



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



УКРАЇНЬСКА
ГЕЛЬСІНСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ
ЛЮДИНИ

«ВИДВОРИТИ НЕ МОЖНА ЗАЛИШИТИ» –

доля осіб, які незаконно оселилися
в окупованому Криму



2024

«Видворити не можна залишити» – доля осіб, які незаконно оселилися в окупованому Криму. Дослідження / – 42 с.

Автор: **Мірошніченко Владислав**, аналітик Української Гельсінської спілки з прав людини

Матеріал підготовлено за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в рамках Програми «Права людини в дії», яка впроваджується УГСПЛ. Погляди та інтерпретації, представлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди USAID, Уряду США. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори та УГСПЛ. У світі USAID є однією з провідних установ у сфері розвитку, яка виконує роль каталізатора цих процесів та допомагає досягати позитивних результатів. Діяльність USAID є проявом доброчинності американського народу, а також підтримує просування країн-отримувачів допомоги до самостійності та стійкості та сприяє забезпеченню національної безпеки та економічного добробуту США. Партнерські стосунки з Україною USAID підтримує з 1992 року; за цей час, загальна вартість допомоги, наданої Україні з боку Агентства, склала понад 3 млрд. доларів США. До поточних стратегічних пріоритетів діяльності USAID в Україні належать зміцнення демократії та механізмів досконалого врядування, сприяння економічному розвитку та енергетичній безпеці, вдосконалення систем охорони здоров'я та пом'якшення наслідків конфлікту у східних регіонах. Для того, щоб отримати додаткову інформацію про діяльність USAID, просимо Вас звертатися до Відділу зв'язків з громадськістю Місії USAID в Україні за тел. (+38 044) 521 57 53. Також пропонуємо завітати на наш вебсайт: <http://www.usaid.gov/ukraine>, або на сторінку у Фейсбук: <https://www.facebook.com/USAIDUkraine>.



Зміст

ВСТУП.....	4
Обмеження дослідження з огляду на сценарії відновлення контролю України над окупованим Кримом	6
Зміна демографії Криму з 2014 року	8
Зміна демографії на інших тимчасово окупованих територіях України	10
Категоризація нелегальних мігрантів в окупованому Криму за державою походження	11
Іноземці, які перебували на території Криму до 2014 року.....	14
Громадяни України, які прибули на територію окупованого Криму з порушенням законодавства.....	15
Огляд державної політики України щодо зміни демографії окупованого Криму.....	17
Міжнародні стандарти	19
Практика Європейського суду з прав людини.....	21
Українське міграційне законодавство.....	23
Оцінка ризиків, пов'язаних з перебуванням на території Криму нелегальних мігрантів	25
Шляхи врегулювання проблеми присутності на території окупованого Криму нелегальних мігрантів після деокупації	28
Пропозиції щодо державної політики України щодо нелегальних мігрантів на території Криму	30
Встановлення критеріїв для можливості легалізації іноземців	33
Базові критерії:.....	35
Додаткові критерії:	36
Висновки та пропозиції.....	37

ВСТУП

У 2014 році розпочалася окупація Автономної Республіки Крим та міста Севастополя (далі – Крим) російською федерацією. Із того моменту минуло понад 10 років і за цей час український півострів став територією страху. Порушення прав людини відбуваються на постійній основі. Із численних негативних явищ, які виникли внаслідок окупації, можна виділити низку тих, що впливають на різноманітні сектори, включаючи економіку, освіту, культуру, військову справу, екологію та інші. Демографія Криму також зазнала змін під впливом цих подій.

Даний матеріал не має за мету всебічно аналізувати кожен аспект і виклики, асоційовані з демографічними змінами в окупованому Криму, що стосуються широкого діапазону економічних, соціальних, культурних та інших питань. Натомість головний фокус публікації спрямований на вивчення і розробку рекомендацій щодо принципів і напрямів української державної міграційної політики стосовно осіб, які з 2014 року неправомірно перетнули державний кордон України та оселилися в окупованому Криму.

Для окреслення таких осіб можна використати різні терміни, такі як: колонізатори, окупанти, новоприбулі тощо. Проте в цій публікації буде використовуватися вже наявний в українському законодавстві термін¹, який з юридичної точки зору можна вважати найвідповіднішим: «нелегальний мігрант» – іноземець або особа без громадянства, які перетнули державний кордон поза пунктами пропуску або в пунктах пропуску, але з уникненням прикордонного контролю і невідкладно не звернулися із заявою про надання статусу біженця чи отримання притулку в Україні, а також іноземець або особа без громадянства, які законно прибули в Україну, але після закінчення визначеного їм терміну перебування втратили підстави для подальшого перебування та ухиляються від виїзду з України.

В Україні вже існує усталене міграційне законодавство, яке визначає основні принципи та процедури міграційного регулювання. Загалом існуючі законодавчі механізми дозволяють вирішувати питання незаконного перебування іноземців на території України в умовах мирного стану. Проте вписані у цих актах процедури, не є оптимальними для врегулювання окремих унікальних випадків колонізації окупованої території іноземною державою. І це є логічним, оскільки дані процедури розроблялися та затверджувалися з метою вирішення «традиційних» міграційних питань в умовах мирного часу, а не міжнародного збройного конфлікту. Тому можна припустити, що для успішного вирішення виклику нелегальної міграції на території окупованого Криму Україні доведеться розробити та імплементувати суттєві зміни до державної політики.

До цього часу вже було підготовлено низку досліджень щодо зміни росією демографічного складу населення на тимчасово окупованих територіях, зокрема:

- **Крим без правил.** Переміщення цивільного населення російської федерації на окуповану територію України².

¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3773-17#Text>

² https://www.helsinki.org.ua/wp-content/uploads/2016/04/Crimea_Beyond_Rules_special-issue_ru.pdf

- **Звіт за результатами дослідження** політики російської федерації щодо насильницької зміни демографічного складу населення окупованої території Кримського півострова³.
- **Доповідь «Міграційна зброя РФ.** Надшвидка заміна довоєнного населення Криму російським»⁴.

Цей матеріал покликаний зробити внесок у триваючу дискусію щодо проблеми перебування нелегальних мігрантів на території окупованого Криму. Проте надалі очікується суттєва робота щодо подальшого дослідження та аналізу нестандартної для міжнародної практики ситуації, якою є перебування нелегальних мігрантів на окупованій території та врегулювання такої ситуації після деокупації, а також інших, пов'язаних із цією проблематикою питань: інтернування, повернення іноземців у країну громадянства, міграційної амністії тощо.

³ <https://krymbezpravil.org.ua/issues/zvit-za-rezultatamy-doslidzhennia-polityky-rosiyskoi-federatsii-shchodo-nasylnytskoi-zminy-demografichnoho-skladu-naseleння-okupovanoi-terytorii-krymskoho-pivostrova-rezyume/>

⁴ <https://www.blackseanews.net/read/177948>

ОБМЕЖЕННЯ ДОСЛІДЖЕННЯ З ОГЛЯДУ НА СЦЕНАРІЙ ВІДНОВЛЕННЯ КОНТРОЛЮ УКРАЇНИ НАД ОКУПОВАНИМ КРИМОМ

До початку повномасштабного вторгнення російської федерації 24 лютого 2022 року Україна віддавала перевагу політико-дипломатичному шляху деокупації Кримського півострова. Важливими кроками в цьому напрямку стали заснування Кримської платформи та затвердження Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим і міста Севастополь. Однак ситуація кардинально змінилася після 24 лютого 2022 року. На момент завершення підготовки цього матеріалу (червень 2024 року), певним чином, реалістичними можна вважати значну кількість сценаріїв: від повної відсутності деокупації – до військової деокупації, яка супроводжуватиметься інтенсивними бойовими діями по всьому півострову, як, наприклад, це відбувається зараз на лінії зіткнення в Донецькій області.

Актуальність проблеми, пов'язаної із присутністю на півострові нелегальних мігрантів, і шляхи її розв'язання можуть суттєво змінюватися в залежності від сценарію розвитку подій. Наприклад, у випадку ведення бойових дій високої інтенсивності на території більшості населених пунктів по всьому півострову, ймовірно, більшість нелегальних мігрантів залишать Крим самостійно. У такому разі проблема нелегальної міграції буде практично вирішена. Альтернативний варіант може полягати у досягненні в певний момент політико-дипломатичного компромісу з державою-агресоркою, що дозволить Україні відновити контроль над Кримом. Однак це може призвести до обмеження свободи дій України, зокрема щодо перебування іноземців на цій території.

Дана публікація фокусується на розробці принципів державної політики України щодо нелегальних мігрантів за умови військового шляху деокупації так, як його бачать певна кількість військових експертів⁵ та розвідувальні органи України⁶. Такий сценарій передбачає відсутність інтенсивних бойових дій на більшій частині півострова, окрім північної. Можна припустити, що після входження українських військ на територію Криму, знищення мостового переходу через Керченську протоку та постійного вогневого ураження всієї території півострова з боку росії може бути зроблений черговий «жест доброї волі». Такий розвиток подій можливий аналогічно до військової деокупації Херсона, де інтенсивні бойові дії відбувалися в громадах, розташованих далеко від адміністративного центру регіону, у зв'язку з чим Херсон уникнув масштабних бойових дій, на відміну від таких міст, як Северодонецьк, Бахмут чи Авдіївка.

За такого сценарію Україна матиме можливість самостійно формувати державну політику у демографічній та міграційній сферах без суттєвих обмежень у вигляді політичних компромісів з державою-агресоркою. Можна припустити, що значна кількість осіб, які незаконно прибули на територію Кримського півострова, перш за все, громадяни російської федерації, самостійно покинуть територію Криму разом з російськими військами та окупаційною адміністрацією, як це часто відбувається, коли держава-окупантка змушена покидати окуповану територію.

⁵ <https://www.eurointegration.com.ua/eng/news/2023/10/13/7171327/>

⁶ <https://www.pravda.com.ua/news/2024/02/16/7442166/>

Проте цілком імовірно, що значна кількість іноземців приймуть рішення залишитися на території півострова, якщо у місцях їх проживання не будуть вестися активні бойові дії. Особливо це стосується осіб, які незаконно оселилися у населених пунктах Кримського півострова, які не є важливими логістичними, промисловими або військовими центрами, але є привабливими територіями для проживання. Перш за все, це громади південного узбережжя Криму (Ялта, Алушта та багато менших громад). На цих територіях сконцентрувалася значна кількість нелегальних мігрантів. Очевидною необхідністю у такій ситуації є напрацювання варіантів державної політики України щодо таких осіб, які станом на момент звільнення Криму незаконно перебуватимуть на цій території.

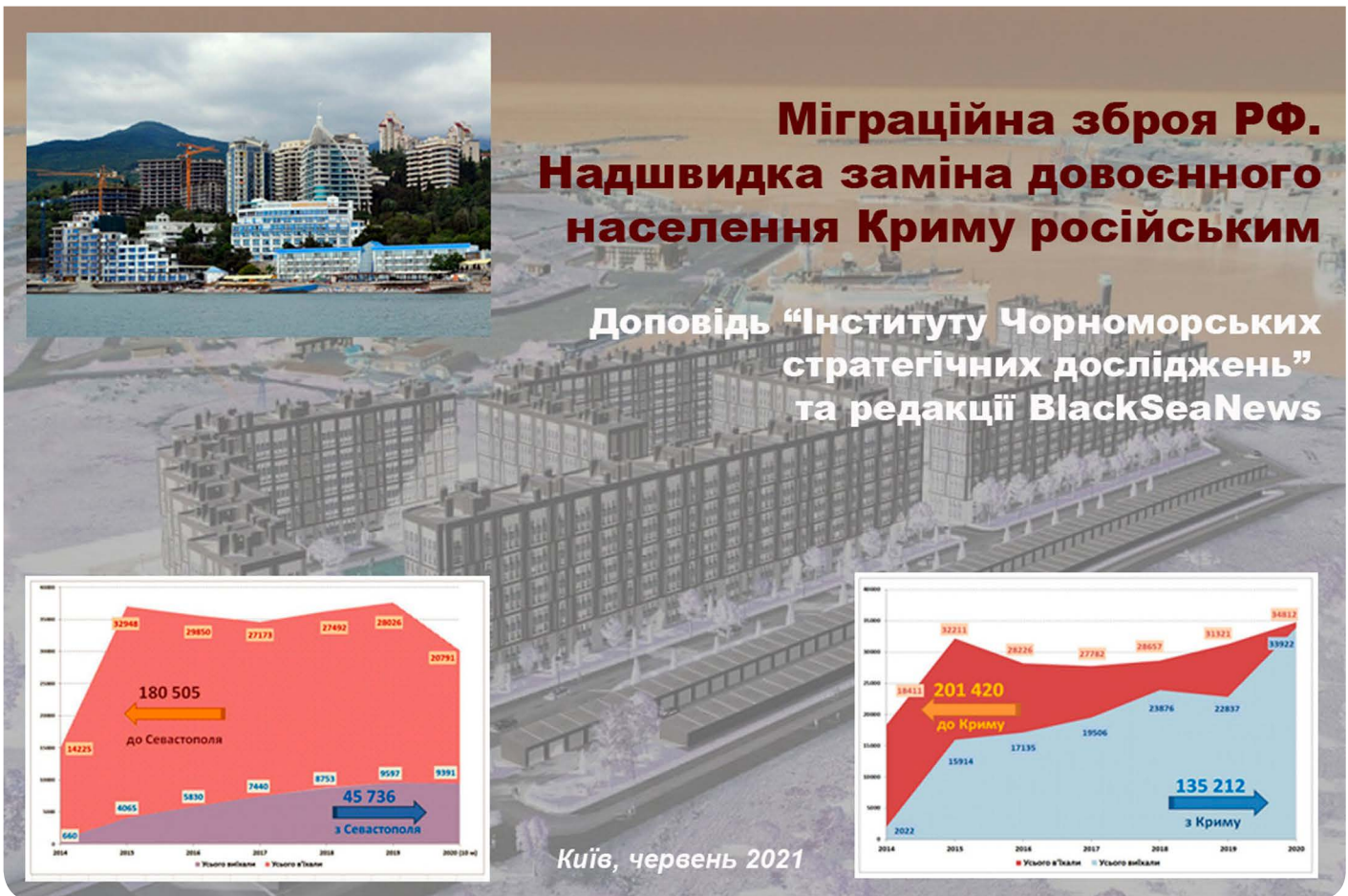
ЗМІНА ДЕМОГРАФІЇ КРИМУ З 2014 року

У межах цього дослідження ми спиратимемося на існуючі оцінки демографічних змін у регіоні.

Станом на 1 січня 2014 року, населення АР Крим складало 1 967 200 осіб, а м. Севастополя – 385 900 осіб⁷. За інформацією держави-окупантки, на території окупованої АР Крим станом на 1 січня 2023 проживало 1 916 805 осіб, а на території окупованого Севастополя – 558 273 осіб. Проте такі цифри не відповідають дійсності, а причини щодо неточності статистики окупантів будуть наведені далі.

Оцінки експертів та органів державної влади України щодо того, скільки саме осіб незаконно оселилися на території окупованого Криму коливаються в межах до 1 000 000 осіб.

За оцінками експертів Інституту Чорноморських стратегічних досліджень, за роки окупації АР Крим та міста Севастополь наявне населення півострова за рахунок міграції з росії зросло щонайменше на 1 млн осіб⁸.



⁷ https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/ds/kn/kn_u/kn0114_u.html

⁸ <https://www.blackseanews.net/read/177948>

Натомість Представництво Президента України в Автономній Республіці Крим заявляло, що населення Кримського півострова за роки окупації зросло на близько 800 000 осіб⁹.

Хоча нам не відомі точні дані про кількість осіб, які нелегально прибули на територію Кримського півострова, немає сумнівів, що їх число сягає сотень тисяч і, можливо, навіть наближається до мільйона. Для розуміння масштабу демографічних змін можна навести приклад, що згідно з дослідженням Міжнародної організації з міграції, загальна кількість нелегальних мігрантів, які перебували на вільній території України станом на кінець 2019 року, коливалася в діапазоні від 37 700 до 60 900 осіб¹⁰.

Такі колосальні зміни демографії окупованого Криму потребують розроблення державної політики України стосовно цих осіб після деокупації півострова. Відсутність визначеності щодо дати деокупації не має розцінюватися як перешкода. Головним завданням має бути підготовка до різних сценаріїв, щоб на момент деокупації Криму, коли б він не відбувся, Україна мала готовий план або принаймні загальне бачення щодо політик, які доведеться імплементувати у багатьох сферах.

⁹ <https://www.facebook.com/ppu.gov.ua/posts/pfbid033vs2PQo2iXvRWKn39W6zrYRWwz9Bo3sdFTxB784b1cndredC9uLoAveyjdVzYAZcl>

¹⁰ https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf

ЗМІНА ДЕМОГРАФІЇ НА ІНШИХ ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНИХ ТЕРИТОРІЯХ УКРАЇНИ

Важливо підкреслити, що окупований Крим не є єдиною територією, де росія реалізує політику зі зміни демографічного складу населення. Ідентичні кроки можна відстежити як на територіях окремих районів Донецької та Луганської областей, окупованих із 2014 року, так і на територіях, окупованих РФ після 24 лютого 2022 року. Деякі показники такої політики держави-агресорки можна знайти в матеріалі [«Зміна демографії окупованих територій України у 2022-2023 рр.»](#).

За офіційною інформацією Міністерства соціальної політики України, від початку конфлікту понад 2 мільйони громадян із Донецької та Луганської областей були змушені залишити свої домівки, отримавши статус внутрішньо переміщених осіб. Ураховуючи тих, хто вибув на інші території України без отримання статусу ВПО, а також тих, хто перемістився до росії або окупованого Криму, загальна кількість переміщених осіб може сягати майже декількох мільйонів. Натомість з території окупованого Криму статус ВПО отримали 54 351 особа, а загальна кількість осіб, які виїхали з півострова з 2014 року, може складати близько 200 000¹¹.

Хоча, як уже зазначалося, це дослідження не зосереджується на детальному розгляді демографічних змін в окупованих регіонах, а звертає особливу увагу на аналіз майбутньої державної політики щодо осіб, які незаконно прибули на ці території. При цьому особливий акцент робиться на окупованому Криму, який виокремлюється як абсолютний «лідер» за кількістю нелегальних мігрантів.

Такий фокус є цілком логічним, адже триваючі з 2014 року бойові дії на сході України не сприяли зростанню кількості нелегальних мігрантів на цих територіях. Ба більше, стратегія російської федерації до 2022 року полягала не в анексії ОРДЛО, а в поверненні цієї території під контроль України зі спеціальним автономним статусом, що обмежувало стимулювання росією масового переселення власних громадян до цих регіонів, на відміну від Криму. Подібна логіка властива і демографічній ситуації на окупованих з лютого 2022 року територіях, проте у зв'язку з активними бойовими діями масштаби демографічних змін поки що не можуть наблизитися до кримських.

Можна зробити логічне припущення, що демографічна ситуація в окупованому Криму з точки зору наявності значної кількості нелегальних мігрантів є особливо загрозливою, що обґрунтовує потребу в її виокремленні та окремому дослідженні. Але не можна виключати, що окремі елементи політики подолання наслідків зміни демографії окупованого Криму можуть бути використані і на інших окупованих територіях.

¹¹ <https://fakty.com.ua/ua/ukraine/20230226-iz-krymu-za-9-rokiv-okupacziji-vvyihaly-majzhe-200-tys-lyudej-tasheva/>

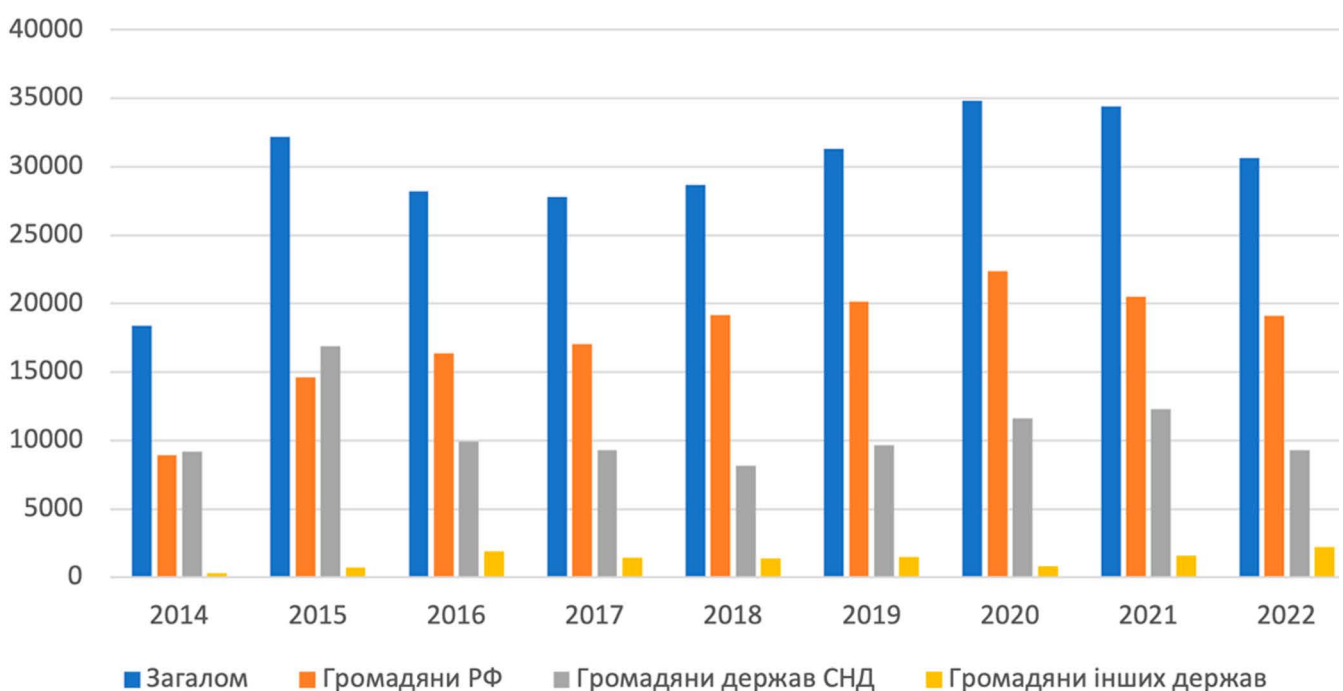
КАТЕГОРИЗАЦІЯ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ В ОКУПОВАНОМУ КРИМУ ЗА ДЕРЖАВОЮ ПОХОДЖЕННЯ

Серед нелегальних мігрантів найбільшу частину складають громадяни російської федерації. Відповідно до «офіційної» інформації так званого «Управління Федеральної служби государственной статистики по Республике Крым и г. Севастополю», частка мігрантів, які перемістилися в окупований Крим з території російської федерації, протягом 2014-2023 років складала близько 62% від загальної кількості нелегальних мігрантів.

Також до нелегальних мігрантів належить значна кількість громадян інших держав, зокрема держав СНД (Співдружність Незалежних Держав): Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Узбекистану та інших. До населення держав СНД окупаційна статистика також відносить українців, які прибули з вільної території України. Відповідно до «офіційної» інформації так званого «Управління Федеральної служби государственной статистики по Республике Крым и г. Севастополю», частка мігрантів з держав СНД складала протягом 2014-2023 років близько 34% від загальної кількості мігрантів. Ще близько 4% від загальної кількості мігрантів прибули з інших держав світу.

Проте необхідно підкреслити, що статистика окупаційних структур не є точною та не враховує значну кількість осіб, які фактично проживають на території окупованого Криму, але не значаться у так званій «офіційній» статистиці. У зв'язку з цим варто припустити, що відсоток російських громадян серед загальної кількості нелегальних мігрантів є насправді значно вищим.

Незаконна міграція до окупованої АР Крим 2014-2022 рр.



Окрім цього, у контексті незаконної міграції на території окупованої АР Крим варто взяти до уваги розподіл нелегальної міграції за населеними пунктами та районами. Цей показник об'єднує в собі всі міграційні потоки, які значаться в російській статистиці: внутрішньо регіональна міграція (міграція у межах Криму), міжрегіональна міграція (міграція з росії), міжнародна міграція (міграція з інших держав, куди російська статистика включає також і «міграцію» з України). На прикладі окупаційної статистики з 2022 року можна побачити, що абсолютна більшість мігрантів на території окупованої АР Крим поселяються у наступних містах: Сімферополь, Ялта, Феодосія, Євпаторія, Керч, Алушта, а також таких районах: Сімферопольський, Бахчисарайський, Сакський. Натомість, як можна побачити, рівень міграційних потоків у північних районах Криму (Джанкойський, Красноперекопський, Первомайський, Роздольненський) є суттєво меншим. Тенденції щодо районів розселення нелегальних мігрантів є подібними кожного року окупації.

Цей аспект є критичним, враховуючи, що, як вже згадувалося раніше, найбільш інтенсивні бойові дії можуть відбуватися саме в північних районах Криму. Це, у свою чергу, може призвести до значного виїзду населення, включаючи нелегальних мігрантів, з цієї території. Однак, такий вплив нелегальних мігрантів може не стосуватися південних районів Криму, де проживає основна частина нелегальних мігрантів і де, ймовірно, очікується менша інтенсивність бойових дій.

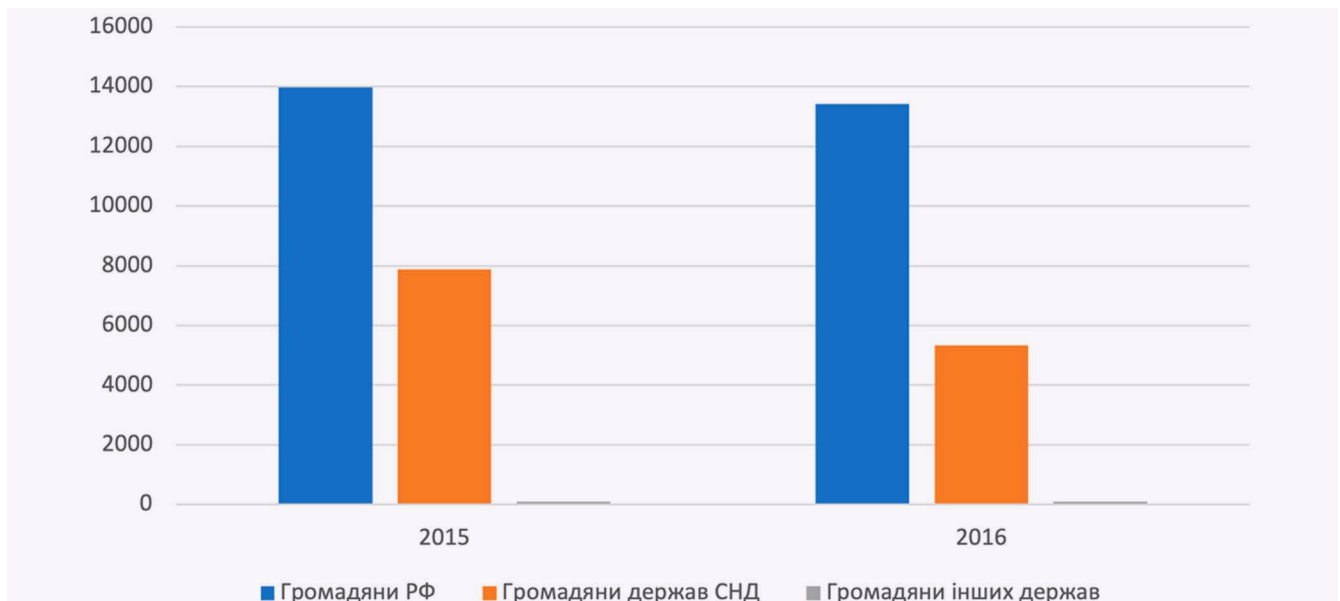
Міграційне переміщення населення міськими округами та муніципальними районами Республіки Крим за 2022 рік

	Число прибывших	Число выбывших	Миграционный прирост, убыль (-)
Республика Крым	48 789	51 142	-2 353
Городские округа			
Симферополь	9 117	10 250	-1 133
Алушта	1 213	1 550	-337
Армянск	801	1 022	-221
Джанкой	709	1 029	-320
Евпатория	2 995	2 995	0
Керчь	3 530	3 699	-169
Красноперекопск	484	596	-112
Саки	648	804	-156
Судак	461	863	-402
Феодосия	3 388	3 138	250
Ялта	3 409	3 981	-572
Муниципальные районы			
Бахчисарайский	2 016	1 961	55
Белогорский	1 405	1 472	-67
Джанкойский	946	1 112	-166
Кировский	1 423	1 441	-18
Красногвардейский	2 274	2 104	170
Красноперекопский	604	702	-98
Ленинский	825	1 436	-611
Нижнегорский	873	829	44
Первомайский	822	738	84
Раздольненский	977	962	15
Сакский	2 508	2 309	199
Симферопольский	5 579	4 592	987
Советский	594	651	-57
Черноморский	1 188	906	282

человек

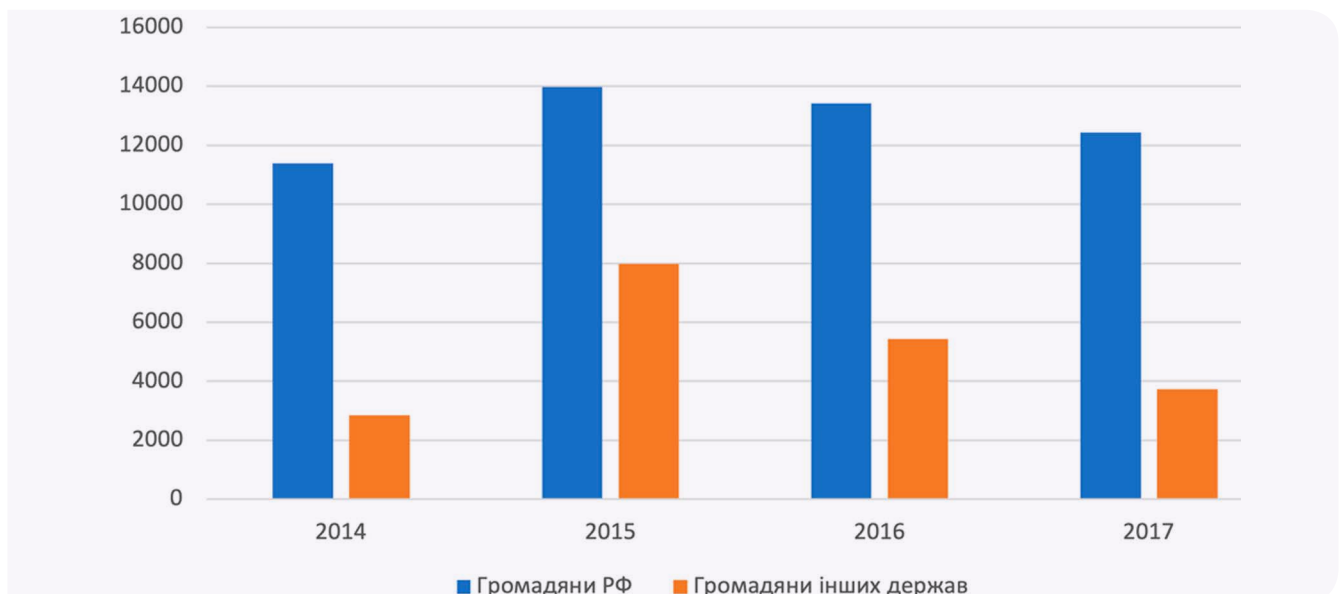
Отримання статистики щодо окупованого Севастополя виявляється складним завданням. Проте, аналізуючи різні доступні дані, можна сформулювати уявлення про походження нелегальних мігрантів, які прибули до міста після 2014 року. Так, ми бачимо, що протягом 2015-2016 років, за які наявна статистика щодо кількості мігрантів з різних держав, більшість нелегальних мігрантів склали громадяни російської федерації, але також із суттєвою кількістю громадян держав СНД. Натомість кількість громадян інших держав серед нелегальних мігрантів у Севастополі була на рівні статистичної похибки.

Незаконна міграція до окупованого Севастополя 2015-2016 років.



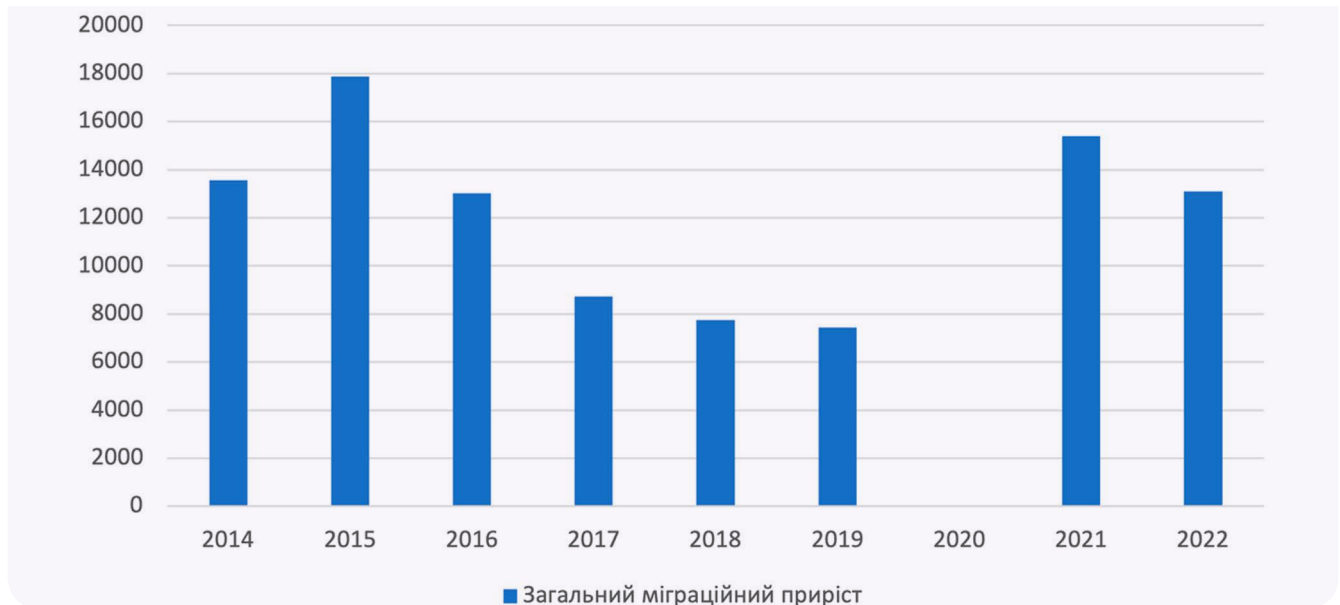
Окрім цього, у проміжку 2014-2017 років ми маємо статистику щодо кількості нелегальних мігрантів в окупованому Севастополі з російської федерації та загалом з інших держав світу, без виокремлення мігрантів з держав СНД. Проте, як ми вже побачили вище, частка нелегальних мігрантів з держав СНД з усіх держав, окрім російської федерації, складає близько 99% від загальної кількості.

Незаконна міграція до окупованого Севастополя 2014-2017 років.



Для уточнення остаточної думки про зростання числа нелегальних мігрантів в окупованому Севастополі, можна розглянути статистику загального міграційного приросту, яка показує різницю між кількістю осіб, що прибули на цю територію, та кількістю осіб, які залишили її, за період з 2014 по 2022 роки. Абсолютну більшість складають власне громадяни російської федерації. На жаль, знайти окремо інформацію щодо загальної кількості прибулих незаконних мігрантів у м. Севастополь за роками не вдалося.

Загальний приріст міграції у м. Севастополь 2014-2022 рр.



На графіку, наведеному вище, можна помітити, що дані за 2020 рік відсутні. Так, у матеріалі Forbes¹² зазначено, що у 2020 році в окупованому Севастополі виявили, що загальна кількість мігрантів у місті була майже на 50 000 осіб більшою. Це, власне, є додатковим показником, що статистика окупантів є неточною та не враховує всіх осіб, які фактично проживають на території окупованого півострова.

Іноземці, які перебували на території Криму до 2014 року

Іншим важливим аспектом є те, що не варто виключати присутність на території окупованого Криму громадян інших держав світу, включно з громадянами держав-членів ЄС, які проживали на території Криму ще до початку окупації і могли залишитися там.

Так, згідно з показниками відомчої статистичної звітності Державної міграційної служби України станом на 28 лютого 2014 року:

- **на обліку** Головного управління ДМС України в Автономній Республіці Крим перебували **16 658** іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживали в Україні, а також **3 292** іноземця та особи без громадянства, які тимчасово проживали в Україні;
- **на обліку** Управління ДМС України в м. Севастополь перебували **6 758** іноземців та осіб без громадянства, які постійно проживали в Україні, а також **566** іноземців та осіб без громадянства, які тимчасово проживали в Україні.

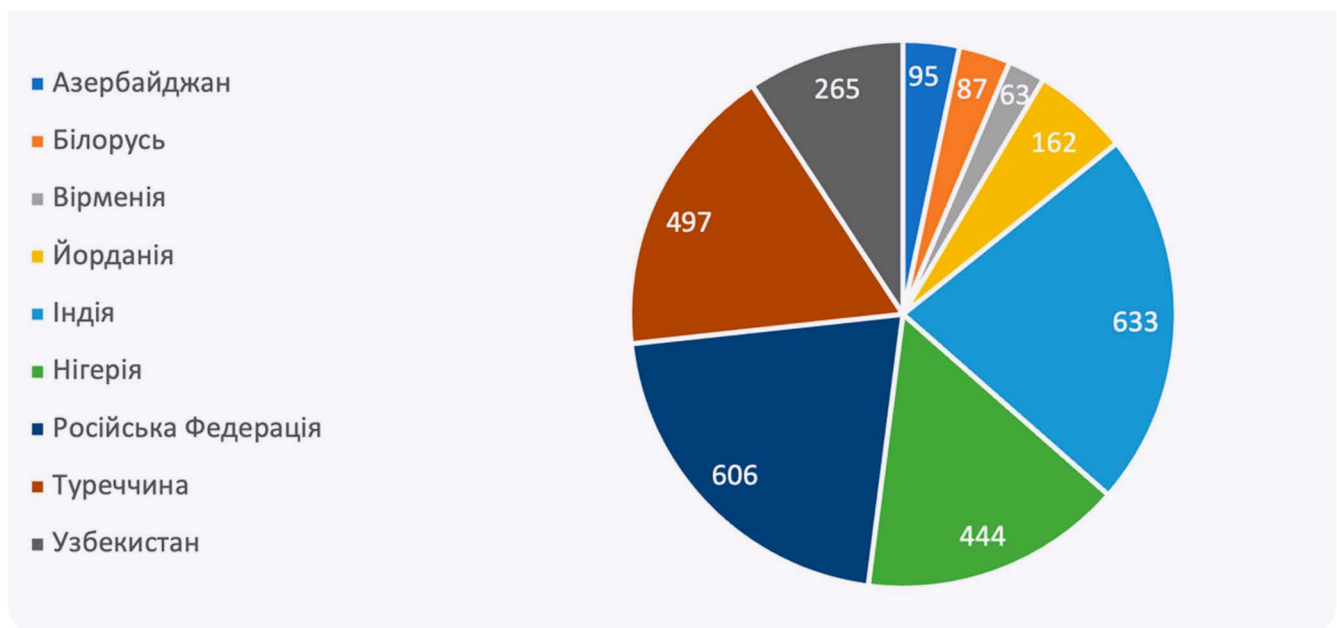
¹² <https://www.forbes.ru/obshchestvo/435149-sevastopol-ustanovil-20-letniy-rekord-po-naplyvu-migrantov-chto-s-etim-ne-tak>

ДОЛЯ ОСІБ, ЯКІ НЕЗАКОННО ОСЕЛИЛИСЯ В ОКУПОВАНОМУ КРИМУ

Отже, станом на початок окупації на території Криму, постійно або тимчасово проживали 27 274 іноземців та осіб без громадянства. Відповідно до українського законодавства іноземці та особи без громадянства, які тимчасово проживають на території України, мають продовжувати строк перебування протягом визначеного періоду (зазвичай кожні 1-3 роки або у випадку зникнення попередньої підстави перебування на території України). ДМС не має інформації щодо кількості іноземців з окупованого Криму, які продовжили термін перебування на території України після початку окупації. Ймовірно, більшість з них не продовжили строк перебування, оскільки це було доволі затратно з точки зору часових і фінансових ресурсів, а тому більшість з них можуть вважатися нелегальними мігрантами.

Серед іноземців, які тимчасово проживали на території Кримського півострова станом на початок окупації, більшість мали громадянство наступних держав: Азербайджан – 95; Білорусь – 87; Вірменія – 63; Йорданія – 162; Індія – 633; Нігерія – 444; російська Федерація – 606; Туреччина – 497; Узбекистан – 265.

Іноземці, які тимчасово проживали в Криму до окупації (осіб)



Натомість, серед іноземців, які проживали на території Криму на постійній основі, абсолютна більшість – громадяни російської Федерації – 16 665 осіб. Питання скасування посвідок на постійне проживання для таких осіб становить окрему проблематику.

Громадяни України, які прибули на територію окупованого Криму з порушенням законодавства

Окремо варто звернути увагу на те, що значна частина осіб, які прибули в окупований Крим з порушенням українського законодавства, є громадянами України. Передусім, слід підкреслити, що громадяни України, які, за наявними даними, становлять значну частку з тих, хто незаконно поселився на території Криму в період окупації, згідно з українським законодавством не є нелегальними мігрантами. Проте, в російській окупаційній статистиці громадяни України з-поза меж Криму значаться саме як іноземці.

Перш за все, мова йде про громадян України з Донецької та Луганської областей, які після початку активних бойових дій на сході України в 2014 році виїхали через російську територію в окупований Крим. Взяття до уваги цього факту є дуже важливим, оскільки це суттєво впливає на контекст описаної проблематики.

Наприклад, в окупаційній адміністрації Севастополя в 2021 році заявили, що зі 152 000 іноземців (відповідно до російського законодавства «іноземцями» не вважаються громадяни російської федерації), які прибули в Севастополь з 2014 року, близько 109 000 – це українці¹³.

Після початку повномасштабного вторгнення 24 лютого 2022 року відбулася друга подібна хвиля переміщення українців в окупований Крим. Протягом перших місяців російського повномасштабного вторгнення значні території Херсонської, Запорізької та інших областей були окуповані російськими військами. Українці, які опинилися на цих окупованих територіях та не встигли або не змогли виїхати на вільні території України, часто переміщалися в окупований Крим подалі від бойових дій. Наприклад, 26 березня 2022 року на сайті окупаційної адміністрації Криму було опубліковано інформацію, що з материкової частини України на півострів прибуло 24 000 осіб¹⁴. Кількість таких осіб могла збільшитися протягом 2 років повномасштабного конфлікту, або навпаки, більшість могли виїхати з окупованого Криму через російську територію в інші держави.

Підсумовуючи, після звільнення Криму на його території цілком ймовірно будуть незаконно перебувати десятки або сотні тисяч осіб. Більшість з цих осіб є громадянами російської федерації. Другою за розмірами групою є українці з інших областей України, які прибули на територію окупованого Криму, з порушенням відповідного порядку. Третьою за розміром групою є громадяни держав СНД, зокрема Білорусі, Узбекистану, Вірменії, Казахстану та ін., а четвертою – громадяни інших держав світу, які складають найменшу частину нелегальних мігрантів. Така ситуація потребує чіткого розрізнення за державою походження осіб, які незаконно прибули на територію окупованого Криму, під час формування майбутньої державної політики.

¹³ <https://www.blackseanews.net/read/181820>

¹⁴ <https://rk.gov.ru/articles/71f0cdd1-6c9e-4d79-9151-34d79d8e28d7>

ОГЛЯД ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО ЗМІНИ ДЕМОГРАФІЇ ОКУПОВАНОГО КРИМУ

У нормативно-правових актах та стратегічних документах держави на цей момент відсутні згадки щодо необхідності запровадження спеціальних механізмів або внесення змін до законодавства з метою вирішення проблеми перебування на території окупованого Криму значної кількості нелегальних мігрантів. Не дивлячись на це, органи державної влади України, які займаються формуванням та реалізацією державної політики щодо деокупації та реінтеграції окупованого Криму, не оминають повністю цю тематику у своїй діяльності. Зокрема, можна навести такі приклади напрацювань органів державної влади України, де згадується необхідність вирішення проблематики нелегальних мігрантів в окупованому Криму:

1. Указ Президента України №117/2021 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»¹⁵, де зазначено: «Російською Федерацією та її окупаційною адміністрацією на тимчасово окупованій території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя порушуються права корінних народів і національних меншин України, зокрема право на етнічну ідентичність, культурну і мовну самобутність, свободу світогляду і віросповідання, свободу об'єднань, право на освіту, спостерігаються утиски та системні прояви дискримінації за етнічною та релігійною ознаками, впроваджується цілеспрямована політика щодо зміни демографічного складу населення. З тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя здійснюється витискання українців, представників корінних народів, знищення ознак їх національної ідентичності», а також: «18. Україна здійснює постійний моніторинг перетину її державного кордону та перетину адміністративної межі з тимчасово окупованою територією, вживає відповідно до законодавства України заходів щодо притягнення до відповідальності фізичних осіб, які незаконно прибувають на тимчасово окуповану територію».

2. У документі, підготовленому Представництвом Президента України в АР Крим, під назвою «Пріоритетні кроки Української держави після деокупації Криму», зазначено, що: «(Україна забезпечує) Видворення громадян Російської Федерації, які незаконно перебувають на півострові, відбувається після перевірки щодо причетності до вчинення міжнародних злочинів шляхом прийняття індивідуальних рішень та з урахуванням міжнародних стандартів»¹⁶.

3. У проєкті розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України на період до 2026 року та затвердження операційного плану заходів з її реалізації у 2024-2026 роках», розробленого Міністерством з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України зазначено, що: «Водночас значна присутність громадян Російської Федерації, які в порушення норм українського законодавства прибули на тимчасово окуповану

¹⁵ <https://www.president.gov.ua/documents/1172021-37533>

¹⁶ <https://ppu.gov.ua/wp-content/uploads/2023/06/pershocherhovi-kroky.pdf>

територію України після початку їхньої окупації Російською Федерацією, призведе до необхідності розробки забезпечення їхнього розшуку та депортації за межу деокупованих територій України. Це з високою долею ймовірності потягне за собою вжиття додаткових заходів безпеки та стабілізаційних заходів невідкладно після деокупації територій¹⁷. І цим же ж документом визначено завдання забезпечення ідентифікації іноземців, які в порушення норм законодавства України прибули на тимчасово окуповану територію України, та вирішення питання щодо права їх подальшого перебування на території України. А ключовим показником результативності визначено наступне: "Розроблено політику та низку підходів щодо заходів з ідентифікації іноземців, які в порушення норм законодавства України прибули на тимчасово окуповану територію України, та вирішення питання щодо права їх подальшого перебування на території України". Це підкреслює важливість формування варіантів політики для вирішення цього питання, а також не оптимальності застосування існуючих процедур.

Також важливо, що зміна росією демографії окупованого Криму не залишається поза увагою правоохоронних органів України. Прокуратурою АР Крим та м. Севастополь здійснюється процесуальне керівництво у кримінальному провадженні за фактами незаконного переміщення РФ та її окупаційною адміністрацією цивільного населення України за межі півострова та заміщення населення російським¹⁸.

¹⁷ <https://minre.gov.ua/2024/04/17/zvit-za-rezultatamy-provedennya-konsultacij-iz-gromadskisty-3/>

¹⁸ https://ark.gp.gov.ua/ua/news.html?_m=publications&_t=rec&id=282197

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ

Російська політика зі зміни демографічного складу населення окупованих територій порушує міжнародне право, а саме – Статтю 49 Конвенції про захист цивільного населення під час війни: «Окупаційна держава не повинна здійснювати переміщення або депортації частини свого громадянського населення на територію, яку вона окупує». Окрім цього, масове переселення росіян в Крим і депортація українців звідти може вважатися воєнним злочином відповідно до статті 8 (2) (a) (vii) Римського статуту МКС і злочином проти людяності згідно зі статтею 7 (1) (d).

Окрім цього, у звіті Офісу прокурора Міжнародного Кримінального Суду від 2020 року була зазначено, що росією з 2014 року були вчинені злочини на території Криму, пов'язані з насильницьким переміщенням населення¹⁹.

Засудження зміни росією демографічного складу населення окупованого Криму та закликати припинити таку практику вже тривалий час містяться в резолюціях Генеральної асамблеї ООН «Ситуація з правами людини на тимчасово окупованих територіях України, включаючи Автономну Республіку Крим та місто Севастополь»²⁰.

Що стосується формування державної політики щодо нелегальних мігрантів на території окупованого Криму, то зобов'язання на Україну накладає низка норм міжнародного права, зокрема – міжнародного права прав людини, яке Україна має поважати з юридичної, моральної та прагматичної точок зору. Дотримання міжнародних норм є необхідністю та викликом для української влади, оскільки майбутня українська міграційна політика щодо нелегальних мігрантів у Криму може викликати занепокоєння серед союзників, дати російській федерації можливості для маніпуляцій і поширення пропаганди, а також становити ризики для міжнародної репутації України та наших євроатлантичних інтеграційних прагнень.

Ці ризики стали особливо очевидними на нещодавньому прикладі Азербайджану, який, де-факто, витіснив усіх вірмен з території Нагірного Карабаху під час військової деокупації цієї території²¹. Ця ситуація підкреслила потенційні негативні наслідки політики держави-суверена на деокупованій території, що не враховує права та інтереси осіб, які перебувають на цій території, у тому числі осіб, які де-юре можуть вважатися нелегальними мігрантами. Так, політика Азербайджану щодо Нагірного Карабаху спричинила занепокоєння міжнародної спільноти ймовірним порушенням азербайджанською стороною міжнародних норм, що викликало критику щодо порушень прав людини та поставило під серйозну загрозу відносини Азербайджану з «західним світом»²². Це вчергове демонструє, що виважена, послідовна, передбачувана державна політика Україна щодо нелегальних мігрантів в окупованому Криму сприятиме мінімізації потенційних ризиків на міжнародній арені.

¹⁹ <https://www.icc-cpi.int/sites/default/files/itemsDocuments/2020-PE/2020-pe-report-ukr-rus.pdf>

²⁰ <https://digitallibrary.un.org/record/4033013?ln=en>

²¹ https://rus.azatutyun.am/a/32618143.html?fbclid=IwAR2MxKH75TRJNkqG59DGzHAnC_g4-vG5STKmC19Is34hY9mGLHT5RANt14

²² <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230929IPR06132/nagorno-karabakh-meps-demand-review-of-eu-relations-with-azerbaijan>



Nagorno-Karabakh: MEPs demand review of EU relations with Azerbaijan

Press Releases PLENARY SESSION AFET 05-10-2023 - 12:53



• Parliament says current situation with Armenians fleeing Nagorno-Karabakh amounts to ethnic cleansing



• The EU must adopt targeted sanctions against Azerbaijani government officials responsible for ceasefire violations and human rights abuses in Nagorno-Karabakh



• EU should suspend any negotiations on a renewed partnership and current energy MoU with Baku



• MEPs call on Türkiye to restrain its ally Azerbaijan

Condemning Azerbaijan's violent seizure of Nagorno-Karabakh, MEPs call for sanctions against those responsible and for the EU to review its relations with Baku.

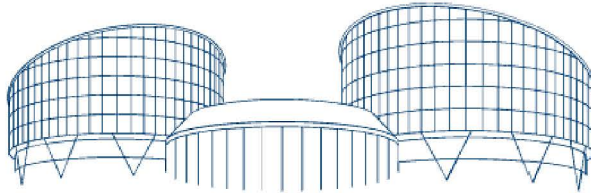
Міжнародним правом передбачено декілька рівнів захисту нелегальних мігрантів:

- **Захист від повернення до країни**, де особи можуть зіткнутися з серйозними порушеннями прав людини (смертна кара, тортури, незаконне ув'язнення тощо). Ці положення вже інтегровані в українське законодавство. Частиною 1 статті 31 [Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»](#) забороняється видворення іноземців до країн, де їх життю, свободі, безпеці та здоров'ю загрожуватиме небезпека.
- **Процесуальні гарантії** під час процедури примусового видворення.
- **Заборона колективного видворення** без індивідуального розгляду кожної справи. Ці положення також передбачені українським законодавством. У частині 2 статті 31 [Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»](#) вказано, що забороняється колективне примусове видворення іноземців та осіб без громадянства.
- **Будь-які дії** щодо нелегальних мігрантів мають вчинятися з повагою до гідності особи. Це, зокрема, означає наступне: видворення має відбуватися без приниження та без застосування надмірного примусу; у термін і спосіб, який дозволяє нелегальним мігрантам самостійно покинути територію держави; з уникненням шкоди здоров'ю людини; взяття до уваги особливих обставин (інвалідність, хвороба, вагітність) та інших.

ПРАКТИКА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ З ПРАВ ЛЮДИНИ

Надзвичайно важливим є ретельний аналіз практики Європейського суду з прав людини та її використання під час розробки майбутньої державної міграційної політики України на території Криму. Звичайно, випадок України є унікальним, оскільки в жодній європейській державі після Другої світової війни не відбувалося масового незаконного переселення громадян держави-окупантки на окуповану територію. У зв'язку з цим, серед рішень ЄСПЛ не вдалося знайти таких, які повністю відповідали би майбутнім викликам України на території Криму. Але, не дивлячись на це, ЄСПЛ має чималу кількість прикладів ухвалення рішень у контексті нелегальної міграції. А оскільки більшість іноземців на території окупованого Криму заїхали туди незаконно після 2014 року та, відповідно, є нелегальними мігрантами – вивчення найважливіших рішень ЄСПЛ у цьому контексті є вимогою часу.

Із детальнішим оглядом важливих для нашої ситуації справ Європейського суду з прав людини можна ознайомитися у матеріалі [«Як деколонізувати Крим... і не порушити права людини?»](#).



EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS
COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Рішення ЄСПЛ базуються на тлумаченні та застосуванні стандартів прав людини, закріплених у [Європейській конвенції з прав людини](#). Ці стандарти надають правову рамку для захисту фундаментальних прав і свобод людини, незалежно від конкретного фактичного контексту. Тому рішення суду можуть виступати як прецеденти (хоча і самі рішення ЄСПЛ не є прецедентами в класичному розумінні *stare decisis*, а скоріше відображають сталість, зміну або розвиток практики Суду з певного питання)²³ та надавати керівні принципи для держав, навіть у випадках, коли їхня конкретна ситуація відрізняється від ситуації, описаної судом. Хоча кожна справа є унікальною, принципи, встановлені у рішеннях ЄСПЛ, можуть бути корисними та застосовуватися до інших ситуацій, що стосуються нелегальної міграції, депортації та прав людини. Держави-учасниці Європейської конвенції з прав людини можуть і мають користуватися висновками ЄСПЛ як орієнтиром для тлумачення правових принципів і зобов'язань, пов'язаних з нелегальною міграцією.

²³ <https://supreme.court.gov.ua/supreme/pres-centr/zmi/817465>

Що може взяти до уваги Україна при напрацюванні політичного рішення щодо нелегальних мігрантів на території окупованого Криму, зважаючи на практику ЄСПЛ?

- 1. Держави повинні** надавати пріоритет добровільному поверненню нелегальних мігрантів та вичерпувати всі можливості для осіб, щоб вони добровільно виїхали, перш ніж вдаватися до примусового видворення.
- 2. Затримання** та позбавлення волі нелегальних мігрантів має використовуватися як крайній захід. Умови тримання мають відповідати мінімальним стандартам людської гідності, а термін тримання під вартою має бути обмеженим.
- 3. Держави не повинні** піддавати осіб, у тому числі нелегальних мігрантів, тортурам, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню під час видворення. Це стосується способу видворення, умов утримання та поводження з мігрантами протягом усього процесу.
- 4. Держави зобов'язані** забезпечити, щоб процес видворення не створював реального ризику для життя мігранта. Це включає оцінку потенційних небезпек у країні призначення та забезпечення наявності відповідних заходів безпеки.
- 5. Нелегальні мігранти** мають право на певні процедурні гарантії, такі як право бути поінформованим про причини прийняття певних рішень, право оскаржити рішення та право на ефективні засоби правового захисту.
- 6. Україна зобов'язана** проводити індивідуальну оцінку ситуації кожного мігранта перед тим, як прийняти рішення щодо подальшого перебування на території України. Ця оцінка повинна брати до уваги відповідні фактори, такі як особисті обставини особи, потенційні ризики в країні призначення та вплив на сімейне життя мігранта.
- 7. Україна повинна** враховувати право на повагу до сімейного життя відповідно до статті 8 Європейської конвенції з прав людини. Будь-які вжиті заходи мають бути пропорційними та враховувати вплив на сім'ю, зокрема на права та найкращі інтереси дітей. Наприклад, у багатьох рішеннях ЄСПЛ особлива вразливість дітей враховувалася понад усе та переважала над незаконністю перебування іноземця на території держави. Тобто необхідно брати до уваги обставини та проблеми, які можуть виникнути для членів сім'ї, зокрема для подружжя та неповнолітніх дітей.

Однак, важливо зауважити, що рішення та практика Європейського суду з прав людини не є абсолютним взірцем, за яким має слідувати Україна. Унікальність нашої ситуації передбачає, що певні рішення будуть прийматися вперше, формуючи таким чином нові прецеденти та практику. Окрім цього, державна політика України матиме легітимну мету – відновлення територіальної цілісності та забезпечення національної безпеки, що може тягнути за собою відступ від окремих зобов'язань. Ба більше, Європейська конвенція про захист прав людини передбачає, що певні права можуть підлягати обмеженням, якщо вони є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах, зокрема, національної безпеки, територіальної цілісності або громадської безпеки²⁴.

Проте, вищезазначені висновки з існуючої практики ЄСПЛ демонструють певні «червоні лінії», повне ігнорування яких може мати негативні наслідки для України.

²⁴ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004#Text

УКРАЇНСЬКЕ МІГРАЦІЙНЕ ЗАКОНОДАВСТВО

В Україні вже існує усталене міграційне законодавство, яке визначає основні принципи та процедури міграційного регулювання. Основу цього законодавства становлять наступні нормативно-правові акти:

- [Закон України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»](#)
- [Наказ МВС, ДПСУ та СБУ «Про затвердження Інструкції про примусове повернення і примусове видворення з України іноземців та осіб без громадянства»](#)
- [Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил оформлення і видачі посвідчення особи на повернення та його форми»](#)
- [Постанова Кабінету Міністрів «Про затвердження Типового положення про пункт тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства, які незаконно перебувають в Україні»](#)
- [Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку провадження за заявами іноземців та осіб без громадянства про добровільне повернення»](#)
- [Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оформлення документів, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус, громадянам, які проживають на тимчасово окупованій території України»](#)
- [Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку продовження строку перебування та тимчасового проживання, продовження та скорочення строку тимчасового перебування іноземців та осіб без громадянства на території України»](#)
- [Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження зразка, технічного опису бланка та Порядку оформлення, видачі, обміну, скасування, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недійсною та знищення посвідки на тимчасове проживання»](#)

Додатково, у контексті окупованого Криму, важливими є наступні акти:

- [Закон України «Про громадянство України»](#)
- [Закон України «Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»](#)
- [Указ Президента України №117/2021 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 березня 2021 року «Про Стратегію деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»](#)
- [Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з реалізації Стратегії деокупації та реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим та міста Севастополя»](#)
- [Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї»](#)

Важливо зазначити, що у 2023 році вже відбулася значна зміна Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»²⁵. А саме: процедуру примусового видворення нелегальних мігрантів була замінена на адміністративну. Це означає, що рішення щодо примусового видворення приймає не суд, а один з наступних органів: ДМС, СБУ або ДПСУ, з можливістю оскаржити таке рішення в судовому порядку. Власне, пропозиції щодо запровадження таких змін були викладені в матеріалі Української Гельсінської спілки з прав людини «[Як деколонізувати Крим? Процедура видворення нелегальних мігрантів](#)», незадовго до прийняття відповідного Закону.

На сьогодні, Законом України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства» встановлено такі механізми повернення мігрантів як:

- **добровільне повернення** (стаття 25 Закону);
- **примусове повернення** (стаття 26 Закону);
- **передавання** відповідно до міжнародних договорів про реадмісію (стаття 29 Закону);
- **примусове видворення** (стаття 30 Закону).

Надалі буде використовуватися термін «видворення», яке не є відповідником вищезазначених законодавчих механізмів, а узагальнює різні форми та методи, за допомогою яких держава може забезпечити виїзд іноземців та осіб без громадянства з її території.

Загалом, існуючі законодавчі механізми є достатніми для вирішення питання незаконного перебування іноземців. Проте описані у цих актах процедури не є оптимальними для врегулювання окремих унікальних випадків колонізації окупованої території іноземною державою. І це є логічним, оскільки розроблялися та затверджувалися вони з метою вирішення «традиційних» міграційних питань.

Натомість, є декілька вагомих аргументів щодо проблематичності застосування існуючих законодавчих механізмів у контексті окупованого Криму:

- 1. Політична чутливість** на міжнародній арені питання видворення значної кількості іноземців після деокупації Криму. Така політика України може сприйматися щонайменше неоднозначно з боку багатьох представників іноземних держав, журналістів і правозахисників, що може мати негативні наслідки для України.
- 2. У найближчий час** після відновлення контролю над Кримом дієва виконавча влада на півострові буде фактично відсутня та потребуватиме відбудови з нуля. За таких умов застосування процедури примусового видворення, що саме по собі є значним викликом з точки зору спроможності публічної влади, буде ще більш ускладненим.
- 3. Процедура видворення** буде одночасно застосовуватися щодо десятків або сотень тисяч іноземців, що потребуватиме значного періоду часу для реалізації.

Наведені аргументи достатньо підкреслюють, що вирішення проблеми нелегальної міграції в окупованому Кримі відповідно до чинного законодавства не є найкращим рішенням і супроводжуватиметься численними ризиками. Саме тому необхідно передбачити особливий порядок міграційної політики України на території звільненого Криму.

²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2952-20#n238>

ОЦІНКА РИЗИКІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З ПЕРЕБУВАННЯМ НА ТЕРИТОРІЇ КРИМУ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ

Важливо відзначити, що питання зміни демографії окупованого Криму стало предметом обговорення на політичному рівні в Україні, і цю тенденцію необхідно підтримувати. Таким чином формуються обриси майбутнього політичного рішення. Одним із прикладів є матеріал Постійного Представника Президента України в АР Крим: [“Деколонізація окупованого Криму: чому це безпекове питання та гарантія неповторення російської агресії”](#).

З точки зору формування державної політики України, надзвичайно важливою є об'єктивна оцінка різних аспектів можливого перебування на території вже вільного Криму значної кількості осіб, які незаконно прибули на цю територію. Підхід має бути виваженим та ґрунтуватися на об'єктивних факторах. У зв'язку з цим багато аргументів, наведених нижче, можуть видаватися декому невідповідними або навіть обурливими. Проте, з метою пошуку найкращого з можливих рішень складної проблеми, необхідно брати до уваги всі фактори, які можуть мати вплив на ефективність політики та загальну ситуацію в усіх сферах суспільства. У зв'язку з цим буде зроблена спроба синтезувати всі аргументи щодо доцільності або недоцільності перебування на території Криму нелегальних мігрантів, які найчастіше зустрічаються в різних джерелах.

У дискусії всередині українського суспільства, не лише у колах експертів, державних службовців і громадських активістів, а, перш за все, у засобах масової інформації та серед широких верств суспільства, серед аргументів на користь того, що легалізація перебування значної кількості іноземців на території звільненого Криму є загрозою для України, можна виокремити наступні:

- 1. Присутність російських військових та державних службовців:** наявність на території Криму діючих або колишніх російських військових, правоохоронців, суддів, спецслужбовців, державних службовців, політиків та «пропутінських» активістів становитиме пряму загрозу національній безпеці України.
- 2. Реваншистські амбіції:** паралелі з історією Німеччини після Першої світової війни та власне російською історією після розпаду СРСР підкреслюють ризик підсилення російських реваншистських настроїв у випадку, якщо значна кількість російських громадян продовжить перебувати на території України.
- 3. Суспільні конфлікти:** існує ризик виникнення суспільних конфліктів в Україні внаслідок присутності великої російської спільноти на території Криму, особливо без їх інтеграції в українське суспільство.
- 4. Використання як важелю впливу:** росія може використовувати російську спільноту в Криму як засіб для дестабілізації України.
- 5. Наслідки масового переселення етнічних росіян:** наявність значної кількості етнічних росіян, які під час радянського періоду активно переїжджали до Криму та деяких інших регіонів України, стала важливим фактором дестабілізації України після здобуття незалежності. Це підкреслює, що перебування значної кількості

громадян росії на території Криму після його звільнення може становити серйозну загрозу для національної безпеки України.

Проте твердження, що легалізація перебування значної кількості іноземців на території звільненого Криму є загрозою для України, не є беззаперечним. Окремі аргументи, які були зазначені вище і зустрічаються в українському суспільстві, є завідомо хибними. Наприклад, поширений аргумент щодо "присутності російських військових та службовців" є не релевантним, оскільки ймовірно такі особи будуть першими, хто покине територію України до звільнення, а ті, хто залишиться, підпадуть під кримінальне переслідування. Повертаючись до контраргументів, які поширені в українському дискурсі, щодо можливого перебування на території Криму нелегальних мігрантів можна виділити наступні:

- 1. Різноманітність походження мігрантів:** нелегальні мігранти не обмежуються лише громадянами росії. Серед нелегальних мігрантів є значна частка громадян інших держав, з якими Україна має дипломатичні відносини. Значна кількість громадян цих держав вже тривалий час проживають в Україні, тому немає підстав стверджувати, що легалізація перебування на території України після деокупації Криму цієї частини нелегальних мігрантів нестиме загрозу Україні.
- 2. Присутність мігрантів до окупації:** певна кількість іноземців в окупованому Криму перебували на цій території ще до 2014 року і фактично отримали статус нелегального мігранта через те, що не продовжили термін перебування на території України після початку окупації.
- 3. Мотивація нелегальних мігрантів:** не всі нелегальні мігранти прибули на територію окупованого Криму з метою колонізації чи поширення ідеології «русского мира». Значна частина таких осіб незаконно оселились на території окупованого Криму виключно з економічних міркувань.
- 4. Історичні приклади:** в історії наявні приклади, коли після закінчення руйнівних війн, значна кількість громадян країн-агресорів залишалася або переселялася на території держав, що перемогли. Це особливо стосується фахівців високого рівня. Наприклад, після Другої світової війни між країнами антигітлерівської коаліції розпочалася конкуренція за залучення німецьких науковців та інженерів. Така практика може бути виправданою і в сучасних умовах для мігрантів із певними кваліфікаціями.
- 5. Економічний вплив:** беззастережне видворення всіх нелегальних мігрантів може негативно вплинути на економічну стабільність регіону та його подальший розвиток. У цьому пункті варто врахувати, що після звільнення Криму та припинення бойових дій, питання економічного розвитку стане важливим фактором для забезпечення стабільності та уникнення подальших криз в українському суспільстві. Дізнатися більше про відновлення Криму можна у матеріалі: «Стратегія відновлення Криму після деокупації»²⁶.
- 6. Історичний досвід інтеграції етнічних росіян:** Україна має досвід інтеграції значної кількості етнічних росіян та громадян РСФСР, які переїхали на нашу територію до та після здобуття незалежності. Багато з них прийняли українську політичну ідентичність і беруть участь у захисті держави, що свідчить про здатність України інтегрувати певну кількість представників різних національностей до українського суспільства.

²⁶ https://crimea-platform.org/wp-content/uploads/2023/08/Stratehiia_UA.pdf

- 7. Потенційні порушення прав людини:** імпульсивні рішення щодо нелегальних мігрантів на території Криму можуть мати наслідком порушення міжнародного права та прав людини, що буде негативно сприйматися союзниками України і поставить під загрозу євроатлантичні прагнення нашої держави.
- 8. Розгляд міграційних квот як інструменту регулювання:** суттєвою загрозою для України може бути зосередження значної кількості громадян РФ в одному місці, наприклад, на південному березі Криму, що потенційно може зберегти переважно "російський" культурний ландшафт регіону та сприяти його ізоляції. Встановлення квот на проживання в певних містах або районах може зменшити цю загрозу, хоча питання ефективності міграційних квот залишається дискусійним.

У ситуації з перебуванням на території Криму нелегальних мігрантів важливо збалансувати ризики для національної безпеки України з потенційними перевагами, що можуть виникнути з їх легалізації. З одного боку, існують беззаперечні загрози, пов'язані з присутністю проросійських ідеологічних елементів, можливих суспільних конфліктів, деструктивний вплив Росії тощо. З іншого боку, важливо брати до уваги контраргументи, такі як необхідність дотримання прав людини, різноманітність походження мігрантів та економічний вплив мігрантів на регіон. Отже, для ефективного вирішення цієї складної проблеми необхідно враховувати всі фактори та знаходити виважені рішення, що гарантують національну безпеку та сприятимуть стабільності та розвитку регіону в умовах повоєнного відновлення.

ШЛЯХИ ВРЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ ПРИСУТНОСТІ НА ТЕРИТОРІЙ ОКУПОВАНОГО КРИМУ НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ ПІСЛЯ ДЕОКУПАЦІЇ

Передусім, слід нагадати, що громадяни України, які, за наявними даними, становлять значну частку з тих, хто незаконно поселився на території Криму в період окупації, згідно з українським законодавством не будуть класифікуватися як нелегальні мігранти після проходження процедури ідентифікації. Отже, процедура, мова про яку піде далі, не може застосовуватися до громадян України, навіть якщо ті порушили правила в'їзду на тимчасово окуповану територію.

Натомість, це вкотре підкреслює, що майбутню політику України щодо звільненого Криму необхідно формувати, беручи до уваги всі аспекти та елементи, які переплітаються між собою. Ігнорування окремого питання може призвести до ланцюжкової реакції та в результаті мати деструктивний ефект на всю політику.

Таким чином, важливим є формування варіантів вирішення питання незаконного перебування на території окупованого Криму громадян іноземних держав, особливо – російської федерації. Проте всі варіанти можливого політичного рішення мають відповідати базовим міжнародним стандартам із дотриманням прав людини. З огляду на це, варіанти політичного рішення на кшталт колективного видворення нелегальних мігрантів, невибіркового ув'язнення без достатніх на те причин та «стихійного» видворення/депортації, як це, наприклад, мало місце з судетськими німцями на території Чехословаччини після завершення Другої світової війни, не мають розглядатися. Ба більше, запобігання розвитку вищезазначених або подібних сценаріїв є безпосереднім обов'язком України.

На основі цього, можна виокремити декілька базових шляхів політичного вирішення проблеми нелегальної міграції на території окупованого Криму (за необхідності, кожен зі шляхів може мати різні варіації).

1) **Збереження статус-кво на момент деокупації та легалізація перебування на території України нелегальних мігрантів**

Переваги: сприятиме економічному зростанню; мінімальний ризик репутаційних втрат на міжнародній арені.

Недоліки: виникнення потенційних конфліктів в українському суспільстві; збереження впливу російської федерації на Україну шляхом впливу на значну спільноту російських громадян; загроза дестабілізації.

2) Видворення всіх нелегальних мігрантів на підставі індивідуального рішення щодо кожного нелегального мігранта

Переваги: ліквідація загроз національній безпеці; уникнення можливих суспільних конфліктів; часткове відновлення статус-кво станом на початок 2014 року в етнічному розподілі населення Криму.

Недоліки: загроза репутаційних втрат на міжнародній арені; видворення осіб, які можуть мати важливе значення для економічного відновлення та розвитку; можливість повернення частини нелегальних мігрантів у подальшому за наявності відповідних підстав; значний тиск на спроможність органів державної влади реалізувати політику; невизначений час реалізації політики у зв'язку з необхідністю дотримання міжнародних стандартів правосуддя; потенційне порушення сімейних прав та інших прав людини.

3) Встановлення критеріїв і вимог для легалізації нелегальних мігрантів

Переваги: ліквідація загрози національній безпеці шляхом видворення найбільш небезпечної частини нелегальних мігрантів; збереження цінних економічних кадрів; дотримання прав людини; мінімізація ризиків на міжнародній арені; можливе запровадження міграційних квот на проживання мігрантів за районами.

Недоліки: загроза непрозорості формування критеріїв видворення та їх вільного трактування органами державної влади; корупційні ризики; можливе несприйняття з боку частини українського суспільства; загроза ізоляції російської спільноти.

Кожен із цих варіантів державної політики містить свої переваги та недоліки. Проте, із запропонованих шляхів розв'язання проблеми нелегальної міграції на території окупованого Криму після його деокупації, третій варіант, що передбачає встановлення критеріїв для визначення подальших кроків щодо нелегальних мігрантів, видається найбільш виправданим з огляду на потенційні вигоди та керованість ризиків. Цей варіант дозволяє збалансувати необхідність забезпечення національної безпеки України шляхом видворення осіб, що становлять потенційну загрозу, із одночасним збереженням економічно цінних кадрів та дотриманням міжнародних стандартів прав людини. Надалі буде детальніше розписано шлях імплементації такого варіанту державної політики.

ПРОПОЗИЦІЇ ЩОДО ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ЩОДО НЕЛЕГАЛЬНИХ МІГРАНТІВ НА ТЕРИТОРІЇ КРИМУ

Одним із головних наскрізних елементів української політики має бути дотримання принципу визначеності і передбачуваності державної політики. У нашій ситуації це полягає в забезпеченні зрозумілості, стабільності та прозорості державних рішень, що дозволить всім суб'єктам правовідносин адекватно оцінювати можливі наслідки своїх дій та планувати свою поведінку, спираючись на визначений порядок.

Якщо брати це до уваги, можна виокремити **основні елементи державної політики** України щодо нелегальних мігрантів на території окупованого Криму, що передбачатиме можливість легалізації окремих осіб за умови відповідності певним вимогам.

- 1. Запровадження перехідного періоду** строком на 6 місяців після звільнення Криму з можливістю продовження на такий самий строк, під час якого на території півострова діє особливий порядок міграційного законодавства.

Протягом дії перехідного періоду всі іноземці вважаються такими, що законно перебувають на території АР Крим та м. Севастополь. Виїзд з Криму в інші регіони України або закордон протягом дії перехідного періоду здійснюється лише за документами та по проходженню спеціальної перевірки, що дозволить запобігти переміщенню нелегальних мігрантів. Приклад запровадження подібних змін у міграційному законодавстві вже наявний в Україні. 21 жовтня 2022 року Кабінет Міністрів України прийняв постанову №1202 «[Деякі питання реалізації актів законодавства у сфері міграції в умовах воєнного стану](#)».

- 2. Запровадження додаткової індивідуальної перевірки** щодо всіх іноземців, які перебуватимуть на території звільненого Криму щодо можливого вчинення міжнародних злочинів, підтримки дій держави-агресорки та окупації частини території України, виголошення антиукраїнських заяв та вчинення інших дій, що порушують законодавство України.
- 3.** Протягом дії перехідного періоду відбуватиметься відновлення діяльності органів державної влади України, ідентифікація осіб (розробка відповідної процедури пришвидшеної ідентифікації осіб вже передбачена пунктом 35 Плану дій з реалізації Стратегії деокупації ТОТ АР Крим та м. Севастополь), які перебувають на території Криму, а також проведення додаткової індивідуальної перевірки іноземців. Протягом перехідного періоду всі іноземці, які відповідають визначеним критеріям (про критерії – далі), мають легалізувати своє перебування на території України відповідно до законодавства.
- 4. Встановлення чітких критеріїв**, за умови відповідності яким допускатиметься можливість легалізації перебування на території України іноземців після завершення перехідного періоду.

5. Іноземці, які не підпадають під визначені критерії, зобов'язані протягом перехідного періоду добровільно покинути територію України після проходження процедури ідентифікації та додаткової індивідуальної перевірки. Після проходження ідентифікації та додаткової перевірки, іноземці отримують документ на повернення з зазначенням, що до завершення 6-місячного перехідного періоду вони мають виїхати з території України.
6. Після завершення перехідного періоду, протягом якого відбудеться легалізація перебування на території України всіх іноземців, які матимуть на це підстави, щодо всіх нелегальних мігрантів, які продовжать незаконно перебувати на території України, будуть застосовуватися вже передбачені законодавством механізми примусового повернення, реадмісії та примусового видворення.

Запровадження перехідного періоду з чіткими критеріями щодо перспектив майбутньої легалізації дозволить створити визначеність для іноземців щодо їхніх прав і подальших кроків. Це, зокрема відповідає статті 3 Закону України «Про статус іноземців та осіб без громадянства»: «Іноземці та особи без громадянства, які перебувають під юрисдикцією України, незалежно від законності їх перебування, мають право на визнання їх правосуб'єктності та основних прав і свобод людини». Також це послужить засобом для зміцнення довіри міжнародних партнерів щодо обраної Україною стратегії, водночас підкреслюючи нашу непохитну прихильність міжнародному праву та повагу до зобов'язань, взятих на себе в рамках міжнародного співробітництва.

Варто підкреслити, що вирішення проблеми перебування нелегальних мігрантів на території Криму має розглядатися як частина загальної державної політики щодо реінтеграції Криму. З огляду на це, важливо звернути увагу на принципові елементи державної політики, які мають бути врегульовані та мають застосовуватися для вирішення проблеми нелегальної міграції.

1. Громадяни України, які порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію та виїзду з неї, звільняються від адміністративної відповідальності, що передбачена статтею 204-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї». Фактично це вже було частково реалізовано, оскільки постановою Кабінету Міністрів України від 12 грудня 2023 р. № 1300 був скасований Порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї, а строки накладення адміністративного стягнення унеможливають притягнення до відповідальності осіб, які вчинили таке правопорушення до скасування Порядку.

Натомість чинною має залишатися кримінальна відповідальність за статтею 332-1 Кримінального кодексу України «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї», що відбулося з метою заподіяння шкоди інтересам держави щодо осіб, які безпосередньо брали участь у формуванні та реалізації політики держави-агресорки зі зміни демографічного складу населення окупованого Криму.

- 2.** Окремим важливим питанням є те, що протягом дії перехідного періоду, органи державної влади будуть змушені брати до уваги «документи», видані протягом періоду окупації, для ідентифікації осіб, а також прийняття рішення щодо легалізації перебування іноземця або видворення. Цей пункт безпосередньо перетинається з питанням визнання/не визнання «документів», виданих у період окупації. І, звичайно, варто наголосити, що саме ідентифікація іноземців, а також громадян України на цій території буде одним із головних викликів.
- 3.** Важливим також є врегулювання питань, які будуть ключовими для нелегальних мігрантів під час прийняття рішення щодо добровільного виїзду або легалізації, перш за все – майнових прав, які були набуті протягом періоду окупації. Це може мати вирішальне значення для забезпечення законних прав та інтересів всіх сторін, включаючи іноземців. І варто зазначити, що напрацювання відповідних рішень щодо «окупаційних документів» і «майнових питань» вже відбувається органами державної влади України.
- 4.** Надзвичайно важливим є проведення інформаційної кампанії з донесенням до всіх осіб на території звільненого Криму інформації щодо запровадження перехідного періоду, необхідності ідентифікації, проходження додаткової індивідуальної перевірки, процедури легалізації, а також щодо невідворотного виїзду з деокупованої території після завершення перехідного періоду за умови відсутності підстав для легалізації.
- 5.** Після звільнення Криму та створення базових умов безпеки, необхідно сприяти максимальному доступу до території журналістів, представників міжнародних організацій, НГО, іноземних держав для моніторингу ситуації та реалізації державної міграційної політики. Це дозволить, по-перше, продемонструвати міжнародній спільноті, що видворення нелегальних мігрантів здійснюється на законних підставах і з відповідними правовими гарантіями, а по-друге – спростувати будь-які закиди у бік України щодо «депортації» цивільних та масових порушень прав людини.

ВСТАНОВЛЕННЯ КРИТЕРІЇВ ДЛЯ МОЖЛИВОСТІ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ІНОЗЕМЦІВ

Фактично, коли ми говоримо про встановлення критеріїв для можливої легалізації перебування окремих іноземців на території України, ми маємо на увазі запровадження певних винятків щодо видворення нелегальних мігрантів відповідно до чітко визначених, об'єктивних факторів. Такий підхід можна також визначити як «міграційна амністія», відповідно до якої держава надасть можливість іноземцям, що перебувають на її території з порушенням законодавства, отримати законний статус. В Україні вже тривалий час ведеться дискусія щодо необхідності запровадження міграційної амністії щодо нелегальних мігрантів, які перебувають на вільній території України. У розпорядженні Кабінету Міністрів України від 12 липня 2017 р. № 482-р “Про схвалення Стратегії державної міграційної політики України на період до 2025 року” є згадка про необхідність запровадження такого механізму²⁷:

“Ціль 10. Запровадити належний механізм та програми регуляризації нелегальних мігрантів

Регуляризація (легалізація, міграційна амністія) – це державна програма, відповідно до якої держава дає можливість іноземцям, які перебувають в ній з порушенням законодавства, отримати законний статус. Світовий досвід у сфері міграції представляє регуляризацію як дієвий інструмент міграційної політики.

Насамперед необхідно здійснити легалізацію нелегальних мігрантів, чиє видворення було тимчасово припинено або неможливе, які проживають в Україні протягом тривалого часу, працюють, мають родини і, як наслідок, певною мірою інтегровані де-факто в українське суспільство; не вчинили будь-яких серйозних порушень закону, не представляють жодної загрози для національної безпеки та громадського порядку.

Незалежно від здійснення регуляризації слід розробити механізм, що дасть змогу в індивідуальних випадках легалізувати перебування нелегальних мігрантів (наприклад, з гуманітарних міркувань)”.

Проте запровадження такого механізму завжди наштовхувалося на спротив з боку органів державної влади України. За словами адвокаційної координаторки благодійного фонду “Право на захист” Дарини Толкач, до цього ДМСУ відмовлялася запроваджувати міграційну амністію, аргументуючи це безпековими питаннями та поглядами держави на політику міграції²⁸.

Такий стан речей підкреслює, що можливе запровадження міграційної амністії для частини нелегальних мігрантів на території окупованого Криму потребуватиме фактично “революційних” змін у принципах та підходах держави до міграційної політики.

²⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/482-2017-%D1%80#n10>

²⁸ <https://zmina.info/news/migracijna-sluzhba-zapustyla-opytuvannya-shhodo-migracijnoyi-amnistiyi-poyasnyuyemo-shho-cze-ta-chomu-amnistiya-vazhlyva/>

На прийняття рішення щодо встановлення певних критеріїв є декілька вагомих причин. Перш за все, варто зазначити, що дії України, спрямовані на вирішення проблеми нелегальних мігрантів, неодмінно мають бути законними та відповідати нормам міжнародного права. Під час прийняття рішення щодо перебування на території України нелегальних мігрантів кожен випадок має бути розглянутий індивідуально. Під час індивідуального розгляду неодмінно стане зрозуміло, що у багатьох випадках наявні особливі обставини або унікальні фактори, які необхідно брати до уваги. Відповідно до українського законодавства не всіх осіб можна буде видворяти з території України, навіть якщо вони опинилися там незаконно. Тому, варто вже зараз розуміти, які винятки можуть бути у питанні видворення нелегальних мігрантів з Криму.

Відповідно до [Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»](#) забороняється примусово повертати і примусово видворяти іноземців:

- **до країн**, де їх життю або свободі загрожуватиме небезпека;
- **які не досягли** 18-річного віку;
- **які сприяли** Україні у відсічі і стримуванні збройної агресії російської федерації.

Іншим аспектом є те, що відповідно до українського законодавства частина нелегальних мігрантів у майбутньому можуть мати підстави для повернення в Україну. Наприклад, якщо вони мають родину та дітей, які є громадянами України. Це також відповідає міжнародному праву, відповідно до якого держави мають враховувати сімейне життя мігрантів та членів їхніх родин при прийнятті рішень щодо затримання чи видворення.

Іншою прагматичною причиною запровадження певних винятків є необхідність формування візії поствоєнного відновлення України. У цьому контексті може виникнути потреба залучення іноземних спеціалістів, які володіють відповідними кваліфікаціями та експертизою, критично важливими для забезпечення економічного відновлення та розвитку України. Наприклад, Кабінетом Міністрів в 2018 році була прийнята постанова [«Про затвердження переліку професій загальнодержавного значення, підготовка за якими здійснюється за кошти державного бюджету»](#), якою визначено такі професії загальнодержавного значення: виноградар, бджоляр, бурильник експлуатаційного та розвідувального буріння свердловин на нафту та газ, верстатник деревообробних верстатів, токарь, живописець тощо. Загалом – 25 професій. У 2022 році Міністерством освіти та науки було винесено на громадське обговорення проект постанови Кабінету Міністрів України [«Про внесення змін до переліку професій загальнодержавного значення, підготовка за якими здійснюється за кошти державного бюджету»](#), де пропонується розширити перелік професій загальнодержавного значення до 46.

Також можна розглянути можливість дозволити залишитися в Криму іноземним працівникам підприємств, розташованих на території Кримського півострова, які відіграють стратегічну роль для економіки та безпеки держави. Перелік таких підприємств визначений постановою Кабінету Міністрів [«Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави»](#). Загалом на території Кримського півострова знаходиться 15 таких підприємств. Проте, тут варто звернути увагу, що реалізувати подібний сценарій можливо лише за умови відсутності ризиків для національної безпеки України. І варто підкреслити, що ймовірність того, що ці підприємства повністю або частково вцілють після бойових дій та відступу російських військ, є не суттєвою.

Загалом питання щодо доцільності окремих критеріїв для легалізації іноземців залишається дискусійним. Але варто пам'ятати, що після відновлення контролю над Кримом забезпечення соціальної й економічної стабільності та розвитку на півострові та Україні загалом стане важливим фактором також і для національної безпеки. У такому випадку залучення додаткових людських ресурсів та підприємницького потенціалу шляхом інтеграції певної категорії нелегальних мігрантів на території звільненого Криму до українського суспільства може цьому сприяти. Але неспростовним залишається факт, що це не може поширюватися на осіб, які активно підтримували та співпрацювали з окупаційною владою, вчиняли антиукраїнські дії або безпосередньо пов'язані з керівництвом держави-агресорки та російськими фінансово-промисловими групами.

Враховуючи викладене вище, можна визначити дві категорії критеріїв, відповідність яким може мати наслідком допустимість легалізації іноземців на території України після звільнення Криму:

- **Базові критерії**, яким мають відповідати всі іноземці для легалізації перебування на території України.
- **Додаткові критерії** для громадян російської федерації (іноземець має відповідати щонайменше одному з додаткових критеріїв для легалізації власного перебування на території України)

Базові критерії:

1. Не займали посад в російських або російських окупаційних «органах влади», не були членами російських політичних партій, не брали активної участі у діяльності інших організацій, у тому числі незаконних, які мали явний антиукраїнський характер. Фактично, більшою мірою, цей критерій стосується саме громадян російської федерації, оскільки більшість посад, які містяться в цьому переліку, відповідно до російського законодавства, дія якого незаконно поширюється на окупований Крим, можуть займати виключно громадяни російської федерації. До таких осіб можемо віднести, але не обмежуємо, такий перелік:
 - **військовослужбовців** і працівників спеціальних служб рф;
 - **працівників** системи внутрішніх справ і прокуратури;
 - **державні службовці**, службовці органів місцевого самоврядування, особи, які займали політичні посади або були обрані до так званих окупаційних «органів влади»;
 - **«судді»** так званих «судів», які незаконно функціонують на окупованій території;
 - **керівники** закладів освіти.
2. Відсутність дій або заяв, які можуть бути кваліфіковані як злочини проти основ національної безпеки України.
3. Готовність підписати декларацію про засудження дій росії, спрямованих на окупацію частини території України, вчинення росією злочину агресії проти України та визнання територіальної цілісності України. Текст відповідної декларації має бути затверджений Кабінетом Міністрів України.

Додаткові критерії:

1. Особа уклала шлюб з громадянином/громадянкою України до окупації Криму або, якщо шлюб був укладений протягом періоду тимчасової окупації, може навести докази наявності особистих стосунків до звільнення Криму.
2. Наявність дітей, які відповідно до законодавства мають підстави для набуття громадянства України.
3. Наявність освіти та професії, визначеною Кабінетом Міністрів України як така, що має загальнодержавне значення, а також за умови продовження роботи за цією професією після легалізації на території України. А також особи, які є висококваліфікованими спеціалістами та робітниками, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України, відповідно до [Переліку спеціальностей та вимог до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції у 2024 році](#). Відповідний порядок затверджується щороку Міністерством економіки України.
4. Є працівниками підприємств на території Кримського півострова, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави відповідно до постанови Кабінету Міністрів [«Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави»](#).
5. Є фізичною особою або працівником юридичної особи, що відповідає вимогам для отримання статусу резидента правового режиму Дія Сіті.
6. Є засновником або кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта великого або середнього підприємництва відповідно до критеріїв, визначених Господарським кодексом України, на території Криму, за умови, що створення чи діяльність підприємства не мала наслідком порушення прав громадян України та іноземців, які законно перебували на цій території.

Проте в інтересах України є запровадження певних запобіжників щодо осіб, які легалізуються на території України, наприклад:

- **можливість** отримання першої посвідки лише на тимчасове проживання;
- **можливість** дострокового скасування посвідки на проживання за умови порушення законодавства України;
- **неможливість** отримання українського громадянства протягом певного періоду;
- **складання** іспитів з основ Конституції України, історії України та володіння державною мовою як умова для продовження посвідки на тимчасове проживання або отримання посвідки на постійне проживання.

ВИСНОВКИ ТА ПРОПОЗИЦІЇ

Під час аналізу проблематики присутності на території окупованого Криму значної кількості осіб, які незаконно прибули на цю територію, стає очевидним, що у рівнянні є занадто багато невідомих. Цей текст є однією з перших спроб всебічного аналізу даної проблематики, спираючись на об'єктивну та раціональну позицію, з максимальною абстракцією від емоційності, яка часто супроводжує висвітлення цієї теми у медіа.

Непередбачуваність збройного конфлікту та багатьох інших факторів робить будь-які прогнози умовними. Проте це не має стати перешкодою для продовження виконання державою окремих функцій на постійній основі, що відбувається і зараз, а саме: проводити моніторинг ситуації на території окупованого Криму, у тому числі щодо зміни демографії, вжиття заходів для документування власних громадян на території України, а також визначення підходів до політики реінтеграції.

Залежно від розвитку подій, результати цього аналізу можуть бути переглянуті, однак він має на меті слугувати цінним ресурсом для розробки державної політики України на території звільненого Криму.

Загалом рекомендації щодо державної політики, надані у цьому звіті, можна узагальнити наступним чином:

- **питання** національної безпеки мають бути в пріоритеті під час розгляду можливих кроків щодо присутності на території окупованого Криму значної кількості осіб, які незаконно прибули на цю територію. Проте це не суперечить необхідності дотримання міжнародних стандартів прав людини. Цілком можливим є врахування як потреб національної безпеки, так і міжнародних стандартів прав людини;
- **у рамках** державної політики вважається недоцільним запровадження єдиного підходу щодо осіб, які незаконно оселились на території окупованого Криму, оскільки така група не є монолітною, а складається з різних категорій осіб: громадян України, які порушили порядок в'їзду на тимчасово окуповану територію; громадяни держави-агресорки (російська федерація); громадяни СНД; громадяни інших держав, з якими Україна має дипломатичні відносини. Державна політика щодо кожної з цих категорій осіб має суттєво відрізнятися;
- **передбачуваність** державної політики, а також максимальна відкритість території звільненого Криму у спосіб, який не перешкоджатиме стабілізаційним заходам, для міжнародних, громадських та інших організацій з метою моніторингу стануть важливими факторами нівелювання впливу російської пропаганди та запобігання іншим ризикам, пов'язаним з видворенням значної кількості іноземців з деокупованої території;
- **рекомендована** державна політика, яка має багато спільного з проектом Стратегії відновлення державної влади та реінтеграції населення деокупованих територій України²⁹, підготовленим Мінреінтеграції, складається з наступних елементів:

²⁹ <https://minre.gov.ua/2024/04/17/zvit-za-rezultatamy-provedennya-konsultacij-iz-gromadskisty-3/>

- 1. Запровадження перехідного періоду** строком на 6 місяців після звільнення Криму з можливістю продовження, під час якого на території півострова діє особливий порядок міграційного законодавства.
- 2.** Протягом дії перехідного періоду відбуватиметься відновлення діяльності органів державної влади України, ідентифікація осіб, які перебувають на території Криму, а також проведення додаткової індивідуальної перевірки іноземців.
- 3. Запровадження додаткової індивідуальної перевірки** щодо всіх іноземців, які перебуватимуть на території звільненого Криму щодо можливого вчинення міжнародних злочинів, підтримки дій держави-агресорки та окупації частини території України, виголошенні антиукраїнських заяв та вчинення інших дій, що порушують законодавство України.
- 4. Встановлення чітких критеріїв**, за умови відповідності яким допускатиметься можливість легалізації перебування на території України іноземців після завершення перехідного періоду, а саме:
 - **Базові критерії**, яким мають відповідати всі іноземці для легалізації перебування на території України:
 - **не займали** посад в російських або російських окупаційних «органах влади», не були членами російських політичних партій, не брали активної участі у діяльності інших організацій, у тому числі незаконних, які мали явний антиукраїнський характер;
 - **відсутність** дій або заяв, які можуть бути кваліфіковані як злочини проти основ національної безпеки України;
 - **готовність** підписати декларацію про засудження дій росії, спрямованих на окупацію частини території України, вчинення росією злочину агресії проти України та визнання територіальної цілісності України. Текст відповідної декларації має бути затверджений Кабінетом Міністрів України.
 - **Додаткові критерії** для громадян російської федерації (іноземець має відповідати щонайменше одному з додаткових критеріїв для легалізації власного перебування на території України):
 - **укладений** шлюб з громадянином/громадянкою України;
 - **наявність** дітей, які відповідно до законодавства мають підстави для набуття громадянства України;
 - **наявність** освіти та професії, визначеної Кабінетом Міністрів України як така, що має загальнодержавне значення, а також за умови продовження роботи за цією професією після легалізації на території України. Належність до висококваліфікованих спеціалістів та робітників, гостра потреба в яких є відчутною для економіки України, відповідно до [Переліку спеціальностей та вимог до кваліфікації спеціалістів і робітників, потреба в яких може бути задоволена за рахунок імміграції у 2024 році](#). Відповідний порядок затверджується щороку Міністерством економіки України;

- **є працівниками** підприємств на території Кримського півострова, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави відповідно до постанови Кабінету Міністрів «[Про затвердження переліку об'єктів державної власності, що мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави](#)»;
- **є фізичною особою** або працівником юридичної особи, що відповідає вимогам для отримання статусу резидента правового режиму Дія Сіті;
- **є засновником** або кінцевим бенефіціарним власником суб'єкта великого або середнього підприємництва відповідно до критеріїв, визначених Господарським кодексом України, на території Криму, за умови, що створення чи діяльність підприємства не мала наслідком порушення прав громадян України та іноземців, які законно перебували на цій території.

Дискусійним залишається питання запровадження можливості легалізації перебування на території України громадян держави-агресорки з економічних міркувань. З одного боку, така політика може сприяти економічній стабільності та розвитку регіону. З іншого боку, це може бути сприйнято більшістю українського суспільства різко негативно.

У зв'язку з непередбачуваністю розвитку ситуації навколо окупованого Криму, внесення змін до всього масиву українського міграційного законодавства є передчасним і недоцільним. Натомість внесення окремих змін до українського законодавства може бути доцільним, а саме:

1. Беззаперечною залишається потреба у створенні гнучкого правового механізму, який би міг бути використаний для вирішення проблеми нелегальної міграції в окупованому Криму за будь-якого розвитку подій. У зв'язку з цим, ключовим пунктом пропозицій змін до законодавства можна вважати **внесення змін до Закону України «Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства»**. А саме, можна доповнити текст Закону додатковою статтею наступного змісту:

«Стаття 33. Особливості формування та реалізації державної політики у сфері міграції на деокупованих територіях територіальних громад.»

1. **На деокупованих** територіях територіальних громад протягом року після деокупації може запроваджуватися особливий порядок формування та реалізації державної політики у сфері міграції.
2. **Особливий порядок** формування та реалізації державної політики у сфері міграції на деокупованих територіях територіальних громад здійснюється у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України.
3. **Особливий порядок** формування та реалізації державної політики у сфері міграції на деокупованих територіях територіальних громад може запроваджуватися Кабінетом Міністрів України терміном до 6 місяців з можливістю продовження на термін до 6 місяців.
4. **У випадку** запровадження Кабінетом Міністрів України особливого порядку формування та реалізації державної політики у сфері міграції на деокупованих територіях територіальних громад, положення цього Закону діють у спосіб, що не суперечить такому порядку.»

2. Внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою скасування адміністративної відповідальності іноземців за порушення статті 203, у випадку запровадження Кабінетом Міністрів України особливого порядку формування та реалізації державної політики у сфері міграції.

Чинна редакція	Редакція з урахуванням запропонованих змін
<p>Стаття 203. Порушення іноземцями та особами без громадянства законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства</p> <p>Перевищення іноземцем або особою без громадянства встановленого строку перебування в Україні не більш як на 30 днів, а так само недодержання ними встановлених законодавством вимог транзитного проїзду через територію України або вимог декларування чи реєстрації місця проживання (перебування) -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Перевищення іноземцем або особою без громадянства встановленого строку перебування в Україні більш як на 30 днів, а так само проживання на території України без документів на право проживання (перебування) в Україні, за недійсними документами чи документами, термін дії яких закінчився, -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>ПРИМІТКА. Дія цієї статті не поширюється на неповнолітніх осіб, на випадки проживання (перебування) на території України без документів на право проживання (перебування) в Україні у зв'язку з їх втратою або викраденням у разі, якщо іноземець або особа без громадянства письмово повідомили про це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, у визначений законом строк, а також на випадки, якщо іноземці або особи без громадянства з наміром отримати притулок чи бути визнаними в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, під час в'їзду в Україну незаконно перетнули державний кордон України і перебувають на території України протягом часу, необхідного для звернення із заявою про надання притулку чи заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту.</p>	<p>Стаття 203. Порушення іноземцями та особами без громадянства законодавства про правовий статус іноземців та осіб без громадянства</p> <p>Перевищення іноземцем або особою без громадянства встановленого строку перебування в Україні не більш як на 30 днів, а так само недодержання ними встановлених законодавством вимог транзитного проїзду через територію України або вимог декларування чи реєстрації місця проживання (перебування) -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Перевищення іноземцем або особою без громадянства встановленого строку перебування в Україні більш як на 30 днів, а так само проживання на території України без документів на право проживання (перебування) в Україні, за недійсними документами чи документами, термін дії яких закінчився, -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>Дії, передбачені частиною першою або другою цієї статті, вчинені особою, яку протягом року було піддано адміністративному стягненню за такі самі порушення, -</p> <p>тягнуть за собою накладення штрафу від трьохсот до чотирьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.</p> <p>ПРИМІТКА. Дія цієї статті не поширюється на неповнолітніх осіб, на випадки проживання (перебування) на території України без документів на право проживання (перебування) в Україні у зв'язку з їх втратою або викраденням у разі, якщо іноземець або особа без громадянства письмово повідомили про це центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, у визначений законом строк, а також на випадки, якщо іноземці або особи без громадянства з наміром отримати притулок чи бути визнаними в Україні біженцями або особами, які потребують додаткового або тимчасового захисту, під час в'їзду в Україну незаконно перетнули державний кордон України і перебувають на території України протягом часу, необхідного для звернення із заявою про надання притулку чи заявою про визнання біженцем або особою, яка потребує додаткового захисту, на випадки перебування на деокупованих територіях територіальних громад, на яких Кабінетом Міністрів України запроваджено особливий порядок формування та реалізації державної політики у сфері міграції, осіб, які станом на момент деокупації перебували на таких територіях.</p>

- 3.** Внесення змін до статті 332¹ Кримінального кодексу України «Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї», уточнивши значення формулювання «з метою заподіяння шкоди інтересам держави», оскільки нинішнє формулювання має досить загальний характер та потребує конкретизації для недопущення довільного тлумачення.

