півострові. Кримськотатарські ЗМІ, лояльні до Росії, виконують функцію донесення пропаганди до кримськотатарського населення, а також прикриття від критики з боку міжнародних організацій, які вимагають від окупанта дотримання прав людини.

### 5.3. СВОБОДА СЛОВА В РОСІЙСЬКІЙ ФЕДЕРАЦІЇ ТА ЇЇ КРИМСЬКИЙ ВИМІР

Після окупації Крим опинився в зовсім іншій, російській медійній реальності, якій властиві державна пропаганда, цензура, переслідування за висловлення альтернативної думки. Законодавство РФ у сфері ЗМІ та комунікацій є набагато жорсткішим, ніж українське, а його застосування — далеко не завжди передбачуваним та правомірним. Переслідування за думку, відмінну від офіційної позиції російської влади, і тотального стеження зазнають не лише офіційні ЗМІ, а й блогери та звичайні користувачі соціальних мереж. Активне придушення свободи слова почалось у Росії ще в першу каденцію президента Путіна, посилилося після його третього приходу до влади і мало тенденцію до погіршення у зв'язку з подіями в Україні.

У 2003 році організація Freedom House, яка, серед іншого, займається моніторингом свободи преси в світі, змінила статус РФ з «частково вільна» на «невільна» у зв'язку з закриттям останнього незалежного телеканалу<sup>302</sup>. Відтоді ситуація лише погіршувалася. Якщо у 2003 році РФ мала оцінку 66 (зі 100 можливих), то в 2016 році вона погіршилася до 83. Такий бал відображає ще більше звуження свободи слова, яке протягом останніх років відбувалося переважно в Інтернеті.

Найчастіше для обмеження свободи слова в РФ застосовуються антиекстремістські та антисепаратистські статті Кримінального кодексу. Як зазначає російський правозахисний центр «Сова», кримінальні переслідування за висловлювання в мережі найчастіше відбуваються за такими статтями Кримінального кодексу РФ: стаття 282 («Розпалювання національної ненависті або ворожнечі, а також приниження людської

<sup>301</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://detector.media/community/article/114214/okupovaniij\\_krim\\_zmusheni\\_buli\\_zalishiti\\_desiat\\_zmi\\_-\\_gaiana\\_juksel/](http://detector.media/community/article/114214/okupovaniij_krim_zmusheni_buli_zalishiti_desiat_zmi_-_gaiana_juksel/).

<sup>302</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://freedomhouse.org/report/freedom-press/2003/russia>.

гідності»), стаття 280 («Публічні заклики до здійснення екстремістської діяльності»), ч. 3 статті 2052 («Публічні заклики до здійснення терористичної діяльності або публічне виправдання тероризму»). Після набуття чинності **9 травня 2014 року** змін до статті 280 (ст. 2801 «Публічні заклики до порушення територіальної цілісності РФ»), які було прийнято ще в грудні 2013 року, ця стаття стала застосовуватися у зв'язку з подіями в Україні<sup>303</sup>.

Починаючи з 2010 року, основні переслідування екстремістів, як справжніх, так і удаваних, відбуваються через їхню активність у соціальних мережах. У порівнянні з 2013 роком, у **2015 році** кількість засуджених користувачів соціальних мереж зростає майже вдвічі (з 88 до 175 осіб), а ще в 2010 році їх було лише 6, що вказує на тенденцію до подальшого зменшення свободи. Найбільша частка засуджених була користувачами російської мережі «В контакт».

Центр «Сова» також відмічає, що у 2015 році найбільша кількість неправомірно винесених вироків та нових справ за згаданими вище статтями була пов'язана з різноманітними проукраїнськими висловлюваннями в мережі. Ще однією тенденцією є значно жорсткіші покарання: якщо у 2014 році всі засуджені за екстремістськими статтями отримали штрафи та умовні строки, то в 2015 році 9 осіб було позбавлено волі<sup>304</sup>.

У Росії діє так званий «закон Лугового», який дозволяє прокуратурі вимагати від провайдерів блокувати сайти без рішення суду. Роскомнаглядом створено спеціальний реєстр, до якого вносяться сайти, що містять «заклики до масових заворушень, здійснення екстремістської діяльності, розпалювання міжнаціональної та (або) міжконфесійної ворожнечі, участі у терористичній діяльності, участі у публічних масових заходах, що проводяться у порушення встановленого порядку». Провайдери мають блокувати доступ до таких сайтів та вимагати від їхніх власників видалити небажану інформацію. За інформацією центру «Сова», протягом **2015 року** цей закон активно застосовували до українських сайтів.

У **травні 2014 року** було прийнято закон, згідно з яким будь-який інтернет-ресурс, що набирає понад 3 000 відвідувань за день, має зареєструватися в Роскомнагляді та працювати за законами, які регулюють діяльність ЗМІ, в тому числі нести відповідальність за наклеп. Блогери також мають публікувати своє справжнє ім'я і надавати свою адресу. Як і ЗМІ, вони несуть відповідальність за публікацію «неперевіреної інформації» та коментарів, які залишають читачі їхнього блогу. Порушення цього закону передбачає штраф у розмірі до 500 000 рублів та заборону на ведення блогу до 30 днів<sup>305</sup>.

У Росії також запроваджено систему СОРМ (система оперативно-розшукових заходів), яка дозволяє силовим органам прослуховувати телефонні розмови, включаючи мобільний телефон, та перехоплювати інтернет-трафік. Найпізніша його модифікація СОРМ-3, яка є обов'язковою для всіх провайдерів телекомунікаційних послуг з **1 квітня 2015 року**, дозволяє аналізувати дані, які передає абонент, включаючи зміст його кореспонденції. Провайдери мають за власний рахунок встановити необхідне облад-

<sup>303</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zona.media/article/2016/28/06/sova-center>.

<sup>304</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.sova-center.ru/misuse/publications/2016/03/d33946/>.

<sup>305</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://amnesty.org.ua/materiali/report/narushenie-prava-na-svobodnoe-vyrazhenie-mneniya-svobodu-obedinenij-i-sobranij-v-rossii/>.



нання і надавати спецслужбам доступ до інформації та зберігати її, але вони не мають права знати, чий саме трафік зацікавив силовиків.

Ситуація зі свободою слова в Криму має власну специфіку. Так, наприклад, один з кримських провайдерів розповів про дуже високі штрафи за заблокування сайтів з реєстру Роскомнагляду, які з його компанії було стягнуто попри те, що збій, який тривав протягом двох днів, відбувся в системі Роскомнагляду. Місцева «прокуратура» в Криму вимагає блокування на підставі її листів, а також вимагає карати співробітників за відмову виконувати приписи<sup>306</sup>.

Центр «Сова» наголошує на несистемності та непередбачуваності застосування законодавства, що призводить до формування атмосфери страху та невпевненості. Кричущим випадком, який наводить «Сова» в цьому контексті, є присудження штрафу мешканці міста Перм Євгеній Вичігіній, звинуваченій у розповсюдженні екстремістських матеріалів, за те, що хтось інший розмістив на її сторінці відео з забороненим контентом.

Російська влада також широко застосовує пропаганду та дезінформацію з метою формування громадської думки не лише за кордоном, а й усередині країни. Дослідники російської пропаганди стверджують, що метою такої політики є дезорієнтація аудиторії, створення в неї відчуття недовіри та відчуття, що правди не існує. Як зазначають дослідники, в ситуації, коли точка зору, яку продукує телебачення, є безальтернативною, вона має значний вплив<sup>307</sup>. Така поведінка відноситься до розряду психологічних операцій і створює додаткові перешкоди для ведення інформаційної політики, адже внаслідок такого впливу частина цільової аудиторії сприймає негативно або зовсім не сприймає інформацію, яку до неї намагаються донести з українських джерел.

Разом з тим, як відмічають автори звіту Комітету НАТО зі стратегічних комунікацій щодо російської пропагандистської кампанії проти України, з часом пропагандистський ефект зменшується, адже стає відомо про все більше фактів, які спростовують брехню<sup>308</sup>.

Ситуація зі свободою слова в Росії та її політика в інформаційно-психологічній сфері накладають обмеження на контент, який виробляється українськими державними та недержавними організаціями для Криму, тому що поширення контенту, який прямо суперечить російському законодавству, може призвести до закриття доступу до відповідних ресурсів. Особливо актуальним це питання є для контенту в Інтернеті, адже за повідомлення, які не відповідають баченню російської влади, може бути не лише заблоковано інформаційні сайти, а й піддано українських громадян, які мешкають на території Криму, все жорсткішим переслідуванням через розміщення відповідних матеріалів у соціальних мережах. Відчуття хаосу та невпевненості, яке створюють російські пропагандисти, також формують недовіру до українських джерел інформації та ЗМІ.

<sup>306</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.cableman.ru/content/tretiya-telekabelnaya-ekspeditsiya>.

<sup>307</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2016/03/18/634111-rodina-kritiki>; <http://www.theatlantic.com/international/archive/2014/09/russia-putin-revolutionizing-information-warfare/379880/>.

<sup>308</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.stratcomcoe.org/analysis-russias-information-campaign-against-ukraine-1>.



## 5.4. УКРАЇНСЬКІ НЕДЕРЖАВНІ ІНІЦІАТИВИ ЩОДО КРИМУ

Як було зазначено, першими на виклики окупації відреагували недержавні інституції. Метою цього розділу є не стільки перерахувати всі наявні ініціативи, скільки відзначити різноманітність і важливу роль недержавних організацій у тому, щоб тема Криму залишалась у центрі уваги як української, так і закордонної аудиторії, а також у донесенні інформації до мешканців окупованого півострова.

Чорноморська телерадіокомпанія не припиняла свого мовлення на Крим та про Крим з київської студії, незважаючи на всі складнощі з майном та ефірним мовленням, що виникли в неї на півострові. Попри захоплення приміщення і техніки та переслідування журналістів, свою роботу продовжив Центр журналістських розслідувань під керівництвом Валентини Самар, який згодом змушений був переїхати на іншу частину України. Загалом, за інформацією головного редактора агенції QNA Гаяни Юксель, на материкову частину України переїхали 10 кримських ЗМІ, серед яких і QNA та кримськотатарський канал ATR, як уже було зазначено раніше.

**Наприкінці березня 2014 року** під керівництвом відомого кримського журналіста Володимира Притули було створено проект Радіо Свобода «Крим. Реалії». На початку проект працював у Криму як сайт трьома мовами: російською, українською та кримськотатарською. Вже **влітку 2014 року** через тиск місцевої «влади» та «самооборони» проект переїхав на материкову частину України. За словами Притули, в Криму найбільшою популярністю користується російський сайт. «Крим. Реалії» має близько 2 млн відвідувачів на місяць, від 4 до 5 млн переглядів сторінок. Російську версію щодня читають 100–150 тисяч, українську — близько 5 тисяч, кримськотатарську — кілька сотень<sup>309</sup>.

У рамках проекту «Крим. Реалії» виходить щотижнева телевізійна програма кримського журналіста Олександра Янковського на каналі «24», яка розповідає мешканцям материкової України про події в Криму. **21 вересня 2015 року** за підтримки Міністерства інформаційної політики України почало мовити радіо «Крим. Реалії», яке є спільним проектом з Першим каналом Українського радіо і мовить двічі на день по півгодини на середніх хвилях. За словами Володимира Притули, його сигнал покриває північну частину Криму до самих гір.

Агенція «Голос Криму»<sup>310</sup>, започаткована українськими активістами-переселенцями з Криму, створює україномовні програми на радіо й телепрограми «Голос Криму» та «Крим: час окупації», які транслюють регіональні телекомпанії. Організація «КримSOS», яка переважно надає допомогу переселенцям, також має свій інформаційний проект щодо Криму. Розділи, присвячені подіям у Криму, присутні в багатьох українських ЗМІ. Як приклад можна навести Громадське телебачення та Громадське радіо.

У липні 2015 року громадська організація «Інтерньюз-Україна», Інститут європейської політики Euroroom (Прага, Чехія) та програма Transition Міністерства закордонних справ Чехії створили незалежну онлайн-платформу юридичних консультацій pravosmi.net для надання юридичної допомоги українським журналістам, які працюють у Криму. Над приверненням міжнародної уваги до захисту прав кримських журна-

<sup>309</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://detector.media/community/article/114325/volodimir\\_pritula\\_zhoden\\_krimskiij\\_zhurnalist\\_ne\\_pishe\\_dlja\\_krym\\_realii\\_pid\\_vlasnim\\_imenem/](http://detector.media/community/article/114325/volodimir_pritula_zhoden_krimskiij_zhurnalist_ne_pishe_dlja_krym_realii_pid_vlasnim_imenem/).

<sup>310</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://voicecrimea.com.ua/>.

лістів активно працює Незалежна медіа-профспілка. Також у **серпні 2015 року** організація «Інтерньюз» оголосила про початок програми надання технічної допомоги для редакцій та журналістів, які мають досвід роботи з кримською проблематикою.

Дуже активно увагу до ситуації на півострові привертають правозахисні організації, такі як «Альменда», Кримська правозахисна група, Центр інформації про права людини, Українська гельсінська спілка з прав людини, «КримSOS», УНЦПД. Від самого початку окупації Кримська правозахисна група випускає щомісячні звіти з питань прав людини.

Дуже важливу роль у приверненні міжнародної та внутрішньоукраїнської уваги до питань окупації та долі корінного народу — кримських татар — відіграє Меджлис кримськотатарського народу. Його лідер Рефат Чубаров та лідер кримськотатарського народу Мустафа Джемільєв є постійними учасниками та організаторами заходів щодо Криму та кримськотатарського народу. Кримськотатарський ресурсний центр видає звіти щодо зниклих та незаконно позбавлених волі в Криму, працює над безпековими питаннями в Чорноморському регіоні, активно долучився до розробки стратегії публічної дипломатії кримських татар, постійно працює на міжнародній арені. Щомісяця працівники центру випускають візуальну хроніку подій і правопорушень в Криму російською та англійською мовами.

Благодійний фонд «Майдан закордонних справ», у якому працюють багато переселенців з Криму, бере участь у міжнародних заходах, регулярно публікує аналітичні статті та звіти з кримського питання, а його експерти є частими гостями теле- та радіо-ефірів з кримської тематики.

У **лютому 2016 року** було презентовано посібник для журналістів «Антологія сучасної кримської міфології. Російські та українські міфи про Крим, кримчан, кримських татар та анексії», створений кримськими журналістами та істориками для широкої української та закордонної аудиторії<sup>311</sup>.

До роботи над кримськими питаннями долучаються нові організації, такі як, наприклад, «Європа без бар'єрів»<sup>312</sup>, Український кризовий медіа-центр та інші.

Загалом, над інформуванням суспільства про події в Криму та політику України щодо Криму активно працюють насамперед вимушено переміщені особи з Криму. Завдяки їхній праці питання відновлення територіальної цілісності України і прав мешканців окупованої території не залишаються без уваги.

<sup>311</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://meridian.in.ua/news/23482.html>.

<sup>312</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://novisa.org.ua/informatsijni-materiali-do-debativ-krimskotatarska-avtonomiya-u-skladi-ukrayini-yakim-bude-novij-krim/>.

## 5.5. СУБ'ЄКТИ ФОРМУВАННЯ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

**Міністерство інформаційної політики України** (МІП) формує та впроваджує державну інформаційну політику стосовно Криму. Згідно з Положенням про Міністерство, МІП є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів. Міністерство також «вживає заходів до захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації, у тому числі на тимчасово окупованих територіях та у районі проведення антитерористичної операції відповідно до покладених на нього завдань в рамках закону про воєнний та надзвичайний стан»<sup>313</sup>.

Реінтеграція Криму є одним з чотирьох основних напрямів, над якими працює Міністерство. До напрямів його діяльності також належать відновлення мовлення в зоні АТО, реформа урядових комунікацій, імідж України за кордоном (система іномовлення). Станом на **серпень 2016 року** МІП було єдиним міністерством, в якому була посада радника з питань Криму. Також сайт Міністерства має чотири мови, включаючи кримськотатарську.

Другим активним учасником процесу формування інформаційної політики загалом і щодо Криму зокрема є **Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення**, метою діяльності якої є «нагляд за дотриманням законів України у сфері телерадіомовлення, а також здійснення регуляторних повноважень, визначених цими законами»<sup>314</sup>. Крім наглядових та регуляторних повноважень, Національна рада також має повноваження щодо організації та перспектив розвитку телерадіомовлення. Серед них — розробка і затвердження Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору, який є «основою для прийняття Національною радою рішень щодо створення та розвитку каналів мовлення й телемереж, які передбачають використання радіочастотного ресурсу України, визначення конкурсних умов та оголошення конкурсів на отримання ліцензій на мовлення, визначення умов ліцензій на мовлення, яке ліцензується за реєстраційним принципом»<sup>315</sup>.

**Державний комітет телебачення і радіомовлення України** є «головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері телебачення і радіомовлення, інформаційній та видавничій сфері»<sup>316</sup>. У питанні Криму його роль є менш помітною, адже, як зазначає видання «Детектор медіа», «реформа суспільного мовлення, створення Міністерства інформаційної політики та інші новації в державному менеджменті інформаційного простору позбавили відомство значної частини його функцій, а пошуки демократич-

<sup>313</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>.

<sup>314</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/538/97-%D0%B2%D1%80>.

<sup>315</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1294-10/print1453993429709514>.

<sup>316</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/341-2014-%D0%BF>.

*нішої моделі цього менеджменту зробили сам факт існування комітету в центрі публічної дискусії»<sup>317</sup>.*

У кримському питанні ці інституції тісно співпрацюють як у двосторонньому режимі, так і в рамках двох робочих груп. Нацрада переважно займається питаннями відновлення українського мовлення на півдні Херсонської області та на тимчасово окупованій території Криму, яке було перервано через захоплення окупантами відповідної інфраструктури на півострові. Міністерство інформаційної політики та Держкомтелерадіо беруть участь у цій роботі. Міністерство також проводить інформаційні кампанії й заходи, створює та розповсюджує власний контент, надає підтримку ініціативам недержавних організацій, пов'язаним з Кримом. Держкомтелерадіо працює над відновленням мовлення ДТРК «Крим» у процесі реформування державного мовлення на суспільне і бере участь у робочих групах.

### **5.5.1. Міністерство інформаційної політики України**

Зараз у Міністерстві працюють 22 особи (з 39 осіб за штатним розписом), його бюджет на 2016 рік становить 3 860 млн гривень, з яких 85% — це податки, комунальні послуги та зарплати, тобто, за словами Першого заступника Міністра Еміне Джапарової, приблизно 800 тисяч грн залишається на поточну діяльність. Слоганом Міністерства є «Найкраща контрпропаганда — це правда». Згідно зі звітами МІП за 2015–2016 роки, в Міністерстві 2015 рік вважають роком становлення, а 2016 — роком встановлення стратегічного вектору.

Своїми ключовими досягненнями у питанні політики щодо Криму за 2015 рік МІП вважає відновлення мовлення кримськотатарського телеканалу АTR та створення і розміщення на Першому каналі Українського радіо програм для жителів окупованого Криму в співпраці з незалежними ЗМІ та громадськими організаціями, проведення Міжнародної та внутрішньоукраїнської інформаційної кампанії «Крим — це Україна» та інших заходів, які відбулися за його підтримки. Серед таких заходів: соціальна кампанія «18 травня ми всі кримські татари» щодо вшанування 71-х роковин депортації кримськотатарського народу, соціальна кампанія до Дня кримськотатарського прапора «Два прапори — єдина країна», яка підкреслює автохтонність двох народів — українського і кримського — та водночас їхню спільну долю в рамках єдиної країни. За підтримки волонтерів, телеканалів «Чорноморська ТРК» та АTR, громадської ініціативи «КримSOS» проведено 5 телевізійних кампаній щодо підтримки окупованого Кримського півострова, кримськотатарського народу та переселенців з Криму й окупованих територій Луганської і Донецької областей: «Рік окупації Криму», «18 травня ми всі кримські татари», «Два прапори — єдина країна», «Почути серцем» та «Зроби крок назустріч».

Міністерство інформаційної політики України організувало та провело 25 прес-конференцій та прес-брифінгів за участю представників громадських організацій, кримських переселенців, правозахисних організацій та органів державної влади<sup>318</sup>.

<sup>317</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/117654/2016-08-10-derzhkomtelerradio-v-i-pivrichchi-2016-go-mizh-reformami-ta-status-kvo/>.

<sup>318</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://mip.gov.ua/files/Presentation/\\_MIP\\_2015\\_years\\_report\\_01\\_.pdf](http://mip.gov.ua/files/Presentation/_MIP_2015_years_report_01_.pdf).

**16 березня 2015 року** на виконання рішення Кабінету Міністрів України від 10 березня 2015 року Міністерство інформаційної політики України утворило комісію з питань забезпечення стабільного функціонування системи національного телебачення і радіомовлення. Участь у роботі комісії взяли представники Міністерства фінансів, МВС, СБУ, Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Держкомтелерадіо, Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Хоча на своєму першому засіданні комісія переважно обговорювала питання інформаційної політики щодо АР Крим, у подальшому вона займалась насамперед питаннями відновлення мовлення в зоні АТО.

План дій Уряду на 2016 рік, оприлюднений **14 березня 2016 року**<sup>319</sup>, містить низку заходів, спрямованих на повернення (реінтеграцію) Криму та Донбасу. Щодо Криму, до 1 березня було заплановано запуск суспільно-політичного видання «Крим — це Україна». Протягом року має бути зреалізовано шість комунікаційних кампаній на підтримку реінтеграції Криму. На телеканалі іномовлення UATV і в Національному інформагентстві Укрінформ до 1 травня мають бути створені інформаційні матеріали, передачі про АР Крим та кримських татар. Також у червні Уряд очікував від Міністерства інформаційної політики внесення на розгляд Кабінету Міністрів проекту Стратегії інформаційної реінтеграції Автономної Республіки Крим, а у вересні — видання книги «#КрымНаш — історія одного міфу». Ці заходи також знайшли відображення у плані роботи Міністерства на 2016 рік, оновлену версію якого було затверджено 29 червня 2016 року<sup>320</sup>.

Серед планів МІП на 2016 рік — розробка Стратегії інформаційної реінтеграції Криму та плану її реалізації. Відповідно до початкового плану, така програма мала бути розроблена разом з експертною радою при Міністерстві до кінця червня, план реалізації — до кінця вересня, а її реалізація має розпочатися у жовтні. У відкоригованому плані термін розробки Стратегії перенесено на кінець року. Паралельно Міністерство провадить практичну інформаційну діяльність, яка вкладається в рамки майбутньої Стратегії. Низку заходів прив'язано до подій, знакових для кримськотатарського народу, таких як День пам'яті жертв депортації кримськотатарського народу, День кримськотатарського прапора, День кримськотатарської журналістики<sup>321</sup>.

У 2016 році Міністерством було реалізовано кампанію «Крим — це Україна», яка є продовженням кампанії 2015 року. Під кампанію було задіяно близько 600 носіїв зовнішньої реклами. За повідомленням на сайті Міністерства, мета кампанії — не лише сприяти формуванню позиції українців, що Крим є Україною, а й висловити солідарність і підтримку тим громадянам, які змушені були залишитися в окупації. Зусиллями Міністерства дату 26 лютого (цього дня у 2014 році під стінами Верховної ради Криму відбувся великий мітинг за єдність України) було встановлено як День спротиву окупації. В рамках кампанії також було проведено 6 інформаційних та аналітичних заходів, присвячених Криму.

<sup>319</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/L\\_doc2.nsf/link1/KR160184.html](http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/KR160184.html).

<sup>320</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mip.gov.ua/files/documents/%D0%9F%D0%BB%D0%B0%D0%BD%20%20%D0%9C%D0%86%D0%9F%20%D0%BD%D0%B0%202016%20%D1%80%D1%96%D0%BA.pdf>.

<sup>321</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://mip.gov.ua/files/Presentation/MIP\\_activity\\_2016.pdf](http://mip.gov.ua/files/Presentation/MIP_activity_2016.pdf).

Крім заходів, спрямованих на внутрішню аудиторію, Міністерство працює і з закордонними аудиторіями. Так, **9 лютого 2016 року** в Міністерстві закордонних справ України було презентовано інформаційний проект «ТОП-5 новин про Крим», ініційований Міністерством. Проект реалізується за участю Українського кризового медіа-центру та Кримської агенції новин QNA. В його рамках кількома мовами виходить щотижневий дайджест основних новин з півострова, які розповідають про порушення з боку окупаційної «влади». Цільовою аудиторією є як іноземні, так і українські журналісти, політики та чиновники, які мають стосунок до питання Криму.

**18 травня 2016 року** в США відбулась демонстрація фільму «Crimea. The Resistance», автором якої є Еміне Джапарова. Стрічка вийшла англійською мовою і показує окупацію півострова очима американського дослідника. В **липні 2016** стрічку було представлено українській аудиторії.

**1 жовтня 2015 року** замість супутникового телеканалу УТР в ефірі стартував телеканал UATV, який є проектом МІП. Він мовить із трьох супутників (Amos 3, Azerspace 1, Galazy 19), а також в Інтернеті на власному каналі в YouTube. Відповідно до Закону України «Про систему іномовлення в Україні», редакційна політика МПІ «визначається необхідністю інформування іноземної аудиторії, в тому числі українців за кордоном, а також аудиторії, що перебуває на тимчасово окупованих територіях України, територіях, на яких запроваджено надзвичайний, воєнний стан, а також у районах проведення антитерористичних операцій»<sup>322</sup>. Планувалося, що до ефірної сітки каналу буде включено програми щодо Криму, а телеканал мовитиме українською, російською, кримськотатарською, англійською мовами.

На сьогодні канал вже присутній у кабельних мережах Молдови, Естонії, Азербайджану, Польщі, Данії, Ізраїлю, Грузії, Латвії. **11 липня 2016 року** він став доступний для користувачів одного з найбільших в світі ОТТ-сервісів — Katrīna.TV, який надає послуги переважно російськомовному населенню. Робота над становленням українського іномовлення триває, хоча на його адресу лунає багато критики. Експерти висловлюють сумніви, що канал може стати ефективним інструментом просування української точки зору на події з огляду на недостатнє фінансування та велику конкуренцію на закордонному медіаринку.

Активне висвітлення тем, актуальних для кримськотатарського народу, є важливою складовою інформаційної політики, яка сприяє інтеграції кримськотатарського народу до української політичної нації; разом з тим Міністерству варто звернути увагу і на питання інших громадян, які проживають в Криму або були змушені покинути його територію внаслідок окупації Російською Федерацією, та питання співіснування різних етнічних груп на території півострова після його звільнення.

<sup>322</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/856-19>.

## 5.5.2. Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення

Протягом 2014–2015 років Нацрада зверталася до питання окупованого Криму несистемно та переважно у вигляді реакції на дії окупантів. У 2014 році вона відреагувала на проведення Російською Федерацією в АР Крим конкурсу на мовлення з використанням радіочастот, закріплених за Україною. Нацрада звернулася листами до Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Служби безпеки України, Міністерства закордонних справ України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, для вжиття відповідних заходів реагування і захисту українського частотного ресурсу. Інформацію про конкурс також було надіслано до Офісу Уповноваженого з питань медіа ОБСЄ. Крім того, було направлено вимогу до Роскомнагляду дотримуватися норм міжнародного права.

Відновлення українського мовлення в Криму увійшло до порядку денного Національної ради з питань телебачення і радіомовлення на системній основі на **початку 2016 року** після внесення відповідних змін до Плану розвитку національного телерадіоінформаційного простору. Нову редакцію Плану було затверджено у травні 2015 року, але лише 28 січня 2016 року до вже оновленого Плану було внесено зміни. Цими змінами до першочергових заходів захисту інформаційного простору було віднесено «сприяння забезпеченню доступу населення до програм українських мовників на прикордонних територіях, а також у населених пунктах, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження (окуповані території Донецької, Луганської областей, Автономної Республіки Крим та м. Севастополя)»<sup>323</sup>.

**18 лютого 2016 року** Національна рада з питань телебачення і радіомовлення прийняла низку рішень, які стосувалися окупованих територій. Рада створила робочу групу з розвитку телерадіомовлення в південних районах Херсонської області та на територію тимчасово окупованої АР Крим та м. Севастополя. Групу було створено «з метою захисту інформаційного простору, інформаційного суверенітету на півдні країни».<sup>324</sup> До неї увійшли представники відомств, які працюють в інформаційній сфері, та кількох профільних громадських організацій. Основні завдання групи:

1. Підвищення потужності радіо- і телевізійних передавачів у південних районах Херсонської області.
2. Аудит замовлень Національної ради щодо радіочастот Херсонської області.
3. Підготовка до проведення конкурсу на вільні телевізійні і радіочастоти.
4. Організація радіомовлення у с. Чонгар (Херсонська область): побудова вежі, завершення міжнародної координації щодо 5 FM-частот і проведення конкурсу на мовлення.

<sup>323</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1294-10/print1453993429709514>.

<sup>324</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.nrada.gov.ua/ua/rishennya/26297/26579/26658.html>.



5. Запуск пілотного проекту «Радіо громад»: організація пілотного малопотужного FM-мовлення за участю місцевих рад Херсонської та Одеської областей (потужність передавачів не має перевищувати 10 Вт).
6. Організація синхронного FM-мовлення Василівка–Чаплинка.
7. Відновлення мовлення Кримської філії НТКУ (супутникове мовлення).
8. Запуск нового FM-радіо з метою організації мовлення на тимчасово окупованій території.

Тоді ж Нацрада прийняла рішення звернутися до РНБО з пропозицією застосувати санкції до 38 юридичних осіб, серед яких федеральні телеканали РФ, а також телеканали, зареєстровані Роскомнаглядом на території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя<sup>325</sup>. До списку увійшла і автономна некомерційна організація «Суспільна кримськотатарська телерадіокомпанія» — телеканал «Міллет» і радіо «Ватан Седасен».

### 5.5.2.1. Стратегія відновлення мовлення

Одним з результатів робочої групи з питань відновлення мовлення стала Стратегія розвитку телерадіомовлення в Херсонській області та організації мовлення на території Криму на 2016–2017 роки. Розробку Стратегії було завершено **24 травня**, а після ознайомлення усіх причетних виконавців **10 червня 2016 року** її було оприлюднено на зустрічі представників розробників з ліцензіатами Херсонської області. Стратегія являє собою план конкретних дій з датами виконання. Серед основних виконавців — Національна рада спільно з Національною телекомпанією України, Державним підприємством «Український державний центр радіочастот», Концерном радіомовлення, радіозв'язку та телебачення, Міністерством інформаційної політики України, Херсонською обласною державною адміністрацією тощо.

Однією з проблем після окупації Кримського півострова Російською Федерацією стало те, що не лише Крим, а й південна частина Херсонської області, яка безпосередньо прилягає до адміністративного кордону, опинились без українського теле- і радіосигналу. Одна з захоплених окупантами телевеж висотою 220 метрів розташована в місті Красноперекопську неподалік від лінії розмежування, і сигнал від неї покриває не лише Крим, а й частину Херсонської області. Тому замість українських ЗМІ на цих територіях мовить країна-окупант. До того ж, вежі на території Херсонської області не перевищують 90 метрів, що не дозволяє ефективно організувати мовлення на Крим навіть за наявності потужних передавачів. На звернення МІП та Нацради щодо необхідності побудувати такі вежі державний концерн РРТ повідомив, що коштів на це нема.

Основними завданнями Стратегії на Херсонщині є збільшення рівня покриття території Херсонської області аналоговим та цифровим ефірним мовленням, унеможливлення прийому мовлення з анексованої території у південні райони області. Окремі завдання для розповсюдження українського мовлення було поставлено щодо тимчасово окупованого Криму: застосувати санкції до телерадіоорганізацій, які незакон-

<sup>325</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/112918/2016-02-18-natsrada-prosit-rnbo-zastosuvati-sanktsii-shchodo-38-rosiiskikh-teleradiokompanii/>.

но використовують радіочастотний ресурс на півострові, та забезпечити аналогове й цифрове ефірне мовлення на територію Криму з південних районів Херсонщини.

Втілення Стратегії щодо Криму почалось паралельно з її розробкою. На першому етапі відбувається забезпечення окупованих територій інформаційною інфраструктурою, а на другому заплановано вироблення контенту, розробку та прийняття законів про інформаційну політику, розвиток інформаційного простору. Серед пріоритетів першого етапу — будівництво 150-метрової вежі в Генічеському районі Херсонської області, яка дозволить транслювати сигнал до Сімферополя. З огляду на те що державний концерн РРТ не може забезпечити будівництво через брак коштів, а через бюрократичні погодження процес може затягнутися на декілька років, було знайдено приватного інвестора. За словами чиновників Міністерства, вежа вже готова до монтажу, ділянку для її встановлення виділено, і її треба лише привезти на місце і змонтувати. Голова Херсонської обласної держадміністрації Андрій Путілов повідомив під час прес-конференції 5 серпня, що інвестор побудує вежу протягом трьох місяців.

### 5.5.2.2. Ліцензії на тимчасове мовлення

Серед пріоритетів Нацради на 2016 рік щодо захисту інформаційного простору держави — «ініціювання внесення змін до законодавства для регулювання діяльності ліцензіатів у сфері телерадіомовлення на тимчасово окупованій території». На таких територіях здійснюється мовлення держави-агресора та існує нагальна потреба захисту інформаційної безпеки України. Процедура надання ліцензій на мовлення в Україні не передбачає особливих умов для окупованих територій і є досить тривалим процесом, який до того ж включає проведення конкурсу. Для скорочення терміну ліцензування для територій, які потребують негайного інформаційного втручання, було винайдено механізм надання ліцензій на тимчасове мовлення.

Попри те що такі ліцензії не передбачено законодавством України, станом на **7 червня 2016 року** ліцензії на тимчасове мовлення в зоні АТО було видано 14 телеканалам і радіостанціям<sup>326</sup>. Нацрада не має власних законодавчих повноважень, тому робота над внесенням необхідних законодавчих змін відбувається в тісній співпраці з Міністерством інформаційної політики. Так, **18 липня** на сайті Міністерства було оприлюднено законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо територій з особливим режимом мовлення»<sup>327</sup>. Законопроект покликаний узаконити поняття тимчасового мовлення на територіях з особливим режимом мовлення і врегулювати надання Нацрадою дозволів на таке мовлення. Згідно з законопроектом, перелік територій з особливим режимом мовлення визначається Кабінетом Міністрів України. Станом на початок серпня 2016 року законопроект ще не було зареєстровано у Верховній раді України.

<sup>326</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://detector.media/rinok/article/115811/2016-06-07-dozvolami-na-timchasove-movlennya-v-zoni-ato-volodiyut-14-telekanaliv-i-radiostantsii/>.

<sup>327</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mip.gov.ua/content/zakonoprojekt-pro-vnesennya-zmin-do-deyakh-zakoniv-ukraini--shchodo-teritoriy-z-osoblivim-rezhimom-movlennya.html>.

### 5.5.3. Державний комітет телебачення і радіомовлення України

Держкомтелерадіо звертається до питання Криму в рамках власних повноважень, співпрацює з іншими органами державної влади в рамках робочих груп та бере участь у відновленні мовлення ДТРК «Крим» та її Севастопольської редакції з материкової частини України. Це відбувається в процесі реорганізації регіональних філій на філії НТКУ, яка, в свою чергу, проходить процес реформування та перетворюється на суспільного мовника.

У рамках повноважень щодо захисту прав журналістів Держкомітет у своїх заявах неодноразово засуджував дії окупантів у царині свободи слова та поваги до прав корінного народу, звертався до представника ОБСЄ з питань свободи засобів масової інформації Дуні Міятович з проханням захистити права як українських, так і іноземних журналістів, які зазнають тиску та переслідувань, працюючи на окупованій території.

До переліку книжкових видань, передбачених до випуску за програмою «Українська книга» на 2016 рік, затвердженого Держкомтелерадіо, увійшли книжки кримсько-татарською мовою.

«Всеукраїнський інформаційно-культурний центр», який раніше розташовувався в Сімферополі, було відновлено на материку. Його було реорганізовано, назву змінено на «Кримський інформаційно-просвітницький центр», затверджено новий статут центру<sup>328</sup>. Серед запланованих напрямів діяльності центру — створення інформаційної, видавничої бази для випуску періодичних і неперіодичних видань українською, кримськотатарською та іншими мовами; моніторинг фактів порушень прав і свобод громадян України, які проживають на тимчасово окупованій території України. Планувалося, що кошти у повному обсязі закладуть до бюджету 2016 року, але цього не сталося і центр так і не запрацював.

**28 вересня 2015 року** на виконання Закону про суспільне мовлення Держкомітет затвердив нову редакцію статуту Державної телерадіомовної компанії «Крим». **6 жовтня** ДТРК було ліквідовано шляхом приєднання до Національної телекомпанії України. Було створено комісію з реорганізації. **14 липня 2016 року** Держкомітет затвердив передавальні акти Державної телерадіомовної компанії «Крим» та державної організації «Севастопольська регіональна державна телерадіокомпанія», складання яких відбувалося за окремою процедурою. Як наслідок, кримські ДТРК змогли розпочати процедуру ліквідації юридичних осіб.

**12 липня 2016 року** Генеральний директор НТКУ Зураб Аласанія за погодженням з Держкомтелерадіо, створив філію НТКУ «UA:Крим», яка теж увійде в майбутнє суспільне мовлення. Очолив філію Михайло Смуток. У рамках філії «UA:Крим» планується створити Севастопольську редакцію. Водночас голова Держкомітету Олег Наливайко заявив, що ДТРК «Крим» відновить мовлення на базі Української студії телевізійних фільмів «Укртелефільм». За його словами, на території студії є необхідна для роботи телеканалу інфраструктура, яка залишилась від державного телеканалу «Культура», що працював там раніше<sup>329</sup>.

<sup>328</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art\\_id=119946&cat\\_id=94566&search\\_param=%CA%F0%E8%EC&searchDocarch=1&searchPublishing=1](http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article/main?art_id=119946&cat_id=94566&search_param=%CA%F0%E8%EC&searchDocarch=1&searchPublishing=1).

<sup>329</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://stv.mediasapiens.ua/reformuvannya/regional\\_movnyky/dtrk\\_krim\\_pochne\\_moviti\\_na\\_okupovaniy\\_pivostriv\\_z\\_kieva\\_derzhkomteleraдио/](http://stv.mediasapiens.ua/reformuvannya/regional_movnyky/dtrk_krim_pochne_moviti_na_okupovaniy_pivostriv_z_kieva_derzhkomteleraдио/).

## 5.6. ІНФОРМАЦІЙНІ ПРОДУКТИ ЩОДО КРИМУ

Деякі програми, присвячених Криму, виходять на хвилях Першого каналу Українського радіо. За словами Сергія Костинського, його сигнал на середніх хвилях (частота 549 кГц), охоплює приблизно 70% території Криму.

**3 4 травня 2015 року** на Першому каналі Українського радіо за підтримки Міністерства інформаційної політики України дебютували авторські програми кримськотатарською мовою «Veraber з Османом Пашаєвим» та «Vatan sedası з Айше Акієвою». Згодом програма Пашаєва припинила своє існування. Vatan sedası виходить в ефір двічі на тиждень по 20 хвилин. Її гостями є кримські татари, які мешкають на материковій частині України. Переважна більшість з них не є відомими людьми, а просто студентами, школярами, талановитими людьми, які приходять поділитися своїми переживаннями, успіхами, досвідом адаптації<sup>330</sup>.

У рамках співпраці МІП з Радіо Свобода започатковано проект «Крим. Реалії», який виходить на хвилях Українського радіо по півгодини двічі на день (зранку та ввечері). Проект стартував **21 вересня 2015 року**. Під час його ефірів мешканці окупованої території мають можливість анонімно телефонувати в студію і ставити запитання.

**3 11 квітня 2015 року** на Першому каналі Українського радіо виходить передача «Кримські історії» — щотижнева програма про Крим і долю кримчан: історії про тих, хто після анексії півострова переїхав на материкову Україну, і про тих, хто всупереч обставинам і випробуванням живе, працює в Криму і вірить у якнайшвидше повернення кримських земель додому.

Раз на тиждень на хвилях Українського радіо виходить «Голос Криму» — україномовна програма про Крим. На волонтерських засадах її ведуть Олена Халімон та Людмила Щекун.

Серед ініціатив інших установ — випуск газети «Кримська світлиця» на материковій частині України. Хоча її переїзд до Києва був пов'язаний з низкою непорозумінь, які досі лишаються нерозв'язаними, з **серпня 2016 року** газета виходить накладом 1 000 примірників. Планується, що газету роздаватимуть у потягах, які курсують у південному напрямку, та в пунктах пропуску на адмінмежі з Кримом. Також відкрито передплату на газету. За словами редактора оновленої «Кримської світлиці» Віктора Мерзвинського, з вересня планують запустити веб-сайт газети.

Мешканцям Херсонщини та громадянам, які перетинають адміністративну межу між материковою Україною та окупованою територією, пропонується газета «Кримське слово». Її було презентовано **25 квітня 2016 року**. Газета є спільним проектом Міністерства оборони України, журналістів видань QHA, «Крим. Реалії» та «Херсон онлайн». Тираж газети становить 20 000 примірників, об'єм — 8 шпальт. Наприкінці серпня розповсюдження газети в пунктах перетину підтверджували російські інформаційні джерела.

<sup>330</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://qha.com.ua/ru/obschestvo/vatan-sedasi-slishat-v-raznih-ugolkah-ukraini-i-krima/160402/>.

## 5.7. МОЖЛИВОСТІ ГЛУШІННЯ СИГНАЛУ З УКРАЇНИ

Окупаційна «влада» в особі «прокурора Криму» Наталі Поклонської заявляє про наміри заглушити сигнал Українського радіо, якщо виникне така необхідність. Поклонська заявила, що таких заходів буде вжито у разі виявлення в передачах Українського радіо екстремістського контенту.

Коментуючи такі заяви, **2 червня 2016 року** в ефірі радіо «Крим. Реалії» член Нацради Сергій Костинський запевнив, що українська сторона знає, як протидіяти можливому глушінню радіосигналу. Він заявив, що глушити сигнал на середніх хвилях (549 кілогерц, на яких мовить Українське радіо) неможливо. Окупаційна «влада» може спробувати заглушити сигнал в FM-діапазоні, що набагато легше, але план української сторони полягає в тому, щоб розташувати велику кількість радіостанцій по всьому периметру кордону з Кримом, сигнал з яких покривав би північ Криму. Таким чином їх глушіння буде значно ускладнено.

Експерти також зазначають, що глушіння радіосигналу є досить витратним, адже вимагає передавачів, потужність яких буде у декілька разів більшою за потужність сигналу, який надходить з України. За умов дефіциту електроенергії, який існує на півострові, глушіння радіосигналу стане додатковим навантаженням на енергетичну систему півострова.

## 5.8. ПРОТИДІЯ МОВЛЕННЮ ОКУПАНТІВ

Використовуючи незаконно захоплене нею обладнання, Російська Федерація веде мовлення не лише на окупованих нею територіях, а й на територіях, що межують з її юрисдикцією. Питання глушіння мовлення окупантів лишається актуальним і досі. Хоча захист інформаційного суверенітету належить до завдань Міністерства інформаційної політики, повноважень глушити сигнал з-за меж України воно не має. Такі повноваження належать СБУ та силовим структурам. До того ж, за словами заступника Міністра інформаційної політики Артема Біденка, Україна не має обладнання, необхідного для глушіння російського сигналу, а наявне обладнання *«належить Міноборони і є дуже специфічним, за його допомогою не можна заглушити великі зони прийому»*<sup>331</sup>.

За словами Біденка, Міністерство вживає заходів для того, щоб таке обладнання в Україні з'явилося. До країн ЄС та США було направлено прохання надати таке обладнання. Також планується закупівля необхідного обладнання. Під час засідання колегії Херсонської ОДА **21 вересня 2016 року** пан Біденко повідомив, що МІП очікує виділення Міністерством фінансів України декількох десятків мільйонів гривень на закупівлю відповідного обладнання для Збройних Сил України.

Українська держава вживає й інших заходів, спрямованих на глушіння сигналу окупанта. Так, **30 березня** Еміне Джеппар заявила, що Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення перевірить законність можливої трансляції програм кримського телеканалу «Міллет» через супутник на територію України. Цей канал

<sup>331</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://newsradio.com.ua/archives/20160121/1304321.html>.

і кримський «Крим 24» ведуть мовлення через супутник ABS. *«Зараз Національна рада з питань телерадіомовлення України з'ясовує, кому належить супутник. Якщо це європейський, американський супутник — трансляцію буде заборонено через введення санкцій щодо кримських компаній», — уточнила вона*<sup>332</sup>.

## 5.9. КРИМСЬКОТАТАРСЬКІ ЗМІ НА МАТЕРИКОВІЙ ЧАСТИНІ УКРАЇНИ

Визнавши кримськотатарський народ корінним народом України, держава намагається допомагати йому задовольняти свої мовні та культурні потреби, хоча її дії є дуже повільними та забюрократизованими. Деякі ініціативи щодо інформаційної підтримки та друку книги кримськотатарською мовою було згадано вище. Кілька кримськотатарських радіостанцій отримали частоти для мовлення в районах, прилеглих до адміністративної межі з Кримом; переважно нематеріальну підтримку від держави отримав єдиний кримськотатарський телеканал АТР. Станом на **початок серпня 2016 року** залишається невизначеною ситуація з бюджетною підтримкою кримськотатарського народу, зокрема сплата боргу телеканалу АТР, рішення про яке було прийнято ще в квітні.

**4 квітня 2015 року** в інтерв'ю «5 каналу» Петро Порошенко заявив, що дав доручення відновити роботу телеканалу АТР на території України: *«Я думаю, це справа честі української влади — зробити все можливе, щоб найближчим часом на українській території, на всю країну, в тому числі Крим, було відновлено мовлення каналу АТР»*<sup>333</sup>.

**18 червня** телеканали АТР і Lale відновили мовлення на півострів з Києва через супутник. Того ж дня радіостанція Meydan («Мейдан») почала мовити в Інтернеті через супутник, а радіо «Лідер», яке входить до того самого холдингу, лишилося закритим. Під час прес-конференції, присвяченій відновленню мовлення, власник 97% акцій каналу Ленур Іслямов та голова Меджлісу кримськотатарського народу Рефат Чубаров подякували владі України за підтримку. За їхніми словами, хоча канал і не отримав матеріальної чи технічної підтримки, Президент України та Міністр інформаційної політики робили заяви на захист кримськотатарських ЗМІ, повідомляли на широку аудиторію про проблеми каналу.

**15 вересня 2015 року** на черговому засіданні Комісії з питань забезпечення стабільного функціонування системи національного телебачення і радіомовлення було ухвалено рішення про виділення аналогових ТВ-передавачів для відновлення мовлення кримськотатарського каналу АТР, а також запропоновано 4 години радіомовлення на середніх хвилях на частоті 549 кГц<sup>334</sup>.

**29 лютого 2016 року** заступник Генерального директора АТР Айдер Муждабаєв повідомив на своїй сторінці в мережі Фейсбук, що АТР і дитячий канал Lale можуть

<sup>332</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://imi.org.ua/news/52886-natsrada-perevirnit-zakonnist-suputnikovogo-movlennya-prokremlivskogo-krimskogo-kanalu-millet.html>.

<sup>333</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.unian.ua/politics/1063735-poroshenkodoruchiv-vidnoviti-movlennya-atr-v-ukrajini.html>.

<sup>334</sup> Цитується за звітом Міністерства інформаційної політики за 2015 рік: [http://mip.gov.ua/files/Presentation/\\_MIP\\_2015\\_years\\_report\\_01\\_.pdf](http://mip.gov.ua/files/Presentation/_MIP_2015_years_report_01_.pdf).

припинити своє мовлення на Крим, адже канал, який через дії російської влади втратив усе, не здатен оплачувати мовлення через супутник, *«а влада України — не хоче»*<sup>335</sup>.

Через 10 днів на засіданні Кабінету Міністрів Міністр інформаційної політики України Юрій Стець вніс пропозицію про виділення коштів телеканалові АTR. 22 квітня, після спільної роботи над текстом постанови з Міністерством соціальної політики України, її було повторно винесено на засідання Уряду та одностайно підтримано<sup>336</sup>. Як результат, Прем'єр-міністр України Арсеній Яценюк доручив Міністерству фінансів України, Міністерству інформаційної політики України та Міністерству соціальної політики України виділити 5 млн грн на сплату боргу кримськотатарського телеканалу АTR перед шведською компанією SES ASTRA AB.

Станом на **9 серпня 2016 року** ситуація залишається невирішеною. Як пояснив Ескендер Барієв, відповідаючи на запитання журналістки у день корінних народів, через те що Меджліс не представлено в правовому полі України, він не може мати власного рахунку в банку і не може бути розпорядником коштів. Через це гроші було виділено через програму повернення та облаштування кримських татар, яка існує з 1990-х років, але їх використання вимагало внесення змін до 647 постанови Уряду. На внесення цих змін пішло 4 місяці. Гроші було виділено не лише на підтримку телеканалу, а й на покращення інфраструктури в Генічеському районі Херсонської області, підтримку шкіл, друк книжок кримськотатарською мовою тощо. Проте з невідомих причин паспорт для виділення фінансування не було надіслано до Міністерства фінансів. Існує загроза, що АTR не зможе скористатися цими коштами.

За результатами конкурсу на розподіл вільних радіочастот у Херсонській області, який було розпочато **18 травня**, а результати оголошено **28 липня 2016 року**, дві кримськотатарські станції — радіо «Хаят» і радіо «Мейдан» — отримали ліцензії на мовлення. В Херсонській області також мовить радіо «Куреш».

## 5. 10. ВИКЛИКИ

На додаток до викликів, які вже було згадано вище (недостатнє фінансування та продовження мовлення агресора на українській території), інформаційна політика щодо Криму стикається з низкою викликів в інформаційній та адміністративній сферах.

Так, за словами голови Держкомтелерадіо Олега Наливайка, документи в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади проходять узгодження та процедуру затвердження дуже повільно. Проекти законів, урядових постанов, у тому числі з визначених пріоритетів, погоджуються місяцями замість тижня за регламентом. Питання внутрішньоурядової комунікації потребує нагальної уваги.

За словами члена Нацради з питань телебачення і радіомовлення Сергія Костинського, бюрократичні процедури, які існують в Україні, було написано в мирний час, і вони не враховують потреб кризової ситуації, коли рішення потрібно приймати швид-

<sup>335</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.facebook.com/ayder.muzhdabaev/posts/1121516317882242>.

<sup>336</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://mip.gov.ua/news/1136.html>.



ко. Прорахунок та конкурсний розподіл частот займає понад півроку, що в умовах агресії становить значну загрозу для інформаційної безпеки.

Великим викликом для інформаційної політики на окупованих територіях є низька довіра до українських телеканалів. Згідно з дослідженням, яке у 2015 році провела «Телекритика», цьому сприяють, з одного боку, дискредитація українських ЗМІ російською пропагандою, а з іншого — сама інформаційна політика українських медіа. Серед недоліків такої політики «Телекритика» відзначає: 1) стигматизацію мешканців Донбасу та Криму, поширення негативних стереотипів та агресивного ставлення до них; 2) критично малу кількість інформації, спрямованої на задоволення інформаційних потреб мешканців окупованих територій; 3) відсутність в українських медіа роз'яснення політики української влади для мешканців окупованих територій, насамперед через те, що нема таких роз'яснень з боку державних посадовців<sup>337</sup>.

Інтеграція кримських татар в українське суспільство, особливо на окупованих територіях, є значним викликом. Українські ЗМІ створювали далеко не завжди позитивний імідж кримськотатарського народу протягом 25 років. Після початку окупації на материковій частині України ситуація змінилася, але в Криму ситуація погіршилася. Російська влада докладає значних та систематичних зусиль для представлення кримських татар екстремістами та посібниками терористів як на підконтрольній їй території, так і за кордоном.

Негативне висвітлення будь-яких подій та дій держави є ще одним викликом в інформаційній сфері. За словами Першого заступника Міністра інформаційної політики Еміне Джапарової, в суспільстві нема запиту на позитивні історії. Транслюючи негатив, телеканали піднімають свої рейтинги вдвічі. Така тенденція створює перешкоди для формування позитивного іміджу України, який є дуже важливим у боротьбі за серце та розум мешканців окупованих територій.

Подолання цих викликів сприятиме більш ефективному веденню інформаційної політики щодо Кримського півострова.

## 5.11. ПИТАННЯ ДОСТУПУ ІНОЗЕМНИХ ЖУРНАЛІСТІВ У КРИМ

**4 червня 2015 року** Кабінетом Міністрів було затверджено Правила перетину адміністративного кордону з Кримом<sup>338</sup>. За оцінками правозахисників, ці Правила створили значні перешкоди як для надання допомоги мешканцям окупованих територій, так і для отримання інформації звідти. Ані журналісти, ні правозахисники, ні юристи з інших країн не могли легально потрапити на територію Криму з території України.

Було створено робочу групу з представників Міністерства інформаційної політики, Міністерства юстиції та українських правозахисників. За результатами роботи групи **16 вересня 2015 року** Кабінет Міністрів вніс зміни до Порядку в'їзду на тимчасово

<sup>337</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [https://dl.dropboxusercontent.com/u/30479341/Telekritika\\_analytics\\_propaganda\\_2015.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/30479341/Telekritika_analytics_propaganda_2015.pdf).

<sup>338</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/367-2015-%D0%BF/ed20150604>; <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=248222450>.

окуповану територію України та виїзду з неї<sup>339</sup>. Згідно зі змінами, іноземні журналісти отримали можливість відвідувати півострів. Для в'їзду на окуповану територію з боку України представники іноземних ЗМІ повинні отримувати спеціальний дозвіл за погодженням з Міністерством інформаційної політики України. Іноземні журналісти не можуть подавати документи на дозвіл, перебуваючи за межами України.

На думку Першого заступника Міністра інформаційної політики Еміне Джапарової, яку вона висловила в інтерв'ю УНЦПД, таке спрощення процедури повністю не вирішує проблему для журналістів. Професія журналіста вимагає якомога швидшої присутності на місці подій, а очікування дозволу впродовж 5 діб не лише позбавляє журналістів можливості оперативно виконувати свою роботу, а й значною мірою здорожчує відрядження до іншої країни, що для багатьох редакцій є неприйнятним. Таким чином, вводячи надто жорсткі правила, Україна стимулює іноземних журналістів до порушення власного законодавства, адже заїзд до Криму з території Росії не вимагає додаткових дозволів.

І хоча Міністерству вдалося досягти домовленості з Державною міграційною службою про те, що рішення про надання дозволів журналістам розглядатиметься протягом доби та поза чергою, остаточно проблему присутності іноземних журналістів на півострові вона не вирішує. По-перше, процедура надання дозволу зменшує оперативність, по-друге, у випадку визначних подій на півострові, інтерес до яких проявить велика кількість журналістів, оперативність надання дозволів може значно знизитися. Така бюрократизованість також має негативні іміджеві наслідки для України.

Позиція Міністерства з цього питання лишається незмінною: має бути введено систему вільного відвідування Криму іноземними журналістами за умови наявності в них дозволу перебувати на території України. Журналісти мають повідомляти органи державної влади, що вони прямують на окуповану територію, але жодного дозволу для цього вони отримувати не повинні.

## 5.12. ПИТАННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ЖУРНАЛІСТІВ

За інформацією Міністерства інформаційної політики України, станом на квітень 2016 року в Криму було зафіксовано понад 170 правопорушень стосовно журналістів і засобів масової інформації<sup>340</sup>. Правоохоронні органи відреагували на частину цих порушень.

За інформацією Генеральної прокуратури України, яку надано порталу «Ліга», на контролі Генеральної прокуратури перебувають 19 кримінальних справ, що стосуються злочинів проти журналістів, котрі мешкають у Криму, таких як неправомірне проникнення до житла, обшуки, незаконне позбавлення волі. Остання справа щодо українських журналістів у Криму стосувалася незаконного позбавлення волі журналіста

<sup>339</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248496578>.

<sup>340</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://detector.media/infospace/article/113977/popnad\\_170\\_pravoporushen\\_wodo\\_zmi\\_bulo\\_zafiksovano\\_v\\_krimu/](http://detector.media/infospace/article/113977/popnad_170_pravoporushen_wodo_zmi_bulo_zafiksovano_v_krimu/).

Миколи Семени. Окупаційна «влада» звинувачує його в сепаратизмі, а **19 квітня 2016 року** «правоохоронні органи» Криму провели обшук в його оселі.

В українській прокуратурі розслідування проводиться за ч. 2 статті 146 (незаконне позбавлення волі або викрадення людини) та ч. 2 статті 162 (порушення недоторканності житла) Кримінального кодексу України. Від початку окупації Криму українські правоохоронні органи розпочали розслідування за 27 фактами порушення прав журналістів, включаючи 10 фактів перешкодження професійній діяльності журналіста (стаття 171 Кримінального кодексу)<sup>341</sup>.

Хоча невідворотність покарання є ключовим елементом створення правової держави, поки Кримській півострів де-факто перебуває під юрисдикцією Російської Федерації, українська влада не має важелів для безпосереднього покарання порушників прав журналістів. Тому ключовими завданнями є збір доказової бази для покарання в майбутньому та привернення уваги міжнародної спільноти до порушень прав журналістів для збільшення тиску на владу окупанта вже сьогодні.

Незважаючи на суперечливість висновків у звіті Спеціального представника Генерального секретаря Ради Європи з прав людини Жерара Штудмана та деяких заяв представника ОБСЄ зі свободи ЗМІ Дуні Міятович, міжнародні місії, що мають прямий доступ до кримського півострова, є важливим інструментом. По-перше, представлення звітів спостережних місій є інформаційним приводом, який привертає увагу до питання Криму і надає українській стороні можливість ще раз оприлюднити й обґрунтувати свою позицію щодо ситуації в Криму. По-друге, навіть якщо такі звіти є недостатньо критичними, це не ставить під загрозу визнання анексії або зняття санкцій, адже санкції накладено за порушення міжнародного права та непровоковану агресію РФ щодо сусідньої держави. В той же час, негативна інформація, наведена в таких звітах, викликає більше довіри у міжнародних гравців і буде більш переконливим аргументом необхідності посилення санкцій проти агресора.

Українська держава має докласти більше зусиль для організації моніторингової місії саме з прав журналістів. Це питання є важливим не лише для міжнародної спільноти, для якої свобода слова та інформації є ключовими складовими демократичного устрою, а й для самої України, яка дуже потребує об'єктивної інформації про події на півострові. Покращення ситуації з правами журналістів сприятиме отриманню такої інформації та допоможе українській політиці щодо півострова бути більш результативною.

Зважаючи на те що з часом пропагандистський ефект зменшується, Україні треба працювати над нівелюванням деструктивного впливу тих пропагандистських меседжів, які вже було вкарбовано у свідомість. Такі меседжі стосуються подій окупації, подій Революції Гідності, ситуації в Криму до початку окупації тощо. Чітке формулювання заснованої на доказах української позиції щодо цих подій та випуск відповідних інформаційних матеріалів, які презентуватимуть українську точку зору для різних аудиторій, має стати одним з пріоритетів інформаційної політики.

---

<sup>341</sup> [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://news.liga.net/articles/politics/10519678-poluostrov\\_strakha\\_kak\\_ukraina\\_reagruet\\_na\\_repressii\\_v\\_krymu.htm](http://news.liga.net/articles/politics/10519678-poluostrov_strakha_kak_ukraina_reagruet_na_repressii_v_krymu.htm).

## 6. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Окупація Кримського півострова стала однією з найбільших спецоперацій з порушення міжнародного права у Європі після Другої світової війни. Агресором виступила країна, яка, згідно з Будапештським меморандумом, була гарантом територіальної цілісності України. Інші країни-гаранти не вжили жодних дієвих заходів для захисту територіальної цілісності України. Країни євроатлантичного простору вжили досить слабких заходів стримування щодо порушення міжнародного права Російською Федерацією. Персональні обмежувальні санкції щодо діячів путінського режиму, причетних до окупації АР Крим і Севастополя, виявились малодієвими у протидії агресії.

Загалом українська політика стосовно Криму була спрямована на врегулювання різних проблемних, конфліктних ситуацій, викликів, які виникають у сфері дотримання прав людини в Криму, питань власності, формування інституцій. Відповідна тенденція може пояснюватися не стільки слабкістю та інертністю державного апарату, скільки унікальністю ситуації анексії в період після Другої світової війни, адже моделі й напрями політики доводиться формувати, тільки частково застосовуючи міжнародний досвід та досвід роботи з «замороженими конфліктами» на пострадянському просторі. Україна досі не сформувала системної стратегії стосовно деокупації та наступної реінтеграції Криму. Разом з тим, у перші місяці після окупації Криму в Україні було створено «окупаційне законодавство», яке врегулювало питання української власності в АР Крим та Севастополі, власності юридичних та фізичних осіб. Усі правочини після окупації визнано юридично недійсними.

Окупація Криму стала початком політичної, економічної ізоляції Росії, що спричинило погіршення соціально-економічного становища і росіян, і мешканців Криму. Саме тому на сьогодні спостерігається падіння загального схвалення росіянами анексії Криму; втім, «розчарування» росіян від наслідків окупації Криму не має критичного характеру.

На момент окупації Україна не мала жодного досвіду поведінки в умовах окупації її територій. Керівництво Української держави в перші кілька місяців після окупації Кримського півострова остерігалось прямої окупації Росією інших південних регіонів України. Не маючи спроможності на повноцінну військову відповідь окупації, Україна вжила заходів для переведення конфлікту у стадію дипломатичного протистояння і робила все, щоб не провокувати Росію на подальшу окупацію українських земель, прилеглих до Кримського півострова. Саме цим пояснюється той факт, що до кінця 2015 року Україна не припиняла електропостачання, водопостачання на окуповану територію, зберігала торговельні стосунки з окупованими територіями.

У вирішенні питань деокупації Криму бракує координації діяльності та комунікації між різними центральними органами виконавчої влади. Так, Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та ВПО було сформовано тільки в 2016 році та ще не набуло впливу у вирішенні всіх комплексних проблем деокупації, забезпеченні прав людини.

Нерідко реагування органів державної влади носило реактивний характер, рішення ухвалювалися під тиском недержавних інституцій, які значною мірою взяли на себе

багато функцій держави стосовно інформаційної політики деокупації, моніторингу порушень прав людини, роботи з ВПО.

З посиленням військової могутності України у 2014–2015 роках, з введенням секторальних санкцій проти Росії з боку США і країн ЄС у зв'язку з ескалацією конфлікту на Донбасі, українська влада фактично сприяла діям кримськотатарських та українських патріотичних організацій щодо торговельної та енергетичної блокади Кримського півострова, а також здійснила блокаду водопостачання на окуповані території. Блокада суттєво вдарила по економіці Кримського півострова і мала значний вплив на соціально-психологічний стан людей.

Здійснивши анексію Криму, російська влада в дуже стислі терміни уніфікувала статус кримських регіонів до статусу федеральних суб'єктів. Перехідний період для адаптації господарської, політичної, управлінської системи Криму до російських умов тривав 1–2 роки. Громадяни України, які опинилися в окупованих АР Крим і Севастополі, дуже швидко відчули зміну політичної системи, насамперед щодо обмеження політичних свобод (право на мирні зібрання) та нагнітання державної ксенофобії щодо українців та кримських татар, політичних репресій.

Торговельна, водна та енергетична блокада Кримського півострова продемонструвала непідготовленість Росії до розвитку таких подій. Як наслідок, блокада (особливо енергетична) супроводжувалась серйозними гуманітарними ускладненнями. Ефект від масштабної блокади окупованих територій оцінюється в мільярді збитки для російського бюджету. За два роки окупації Росія так і не змогла вжити заходів до системної економічної перебудови півострова. Незважаючи на те що окуповані території Криму стали одними з найбільш дотаційних для російського бюджету, основні бюджетні трансферти — це трансферти «проїдання», а не розвитку. Серед масштабних проєктів Росії в Криму — авральне прокладення «енергомосту» та будівництво мосту, який має сполучити Кримський півострів і Кубань.

Неефективність і корумпованість державного апарату загалом, недостатнє фінансування, постійні зміни, які призводять до непевності в майбутньому та небажання приймати рішення, надмірна централізованість системи влади, невизначеність завдань і повноважень, відповідних цим завданням, відсутність кризових процедур та недотримання навіть процедур мирного часу, які є довгими та забюрократизованими, відсутність ефективних механізмів комунікації та координації всередині Уряду негативно впливають на здатність відповідних органів державної влади провадити політику щодо Кримського півострова.

Державі необхідно чітко сформулювати свою політику відносно окупованого півострова та дотримуватися її у своїх діях, адже інформаційна політика є похідною від державної політики і не може існувати незалежно. Потрібно розробити та неухильно дотримуватися кризових процедур, які б дозволяли оперативно реагувати на виклики, що виникають. Також потрібно приділяти більше уваги захисту прав журналістів, які працюють у Криму, доступу закордонних журналістів на територію окупованого півострова, координації дій державних та недержавних інституцій у питаннях постійного та об'єктивного інформування української та закордонної аудиторії про ситуацію в Криму та політику України щодо окупованих територій.

Окупація та анексія Криму призвели до низки системних викликів у сфері захисту прав людини, безпеки, дотримання прав і свобод громадян на окупованій терито-

рії, забезпечення прав корінного народу — кримських татар. Україна й міжнародна спільнота мають досить обмежене коло можливостей для впливу на ситуацію. Фактично єдиним механізмом впливу залишається система санкцій з боку країн ЄС, США, які тиснуть на російську економіку та відбиваються на ситуації в Криму загалом. За цих умов, незважаючи на політику «інтеграції» Криму, російська влада ще не завершила дворічного періоду соціально-економічного поглинання Кримського півострова. Водночас режим санкцій та консолідована позиція неприйняття анексії з боку міжнародного співтовариства призводять до додаткових витрат ресурсів РФ у Криму, створюють значне навантаження на російську економіку в цілому.

Російська влада, встановивши нелегітимну юрисдикцію над Кримом, провела низку політичних процесів над проукраїнськими активістами. Олег Сенцов, Олександр Кольченко, Геннадій Афанасьєв, Олексій Чирній зазнали заарешту і позбавлення волі за надуманими звинуваченнями в «тероризмі». Цей акт залякування через політичні репресії реанімував аналогічну радянську практику на українських територіях. Загалом сьогодні російська влада утримує 23 українських політв'язнів, частина з яких — кримські татари. Мають місце викрадення людей, порушення свободи слова та асоціацій. Правозахисники зафіксували 268 випадків порушень прав людини в Криму<sup>342</sup>.

Ще одним фактом нової окупаційної реальності на Кримському півострові стало переслідування громадян за національною ознакою. Насамперед це стосувалося представників кримськотатарського народу як такого, що у своїй більшості ворожо сприйняв російську окупацію півострова. Серед засобів «упокорення» кримських татар Росія використала весь арсенал репресивної машини — від викрадень і вбивств активістів до судової заборони діяльності Меджлісу кримськотатарського народу як «екстремістської організації». У звітах міжнародних організацій йдеться, що можливість повною мірою користуватися правами людини і основоположними свободами і громадянина в Криму значною мірою стосується стосується “тих мешканців Криму, які виступили проти анексії півострова, не мали змоги відмовитися від примусового набуття громадянства РФ та/або не бажали отримувати російський паспорт”

РФ активно розбудувала в Криму нову управлінську «структуру», використовуючи колаборантську кримську еліту, яка раніше співпрацювала з російською стороною та з Партією регіонів України. На політико-правовому рівні в РФ було ухвалено низку спеціалізованих рішень стосовно «інтеграції» Криму у всіх сферах соціально-економічного та гуманітарного життя, проте й досі тривають численні «перехідні періоди». В свою чергу, попри «автономний статус», центр активно контролює всі управлінські, економічні процеси на Кримському півострові. Політика стосовно нелояльних до анексії громадян України, які мешкають у Криму, має ще більш репресивний характер, ніж у РФ загалом, про що свідчать судові справи стосовно активістів, відмова в «перереєстрації» кримськотатарських ЗМІ, заборона Меджлісу кримськотатарського народу.

Одна з тенденцій — мілітаризація півострова, підпорядкування цій меті економічних, промислових процесів.

Агресія Російської Федерації, хоча й не залишила Кримській півострів у цілковитій інформаційній блокаді, створила як фізичні, так і психологічні перешкоди для доступу до інформації з українських джерел. Як і заплановано, Україні варто продовжувати розбудову інфраструктури мовлення, врегулювання тимчасових процедур ліцензуван-

<sup>342</sup> <http://crimeamap.krymsos.com/ru/map.html>

ня та надання ліцензій українським мовникам. Для відновлення довіри до ЗМІ інформація про події в Криму, яку подаватимуть українські мовники, має бути точною та об'єктивною.

Неврегульованість статусу корінних народів в Україні та, відповідно, їхніх органів самоврядування створює перешкоди для взаємодії між державою та цими органами, Прийняття відповідного закону має стати одним з пріоритетів, який допоможе розв'язувати подібні питання в майбутньому. Актуальним завданням є проведення конституційної реформи, зокрема суспільні дискусії, розробка змін до Конституції України стосовно кримськотатарської національно-територіальної автономії, змін, які б враховували статус кримськотатарського народу як корінного в Основному законі України.

Якщо для освітньої політики щодо Криму з боку Російської Федерації основним і цілеспрямованим є державний підхід, то можна констатувати, що політика України з перших днів анексії півострова формувалась в основному під тиском громадськості. Характерними рисами освітньої політики України щодо Криму під час його окупації є її безсистемність і спорадичність. Все, що на сьогоднішній день було зроблено, в тому числі на урядовому рівні, було ініціативою або самих учнів та студентів, або їхніх батьків, або громадських активістів. В умовах обмеження прямого впливу на освітню політику анексованого Криму основні зусилля української політики спрямовані на задоволення потреб кримчан, включаючи школярів, абітурієнтів та студентів, в отриманні освіти і, відповідно, документів про освіту в українському законодавчому полі.

Особливістю української політики стосовно кримських школярів є неможливість забезпечення всіх охочих доступом до якісної загальної середньої освіти та отримання атестату через брак навчальних закладів, які можуть провадити дистанційне навчання. На сьогодні однією з основних проблем залишається забезпечення якісної дистанційної освіти для кримчан, які в силу різних причин не можуть виїхати для постійного проживання на іншій території України, але бажають отримати атестат про середню освіту або навчатися у вищому навчальному закладі.

Особливістю політики російського уряду та «уряду» Криму є намагання чинити ідеологічний тиск на всіх ланках гуманітарної політики, освіти через різні заходи, запровадження спеціальних курсів, через позашкільну освіту тощо. Політика Росії та «уряду» Криму спрямована передусім на скорішу інтеграцію освітньої системи півострова в російське освітнє законодавче поле. На міжнародному рівні повідомляється дуже мало інформації про тиск і негативний вплив на освіту в окупованому Криму.

Для вирішення ситуації в умовах обмеженого впливу України на процеси в Криму вбачається за доцільне опрацювання стратегії деокупації та реінтеграції в Україну тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя, яка б передбачала заходи в економічній, торговельній сферах, інформаційній, освітній політиці, транспорті, реагуванні на виклики у сфері порушення прав і свобод людини в Криму та прав корінного кримськотатарського народу. Відповідні напрями політики мають бути забезпечені координацією, ресурсами, налагодженням співпраці з неурядовими та міжнародними організаціями.

Необхідно розробити низку законів, зокрема «Про колабораціонізм та очищення влади (люстрацію) в Автономній Республіці Крим та місті Севастополі»; «Про забезпечення реалізації права власності на тимчасово окупованих територіях України» та ін.



З огляду на процеси «націоналізації» українських державних підприємств та об'єктів приватної власності потрібна всебічна політика сприяння для супроводу судових справ стосовно РФ у арбітражах ad hoc, Європейському суді з прав людини.

Актуальними завданнями також є:

- ✓ подальший розвиток співпраці з міжнародними організаціями стосовно моніторингу прав людини в Криму, вироблення механізмів реагування на порушення;
- ✓ проведення конституційної реформи для визначення статусу АР Крим, надання гарантій дотримання прав кримськотатарського народу; розвиток законодавства про статус кримськотатарського народу, корінні народи в Україні;
- ✓ продовження економічної політики торговельної блокади Криму, скасування ВЕЗ у Криму, опрацювання порядку перетину адміністративної межі з тимчасово окупованим кримським півостровом з урахуванням зауважень правозахисних організацій (перелік товарів та ін.), вироблення чітких економічних відносин.

Для нотаток

---



Крим після анексії.  
Державна політика, виклики, рішення та дії

Біла книга

*За заг. ред. Ю. Тищенко*

*Літературний редактор: Світлана Глущик*

*Дизайн: Лариса Конончук*

Розповсюджується безкоштовно  
Український незалежний центр політичних досліджень, 2016

Формат 70x100/16  
Ум. друк. арк. 12,03  
Тираж 300 прим. Зам. №47/10

Видавець і виготовлювач ТОВ «Агентство «Україна»  
01054, м. Київ, вул. Гончара, 55  
(Свідоцтво про реєстрацію серії ДК № 265 від 30.11.2000 р.)