



Організація з безпеки та
співробітництва в Європі
Спеціальна моніторингова місія в Україні

ТЕМАТИЧНИЙ ЗВІТ

ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ ЦИВІЛЬНИХ ОСІБ
У ПУНКТАХ ПРОПУСКУ НА ЛІНІЇ ЗІТКНЕННЯ ТА ЇХНІЙ ВПЛИВ
НА МИРНЕ НАСЕЛЕННЯ

(16 листопада 2020 р. — 30 вересня 2021 р.)

Листопад 2021 року

Опубліковано Спеціальною моніторинговою місією ОБСЄ в Україні

© Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні 2021 р.

Усі права захищені. Використання та копіювання змісту цього видання дозволяється виключно в некомерційних цілях та за умови обов'язкового посилання на Спеціальну моніторингову місію ОБСЄ в Україні.

Звіт англійською, українською та російською мовами доступний в електронному вигляді за посиланням:

www.osce.org/ukraine-smm

ЗМІСТ

Короткий виклад	2
Вступ	5
Методологія	5
Розділ 1: Зміни в законодавчих і нормативно-правових актах	6
1.1 Вимоги щодо здійснення перетину в підконтрольних урядові районах Донецької та Луганської областей	7
1.2 Вимоги щодо здійснення перетину в непідконтрольних урядові районах Донецької та Луганської областей	9
1.3 Перетин через Російську Федерацію	12
Розділ 2: Наслідки обмеження свободи пересування для життя цивільного населення	15
2.1 Досвід цивільних осіб під час перетину	15
2.2 Вплив зменшення кількості перетинів на мирне населення	16
Розділ 3: Умови в пунктах пропуску та доступні види обслуговування	22
3.1 Безпекові ризики при перетині лінії зіткнення	23
3.2 Види обслуговування в пунктах пропуску	24
Заключні спостереження	27

КОРОТКИЙ ВИКЛАД

Основні спостереження та тези

- Кількість перетинів, здійснених у період із 1 листопада 2020 року до 30 вересня 2021 року, зменшилася на 95% порівняно з аналогічним періодом із 1 листопада 2018 року до 30 вересня 2019 року (спад на 99% у Донецькій та 82% в Луганській областях).
- Часткове закриття блокпостів у непідконтрольних урядових районах Донецької та Луганської областей, а також введені обмеження щодо перетину лінії зіткнення і далі не давали можливості мирним жителям здійснювати такі перетини.
- Водночас зросла кількість випадків в'їзду до підконтрольних урядові районів України через Російську Федерацію, незважаючи на тривалість, витрати та ризики накладення штрафу у випадку неможливості довести наявність обставин гуманітарного характеру для в'їзду-виїзду.
- Через значне та тривале скорочення обсягів перетинів із березня 2020 року можливостей взаємодії між людьми стало менше, а сім'ї та громади стали ще більш розділеними.
- Мирні жителі неодноразово висловлювали стурбованість щодо власної економічної безпеки, оскільки вони не мали змоги отримати належні їм пенсійні виплати або ж втратили роботу. Вони також розповідали спостерігачам про проблеми з доступом до ліків і медичної допомоги.
- Згідно з наданими Держаною міграційною службою України даними, кількість оформлень нових або переоформлень старих документів (наприклад, ідентифікаційних карток, паспортів, свідоцтв про народження та смерть) для цивільних осіб, які проживають у непідконтрольних урядових районах, зменшилася орієнтовно на 50% із 2019 року.
- Мирні жителі з обох боків лінії зіткнення висловлювали надію, що всі пункти пропуску уздовж лінії зіткнення (включно з тими, які розташовані поблизу Золотого та в районі Щастя) функціонуватимуть повноцінно, а обмежувальні заходи, запроваджені на в'їзд і виїзд (зокрема вимоги щодо частоти та причин в'їзду-виїзду) та необхідність отримання попереднього дозволу на перетин, будуть зняті якомога швидше.
- Також необхідні подальші кроки, щоби забезпечити громадян можливістю здійснювати належні їм права (зокрема мати доступ до пенсійних виплат і документації) незалежно від їхнього місця проживання в підконтрольних або непідконтрольних урядових районах.
- Якщо не зняти чи послабити обмеження свободи пересування цивільного населення, тривале розділення людей і спільнот може мати наслідки для соціальної згуртованості та довготривалих перспектив реінтеграції.

Цей звіт є продовженням звіту Місії про труднощі, з якими стикаються цивільні особи при перетині лінії зіткнення, оприлюдненого у грудні 2020 року, та охоплює період із 16 листопада 2020 до 30 вересня 2021 рр. Вимоги, що діють у пунктах пропуску, а також обмежені варіанти перетину лінії зіткнення через часткове закриття відповідних блокпостів збройних формувань призвели до зменшення кількості перетинів у період із листопада 2020 року до вересня 2021 року на 95% порівняно з періодом із листопада 2018 року до вересня 2019 року (до початку пандемії COVID-19). Таке суттєве обмеження свободи пересування

цивільних осіб перешкоджає підтримці контактів між людьми та реалізації належних їм прав, зокрема на пенсію, доступ до соціальних послуг, документів, засобів для існування, лікування й освіти.

Згідно з даними Державної прикордонної служби України (ДПСУ), у період із січня до вересня 2021 року через контрольний пункт в'їзду-виїзду (КПВВ) у Станиці Луганській здійснено 499 тис. перетинів супроти близько 2,67 млн за січень–вересень 2019 року (тобто, на 82% менше). У Донецькій області показник упав іще нижче: із січня до вересня 2021 року здійснено 28 тис. перетинів супроти 7,69 млн за аналогічний період у 2019 році (тобто, на 99% менше).

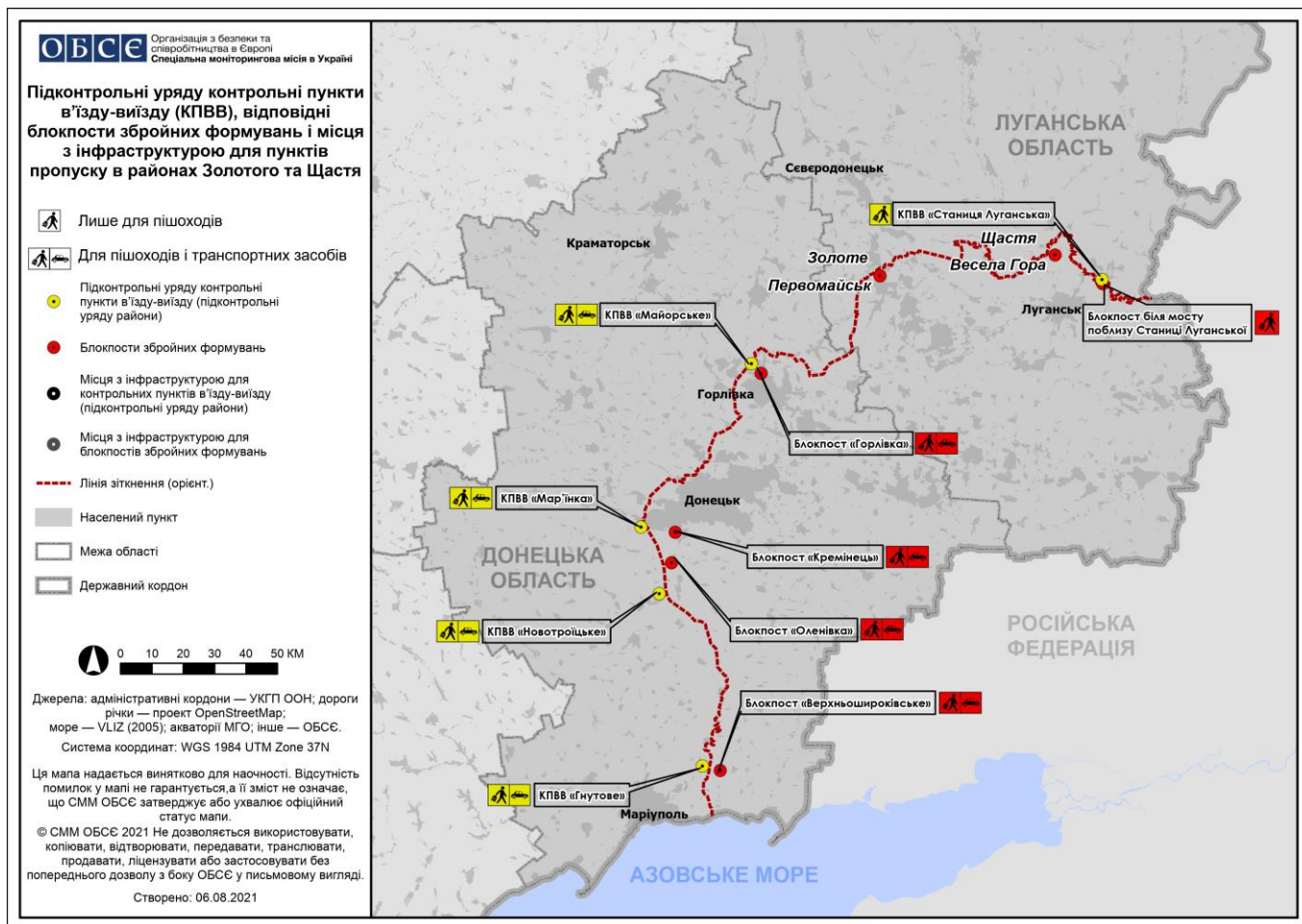
Протягом звітнього періоду співробітники Місії поспілкувалися з 378 особами (234 жінками та 144 чоловіками віком від 20–29 до 80–89 років) щодо впливу обмежень при перетині на свободу пересування. Багато мирних жителів не могли перетнути лінію зіткнення, оскільки причини для перетину не відповідали вказаним у запровадженому переліку причинам. Навіть ті люди, які могли б перетнути лінію зіткнення відповідно до зазначеного переліку причин, вирішували більше цього не робити. Вони пояснили це обмежувальними вимогами, запровадженими в непідконтрольних урядові районах (зокрема додатковою перешкодою у вигляді отримання «дозволу» від збройних формувань на перетин у Донецькій області; обмеженнями щодо частоти здійснення перетинів у Луганській області), та загалом перешкоджанням свободи пересування, якщо перетини здійснюються не з вказаних у переліку причин. Крім того, мирні жителі часто відзначали труднощі при завантаженні застосунку «Дій вдома», що вимагається органами влади України.

Окрім відкриття контрольних пунктів в'їзду-виїзду (КПВВ), державні органи України вжили чимало заходів, в тому числі для полегшення труднощів, із якими стикалися цивільні особи, зокрема відкрито модульні центри з надання адміністративних послуг на контрольованих урядом КПВВ біля Новотроїцького та в Щасті, а також спрощено можливості в'їзду-виїзду в цілях навчання шляхом скасування необхідності завантажувати застосунок «Дій вдома» у випадках перетину задля навчальних цілей. Органи влади України також скасували накладення штрафів на громадян України, які прямують до підконтрольних урядові районів через Російську Федерацію, якщо вони можуть надати документальне підтвердження наявності причин гуманітарного характеру.

Однак через перешкоди, що позначалися на можливостях перетину лінії зіткнення, цивільні особи не могли реалізовувати належні їм права людини, а їхній загальний добробут, як багато хто з них зауважив, погіршився. Мирні жителі розповідали про негативний психологічний вплив відчуження від сімей, друзів і громад протягом майже 18 місяців, упродовж котрих вони не знали, коли та як зможуть возз'єднатися зі своїми рідними та близькими. Постраждала також і їхня економічна безпека, адже багатьом довелося обирати між забезпеченням засобів для існування з одного боку лінії зіткнення та життям із сім'єю з іншого. Багато осіб похилого віку зауважили, що їх відрізали від украї потрібних пенсій і що їм довелося шукати інші шляхи, щоби звести кінці з кінцями. Мирні жителі розповідали, що вони пропускали важливі прийоми в лікарів та відчайдушно шукали способи отримати ліки, які були доступними лише з іншого боку лінії зіткнення. Цивільні особи не могли здійснювати перетин до підконтрольних урядові районів для того, щоб отримати важливі документи; а

відтак кількість запитів на отримання документів, що посвідчують особу (зокрема паспортів), а також свідоцтв про народження та смерть зменшилася на понад 50% із 2019 року. Незважаючи на передбачені винятки, мирні жителі також висловлювали стурбованість із приводу наслідків для можливостей отримання доступу до освітніх послуг у підконтрольних урядові районах.

Таке перешкоджання свободі пересування, що позначилося на житті людей, підкреслює необхідність забезпечення можливостей для вільного пересування цивільних осіб і вжиття кроків на забезпечення реалізації ними прав та доступу до послуг незалежно від їхнього місця проживання. Щоб поліпшити ситуацію зі свободою пересування через лінію зіткнення, необхідно відкрити всі пункти пропуску (включно з тими, що розташовані біля Золотого та в районі Щастя) і скасувати обмежувальні вимоги. Чим довше триватиме розділення людей, тим більше шкоди буде завдано перспективам миру, стабільності та безпеки в Україні.



ВСТУП

СММ здійснює моніторинг і звітує про забезпечення прав людини й основоположних свобод по всій Україні та з обох боків лінії зіткнення довжиною майже 500 км, яка відділяє підконтрольні урядові райони від непідконтрольних.¹ Для багатьох цивільних осіб можливість мати доступ до можливостей реалізовувати належні їм права (зокрема на право на належні послуги у сфері охорони здоров'я, навчання, забезпечення засобів для існування та оформлення актів реєстрації цивільного стану) залежить від можливості перетинати лінію зіткнення. З 2015 року це вже четвертий тематичний звіт СММ, який висвітлює ситуацію та труднощі, з якими стикаються цивільні особи при перетині².

Порівняно з показником кількості перетинів у період із листопада 2018 року до вересня 2019 року (до початку пандемії COVID-19) кількість перетинів лінії зіткнення зменшилася на 95%. Доповнюючи попередній звіт Місії від грудня 2020 року³, цей звіт розповідає про додаткові обтяження, зумовлені чинними вимогами щодо здійснення перетинів, та їхній вплив на ситуацію зі свободою пересування цивільного населення.

МЕТОДОЛОГІЯ

Цей звіт ґрунтується на безпосередніх спостереженнях СММ та зібраній Місією інформації, зокрема під час патрулювання на місцях і з застосуванням технічних засобів спостереження. Для розуміння впливу часткового закриття пунктів пропуску та супутніх обмежень упродовж звітного періоду співробітники Місії поспілкувалися з

Його метою є відображення впливу тривалого розділення людей і громад у зв'язку з частковим закриттям лінії зіткнення та запровадженими обмеженнями щодо в'їзду-виїзду.

У першому розділі детально розповідається про чинний порядок перетину лінії зіткнення з урахуванням останніх змін у законодавстві та нормативно-правових актах України, а також про заходи, запроваджені збройними формуваннями в непідконтрольних урядові районах. У звіті також викладено основні питання, які турбують цивільних осіб у зв'язку з конкретними вимогами щодо перетину. У другому розділі йдеться про вплив зменшення кількості перетинів на цивільне населення та детально описано труднощі, з якими щоденно стикалися мирні жителі. У Розділі 3 увагу приділено постійним труднощам (зокрема ризикам безпекового характеру), з якими при перетині лінії зіткнення стикалися цивільні особи, а також доступу до побутових благ і послуг (наприклад, медичної допомоги, укриття, води та санітарних споруд, а також громадського транспорту).

378 особами (234 жінками та 144 чоловіками віком від 20–29 до 80–89 років) з обох боків лінії зіткнення в Донецькій та Луганській областях. Серед них 120 цивільних осіб (60 жінок і 60 чоловіків) звернулися до

¹ Мандат СММ ОБСЄ: <https://www.osce.org/uk/special-monitoring-mission-to-ukraine/mandate>

² Див. тематичні звіти СММ ОБСЄ [ТУТ](#).

³ Тематичний звіт СММ ОБСЄ «Пункти пропуску уздовж лінії зіткнення: труднощі, з якими стикаються цивільні особи при перетині», грудень 2020 р.

СММ з проханням допомоги перетнути лінію зіткнення у 2020 році⁴. Розмови проводилися з цивільними особами безпосередньо в пунктах пропуску на лінії зіткнення та

в різних населених пунктах Донецької й Луганської областей, а також у телефонному режимі.

РОЗДІЛ 1: ЗМІНИ В ЗАКОНОДАВЧИХ І НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТАХ

Перетин лінії зіткнення — це складна подорож як із точки зору фізичних зусиль, які мають докласти цивільні особи, так і процедурних вимог, які необхідно виконати для здійснення перетину. З початком пандемії COVID-19 перетин лінії зіткнення став ще складнішим та проблематичнішим із

урахуванням часткового закриття пунктів пропуску та численних запроваджених обмежень. Із червня 2020 року цивільні особи могли перетинати лінію зіткнення у двох пунктах пропуску з п'яти: щоденно в районі Станиці Луганської та два дні на тиждень

Зменшення кількості перетинів лінії зіткнення цивільними особами

Унаслідок часткового закриття лінії зіткнення та запроваджених сторонами обмежень різко скоротилася кількість перетинів. У період із 1 листопада 2020 року до 30 вересня 2021 року ДПСУ констатувала зменшення на 95% кількості здійснених цивільними особами перетинів порівняно з аналогічним періодом до початку пандемії COVID-19 (з 1 листопада 2018 року до 30 вересня 2019 року): приблизно 604 тис. перетинів у період із листопада 2020 року до вересня 2021 року супроти 12,6 млн у період із листопада 2018 року до вересня 2019 року. Серед зазначених 604 тис. перетинів 573 тис. зареєстровано в Луганській області, а в Донецькій області — лише 31 тис. Згідно з даними Агентства ООН у справах біженців (УВКБ ООН) та неурядової організації «Право на захист», більшість перетинів здійснено жінками (див. УВКБ ООН та «Право на захист» «Моніторинг контрольних пунктів в'їзду-виїзду на сході України» від [2020](#) та [2021](#) рр.

Дані щодо перетинів у Донецькій області
(2019 – вересень 2021 рр.)

	2019 рік	2020 рік	2021 рік
січень	729 000	776 000	1 000
лютий	711 000	706 000	2 000
березень	855 000	121 000	2 000
квітень	818 000	0	2 000
травень	901 000	0	2 000
червень	884 000	3 000	3 000
липень	953 000	2 000	6 000
серпень	968 000	3 000	6 000
вересень	869 000	3 000	4 000
жовтень	908 000	2 000	
листопад	843 000	1 000	
грудень	847 000	2 000	
Всього	10 286 000	1 619 000	28 000

Дані щодо перетинів у Луганській області
(2019 – вересень 2021 рр.)

	2019 рік	2020 рік	2021 рік
січень	251 000	294 000	27 000
лютий	249 000	273 000	31 000
березень	294 000	179 000	50 000
квітень	284 000	0	50 000
травень	307 000	0	36 000
червень	306 000	11 000	78 000
липень	344 000	28 000	75 000
серпень	320 000	78 000	85 000
вересень	315 000	82 000	67 000
жовтень	330 000	20 000	
листопад	319 000	28 000	
грудень	328 000	46 000	
Всього	3 647 000	1 039 000	499 000

⁴ У період із 6 квітня до 15 листопада 2020 року СММ отримала 1 284 запити від цивільних осіб (709 від жінок, 462 від чоловіків, 60 від дівчат і 53 від хлопців) із проханнями допомогти перетнути лінію зіткнення в обох напрямках. Близько 80% запитів надійшло від цивільних осіб, які хотіли перетнути лінію зіткнення в Донецькій області. Місія передала ці запити до Управління ООН з координації гуманітарних справ (УКГС ООН), Міжнародного комітету Червоного Хреста (МКЧХ) та Робочої групи з гуманітарних питань Тристоронньої контактної групи (ТКГ). Див. Тематичний звіт СММ ОБСЄ «Пункти пропуску уздовж лінії зіткнення: труднощі, з якими стикаються цивільні особи при перетині», грудень 2020 р. (див. вище).

поблизу Новотроїцького, оскільки відповідний блокпост збройних формувань біля Оленівки відкритий лише у понеділок і п'ятницю.

Усі інші блокпости збройних формувань і далі постійно були закритими, водночас КПВВ на підконтрольному урядові боці, зокрема біля Золотого та в Щасті, залишалися відкритими. У цьому розділі окреслено чинні вимоги і те, як вони змінювалися впродовж звітнього періоду, зокрема порядок в'їзду в Україну через пункти пропуску на міжнародному кордоні після здійснення перетину через Російську Федерацію. У ньому також висвітлено вплив цих вимог на можливості цивільних осіб здійснювати перетини.

1.1 Вимоги щодо здійснення перетину в підконтрольних урядові районах Донецької та Луганської областей

Підконтрольні урядові райони Донецької області

Для в'їзду до підконтрольних урядові районів Донецької області мирні мешканці повинні завантажити на смартфон застосунок «Дій вдома»⁵. Деякі категорії цивільного населення звільнені від цієї вимоги. Серед них — особи віком до 18 років, студенти, які здійснюють перетин із метою навчання, або особи, які можуть надати докази того, що вони частково або повністю вакциновані⁶. Якщо цивільні особи не можуть завантажити застосунок «Дій вдома»,

вони усе одно можуть потрапити до підконтрольних уряду районів за умови проходження 10-денного карантину в державному медичному закладі в Гострому, розташованому приблизно за 30 км на північний захід від КПВВ поблизу Новотроїцького. Мирні мешканці можуть уникнути або скоротити обов'язкову самоізоляцію, отримавши негативний результат тесту на COVID-19. Починаючи з 15 січня 2021 року, ті, хто завантажив застосунок «Дій вдома», можуть пройти безкоштовний тест на антиген у медичному пункті при Центрі надання адміністративних послуг на КПВВ.

У червні 2021 року було прийнято новий закон, що чітко окреслює обставини гуманітарного характеру, на підставі яких цивільним особам дозволятимуть здійснювати перетин через КПВВ у напрямку підконтрольних урядові районів у випадку закриття КПВВ (наприклад, як це відбувалося впродовж перших місяців пандемії COVID-19 у 2020 році)⁷. До гуманітарних підстав належать: а) возз'єднання сім'ї; б) важка хвороба або смерть члена сім'ї; в) лікування; г) питання, пов'язані з успадкуванням; ґ) постійне місце проживання в іншій країні; д) необхідність подати документи; а також е) повернення до постійного місця проживання.

⁵ Постановою Кабінету Міністрів України (КМУ) «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 16 червня 2021 р. № 611 призупинено дію положення щодо завантаження застосунку для контролю за дотриманням самоізоляції «Дій вдома» для цивільних осіб на період із 17 червня до 5 серпня 2021 року. Цю вимогу повернули Постановою КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України № 1236» від 28 липня 2021 р. № 787.

⁶ Від встановлення застосунку «Дій вдома» звільнені такі категорії населення: а) особи віком до 18 років (раніше — до 12 років); б) абітурієнти, які складають вступні іспити до університетів або проходять підготовку до вступу до державних вищих навчальних закладів у підконтрольних урядові районах; в) абітурієнти, які здобувають освіту в навчальних закладах у підконтрольних урядові районах; г) особи, у яких є документ, що підтверджує проходження повного курсу вакцинації від COVID-19; д) громадяни України, які мають виданий Міністерством охорони здоров'я документ, що підтверджує вакцинацію однією дозою вакцини від COVID-19. Постанова КМУ «Про встановлення карантину та запровадження обмежувальних протиепідемічних заходів з метою запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2» від 9 грудня 2020 р. №1236 (із змінами).

⁷ Закон «Про внесення змін до розділу II "Прикінцеві положення" Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)" щодо тимчасових підстав незастосування адміністративних стягнень та заходів впливу за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї» від 29 червня 2021 р. № 1583.

Підконтрольні урядові райони Луганської області

Хоча законодавство, що регулює порядок в'їзду до підконтрольних урядові районів, застосовується однаково як до Донецької, так і до Луганської області, із серпня 2020 року цивільні особи, які не могли завантажити застосунок «Дій вдома», не мали можливості пройти карантин у державному медичному закладі в Луганській області. Відтак перетин був можливим лише за умови, якщо особа могла завантажити застосунок «Дій вдома». Після встановлення застосунку «Дій вдома» цивільним особам були доступні безкоштовні тести на антиген на КПВВ у Станиці Луганській, тимчасом ПЛР тести на КПВВ пропонувалися приватними компаніями на платній основі.

Вплив вимоги щодо завантаження застосунку «Дій вдома»

Мирні мешканці неодноразово зауважували, що вимога завантажувати застосунок «Дій вдома» на придатний для цього смартфон позначалася на їхній здатності пройти до підконтрольних урядові районів. Це особливо актуально для Луганської області, де із серпня 2020 року ті, хто не міг завантажити застосунок, не мали можливості пройти карантин у державному медичному закладі. За словами співробітників ДПСУ на КПВВ у Станиці Луганській, у період із 16 листопада 2020 року до 17 червня 2021 року вони неодноразово відмовляли цивільним особам у проході до підконтрольних урядові районів через те, що вони не могли встановити застосунок. Спостерігачі бачили багато довгих черг із цивільних осіб, які намагалися встановити необхідний застосунок або були змушені чекати у зв'язку з технічними проблемами.

Наприклад, 30 квітня 2021 року на зазначеному КПВВ у черзі на прохід до підконтрольних урядові районів Місія нарахувала щонайменше 500 осіб, які застрягли там орієнтовно на 5 годин, ймовірно, через збій у роботі застосунку.

Деяким цивільним особам також непросто було покривати витрати на придбання придатного для встановлення застосунку смартфона. Так, 6 лютого 2021 року на КПВВ поблизу Новотроїцького помітно засмучена жінка (70–79 років) сказала спостерігачам, що їй довелося незаплановано витратити 3 200 грн (приблизно 100 євро) на смартфон, щоб пройти до підконтрольних урядові районів та встановити надгробок для своєї дитини. Через це у неї лишилося недостатньо коштів, щоб оплатити подальшу поїздку на автобусі. За спостереженнями Місії, деякі люди пропонували допомогу із завантаженням застосунку за плату у розмірі щонайменше 200 грн (приблизно 7 євро).

Коли українські органи влади скасували вимогу щодо встановлення застосунку в період із 17 червня до 5 серпня 2021 року через поліпшення епідеміологічної ситуації⁸, кількість перетинів лінії зіткнення зростає: 67 тис. перетинів у червні та 81 тис. у липні супроти 38 тис. у травні та 52 тис. у квітні 2021 року. Крім того, зростання показника частково могло бути зумовлене сезонними чинниками. Утім, у цей період цивільні особи повідомляли спостерігачам, що вони вітали можливість в'їзду-виїзду без застосунку, а багато хто зазначив, що це дозволить їм частіше здійснювати перетини. Згідно з наданими ДПСУ статистичними даними, з моменту повторного введення в дію цієї вимоги у серпні щонайменше

⁸ Постанова КМУ «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України» від 16 червня 2021 р. № 611.

180 особам знову відмовили в проході до підконтрольних урядові районів через КПВВ у Станиці Луганській у зв'язку з проблемами із застосунком «Дій вдома».

1.2 Вимоги щодо здійснення перетину в непідконтрольних урядові районах Донецької та Луганської областей

Непідконтрольні урядові райони Донецької області

Цивільні особи, які прямують до непідконтрольних урядові районів Донецької області, повинні звертатися до тих, кому належить фактичний контроль, із запитом додати їх до списків на в'їзд на підставі однієї з таких причин: лікування, навчання, робота, догляд за близьким родичем або возз'єднання сім'ї. «Дозвіл», виданий тими, кому належить фактичний контроль, має обмежений строк дії, а відтак мирні мешканці, які пропустили встановлені часові рамки для здійснення перетину, повинні повторно подаватися на отримання дозволу⁹. Під час в'їзду в непідконтрольні урядові райони цивільні особи повинні підписувати згоду на проходження обстеження на COVID-19 у медичному закладі або, як альтернатива, здавати платний експрес-тест на COVID-19 на відповідному блокпості біля Оленівки. Якщо результат негативний, їм необхідно підписати згоду на самоізоляцію. Якщо результат позитивний, вони повинні пройти додаткові медичні обстеження в медичному закладі.

Вимогою збройних формувань також є те, що місцем постійного проживання цивільних осіб, які прямують до підконтрольних урядові районів, повинні бути підконтро-

льні урядові райони. Члени збройних формувань на блокпості біля Оленівки перевіряють підтвердження місця проживання цивільних осіб, перш ніж дозволити їм здійснити перетин лінії зіткнення. Крім цього, для виїзду з непідконтрольних урядові районів на вищезгаданих підставах цивільним особам, які проживають у непідконтрольних урядові районах Донецької області, потрібно отримати «дозвіл» від тих, кому належить фактичний контроль.

Наслідки запровадження заходів у непідконтрольних урядові районах Донецької області

Отримання «дозволу» від збройних формувань

Як пояснювали Місії мирні мешканці, перетин лінії зіткнення обмежувався не лише малою кількістю спеціальних підстав, але і складною процедурою отримання «дозволу» від тих, кому належить фактичний контроль, адже потрібно було збирати необхідні документи та чекати до 30 днів, поки їхні запити розглянуть. Цивільні особи також вважали перепорою вимогу щодо підтвердження постійного місця проживання в підконтрольних урядові районах, що ускладнювало перетинання для тих, хто проживає в непідконтрольних урядові районах.

Наприклад, чоловік (60–69 років) розповів спостерігачам, що 5 липня 2021 року він не зміг відвідати свою дружину до того, як вона померла, лікуючись від раку в підконтрольних урядові районах, оскільки йому довелося чекати місяць, щоб отримати всі відповідні документи і «дозвіл» від збройних формувань. 24 травня 2021 року жінка

⁹ Як повідомляли цивільні особи в Донецькій області, у випадку в'їзду в підконтрольні урядові райони часові рамки охоплюють 1 місяць, а в непідконтрольні урядові райони — один визначений день.

(30–39 років) розповіла про схожу ситуацію: коли померли її бабуся та батько, вона не змогла приїхати на похорони в підконтрольних урядові районах через вимогу збройних формувань подавати заяву на перетин лінії зіткнення заздалегідь (за 30 днів).

Крім цього, як пояснювали цивільні особи, іноді було важко вийти на зв'язок зі збройними формуваннями, щоб отримати «дозвіл» на перетин. Деякі розповіли, що вказані телефонні номери не працювали, якщо дзвінок робився з підконтрольних урядові районів, а відтак вони не могли далі планувати перетин лінії зіткнення.



Співробітники СММ ОБСЄ спілкуються з мирними жителями на відповідному блокпості збройних формувань біля непідконтрольної урядові Оленівки в Донецькій області, жовтень 2021 року.

Непідконтрольні урядові райони Луганської області

Якщо цивільні особи хочуть в'їхати у непідконтрольні урядові райони Луганської області, вони повинні надати підтвердження факту проживання в непідконтрольних урядові районах Луганської області¹⁰. Без такого підтвердження цивільні особи можуть в'їхати тільки якщо заздалегідь звернутися до членів збройних формувань з однієї з таких причин: а) лікування; б) навчання;

в) догляд за близькими родичами; г) відвідування похоронів родичів; г) отримання грошової «підтримки» в рамках «гуманітарної програми для російськомовного населення України та возз'єднання народу Донбасу»; д) отримання «компенсації» за участь у заходах, організованих у рамках «гуманітарної програми для російськомовного населення України та возз'єднання народу Донбасу»; або е) виняткові випадки осіб у скрутному становищі¹¹. Три останні умови були запроваджені додатково у травні 2021 року.

Якщо цивільні особи, які проживають у непідконтрольних урядові районах Луганської області, хочуть потрапити до підконтрольних урядові районів, вони можуть це зробити лише 1 раз на 30 днів («правило 30 днів»). Якщо вони хочуть перетинати лінію зіткнення частіше, їм потрібно звернутися за «дозволом» до збройних формувань; водночас критерії для отримання такого дозволу чітко не визначені.

9 жовтня 2021 року (поза звітним періодом) збройні формування в Луганській області запровадили новий захід для перетину блокпосту південніше мосту біля Станиці Луганської. Відповідно до нового заходу люди, що проживають у непідконтрольних урядові районах можуть перейти до підконтрольних урядові районів лише з обмеженої кількості причин, існування яких треба довести до того, як їх включають до списків. Після запровадження зазначеного заходу ДПСУ зафіксувала подальше зниження кількості перетинів у пункті пропуску біля Станиці Луганської: від 67 тис. перетинів у вересні 2021 року до 25 тис у жовтні 2021 року. 11 листопада 2021 року особи,

¹⁰ Цивільним особам необхідно, щоб адреса була зазначена в формі печатки в українському паспорті старого зразка або в «паспорті» збройних формувань. Особи, які перетинають лінію зіткнення, пред'являючи ID-картку, повинні мати додаткові папери, де вказано зареєстровану адресу місця проживання. Альтернативним варіантом також є ситуація, коли місце проживання може бути вказане в паперах, виданих у непідконтрольних урядові районах.

¹¹ За словами цивільних осіб, у випадку отримання «дозволу» від збройних формувань вони мають кілька днів, протягом яких можуть здійснити перетин.

яким належить фактичний контроль у непідконтрольних урядові районах, скасували захід, запроваджений 9 жовтня 2021 року, та повторно ввели в дію заходи від 26 травня 2021 року, що обмежують частоту перетинів до 1 перетину кожні 30 днів («правило 30 днів»).

Усі цивільні особи, які прямують у непідконтрольні урядові райони, проходять на блокпості перевірку на симптоми COVID-19, а у разі відсутності негативного результату ПЛР-тесту — повинні піти на 14-денну самоізоляцію. Якщо особи, у яких є підтвердження місця проживання в непідконтрольних урядові районах, мають відповідні симптоми, вони повинні звернутися до визначеного медичного закладу. Тих, у яких немає такого підтвердження і проявляються симптоми, розвертають, не пропускаючи до непідконтрольних урядові районів.

Кілька цивільних осіб зауважили, що отримали телефонні повідомлення про «дозвіл» на здійснення перетину лінії зіткнення, однак, прибувши на відповідний блокпост збройних формувань, їм говорили, що їх іще немає в списку осіб, погоджених на перетин. У результаті, вони на кілька годин застрягли в зоні, яку не контролює жодна зі сторін, — між КПВВ і відповідним блокпостом.

Наслідки запровадження заходів у непідконтрольних урядові районах Луганської області

Вимога щодо підтвердження «місця проживання» в непідконтрольних урядові районах Луганської області

Вимога підтверджувати «факт проживання» в непідконтрольних урядові районах і далі викликала труднощі для мирного населення. Неодноразово цивільні особи

розповідали спостерігачам, що збройні формування відправляли їх назад до підконтрольних урядові районів або що їм доводилося ночувати на ділянці між КПВВ і відповідним блокпостом, поки їхні родичі допомагали їм із підготовкою необхідних документів. Так, у період із 30 листопада до 6 грудня 2020 року Місія нарахувала 7 осіб (2 жінки 30–39 років, 3 чоловіків 30–39 і 60–69 років, а також 2 дітей), яким довелося ночувати в наметі міжнародної організації поблизу КПВВ, аж доки їхнім близьким родичам вдалося допомогти з необхідною документацією. 28 серпня 2021 року на КПВВ у Станиці Луганській чоловік (50–59 років) розповів команді СММ, що його місце проживання зареєстроване лише в підконтрольному урядові Сєвєродонецьку, та додав, що він хотів перетнути лінію зіткнення, щоб допомогти своєму батькові (80–89 років), який на той час їхав разом із ним. Його батько, який проживав у непідконтрольній урядові Кадіївці, мав проблеми з руховим апаратом і потребував допомоги при ходьбі. Збройні формування не дозволили чоловікові перетнути лінію зіткнення, відтак він був стурбований тим, чи зможе його батько самостійно дістатися додому.

Крім того, за даними збройних формувань у Луганській області, цивільні особи з непідконтрольних урядові районів Донецької області не можуть перетнути лінію зіткнення через блокпост збройних формувань південніше мосту біля Станиці Луганської навіть незважаючи на повторне відкриття обласної адміністративної межі між

непідконтрольними урядові районами Донецької та Луганської областей 18 червня 2021 року¹².

Правило 30 днів при перетині

Цивільні особи згадували «правило 30 днів» як одну з основних причин їхньої стурбованості, оскільки це правило не дозволяє перетинати лінію зіткнення в Луганській області настільки часто, наскільки їм це було потрібно. Наприклад, у середині квітня 2021 року 4 особи (3 жінки 50–79 років і 1 чоловік 65–69 років) повідомили спостерігачам про те, що їм потрібно було терміново відвідати хворих родичів з іншого боку лінії зіткнення, однак ті, кому належить фактичний контроль, не «дозволили» їм перетнути, оскільки з часу їхньої попередньої поїздки ще не минуло «30 днів». Крім того, цивільні особи скаржилися, що було незрозуміло, на основі яких критеріїв визначалося, чи може хтось здійснювати перетин більш ніж один раз. Через це чимало людей відмовлялися від спроб перетнути лінію зіткнення.

«Митниця» на відповідному блокпості збройних формувань у Луганській області

Станом на 18 лютого 2021 року на відповідному блокпості збройних формувань південніше мосту біля Станиці Луганської збройні формування додатково розмістили від 4 до 6 осіб персоналу (зі знаками розрізнення з написами «митниця») для перевірки багажу цивільних осіб, які перетинають лінію зіткнення в обидві сторони¹³. Кілька разів цивільні особи скаржилися спостерігачам, що перевірки проводилися у принизливій формі та з незрозумілими прави-

лами щодо того, які товари мирне населення може переносити через лінію зіткнення. Вони додали, що тепер це стало додатковою адміністративною перешкодою, яка призводить до тривалішого очікування та стресу. 29 квітня 2021 року команда Місії поспілкувалася з 3 цивільними особами (2 чоловіками 30–39 і 60–69 років та 1 жінкою 60–69 років), які пройшли такі перевірки під час перетину лінії зіткнення. За словами жінки, їй сказали пред'явити сертифікат на рослину, яку вона несла з собою. Оскільки вона не була у змозі пред'явити його, рослину конфіскували.

1.3 Перетин через Російську Федерацію

Загальна практика та нормативно-правова база

Через обмежені можливості перетину лінії зіткнення (особливо в Донецькій області) та вищезгадані обмежуючі та складні вимоги чимало цивільних осіб у непідконтрольних урядові районах вирішували прямувати до підконтрольних урядові районів України або залишати такі райони через Російську Федерацію. Згідно з даними Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), кількість мирних мешканців, які здійснювали перетин через пункт пропуску на кордоні «Мілове», суттєво зросла (із середньомісячного показника в 27,6 тис. перетинів у період із липня до грудня 2020 року до 46,3 тис. перетинів із січня до липня 2021 року)¹⁴. Цивільні особи прямували цим маршрутом, незважаючи на ризик отримати штрафи, оскільки українське законодавство забороняє в'їзд у

¹² Збройні формування обмежували перетинання адміністративної межі між непідконтрольними урядові районами Донецької та Луганської областей від самого початку пандемії навесні 2020 року.

¹³ Відповідно до заходу щодо «перевезення товарів і грошових коштів через лінію зіткнення», введеному в дію тими, кому належить фактичний контроль, 29 вересня 2020 року. Див. Тематичний звіт СММ ОБСЄ «Пункти пропуску уздовж лінії зіткнення: труднощі, з якими стикаються цивільні особи при перетині», грудень 2020 р. (див. вище).

¹⁴ Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), «Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні (1 лютого – 31 липня 2021 р.)», 23 вересня 2021 р.

країну та виїзд із неї через міжнародні пункти пропуску на кордоні, функціонування яких офіційно призупинено¹⁵. 24 липня 2021 року був прийнято новий закон, який передбачає скасування штрафів для тих, хто може довести, що перетин був здійснений через обставини гуманітарного характеру (див. нижче визначення обставин гуманітарного характеру відповідно до українського законодавства)¹⁶.

Прямуючи таким маршрутом, після виходу з непідконтрольних урядові районів України через один із пунктів пропуску на кордоні, які не контролюються урядом, цивільні особи потрапляли в Україну через пункти пропуску на кордоні в Гоптівці Харківської області або Міловому Луганської області. За словами багатьох мирних мешканців, така поїздка тривала довго й обходилася недешево (відстань до 1 000 км протягом понад 30 годин)¹⁷.

«Мені доводиться їздити до Дніпра, щоб кожні пів року проходити курс лікування від раку та залишатися живою, а також забезпечувати мою доньку. Тому в мене немає вибору, хочеться мені здійснювати перетин чи ні. За всіх цих обмежень, які наразі діють на лінії зіткнення, я вирішила прямувати через Росію. Мені байдуже, якщо мене оштрафують. Моє власне життя та життя моєї доньки важливіші за гроші», —

розповідає спостерігачам одинока мати (30–39 років) на відповідному блокпості збройних формувань біля Оленівки, травень 2021 р.

Протягом звітного періоду спостерігачі поспілкувалися з декількома цивільними особами, які прямували через Російську Федерацію, зокрема 70-річним чоловіком у непідконтрольному урядові Донецьку. Він подав заявку на отримання «дозволу» на поїздку, щоб відвідати похорон свого онука. Однак ті, кому належить фактичний контроль, відмовилися надати йому «дозвіл». Він сказав, що вирішив поїхати до підконтрольних урядові районів через Російську Федерацію, та додав, що ця поїздка тривала 24 години та коштувала йому приблизно 3,5 тис. грн (орієнтовно 110 євро). У червні 2021 року 86-річна жінка розповіла спостерігачам, що прямувала з Харкова до непідконтрольного урядові Єнакієвого Донецької області через Російську Федерацію, щоб перевірити свою квартиру. На цю поїздку вона витратила 18 годин і приблизно 3 тис. грн (близько 95 євро) — усю свою місячну пенсію.

На тих, хто прямував таким маршрутом, також накладали штраф у розмірі від 1,7 тис. до 5,1 тис. грн (приблизно 55–165 євро), причому сума штрафу зростала за повторне порушення. Згідно з даними УВКБ ООН та неурядової організації «Право на захист», кількість офіційних попереджень, виданих особам під час в'їзду в Україну у пунктах пропуску на кордоні «Гоптівка» та «Мілове» за перші 5 місяців 2021 року, зросла порівняно з 2019 роком¹⁸, а тисячі людей отримали штраф, який зазвичай сягав 1,7 тис. грн (приблизно 55 євро) на особу¹⁹. Приблизно 50% випадків перетину цивільними особами пу-

¹⁵ Відповідно до українського законодавства перетин кордону між Україною та Російською Федерацією з боку непідконтрольних урядові районів становить адміністративне порушення (Ст. 204(2) Кодексу України про адміністративні порушення. Штраф за таке порушення становить від 1,7 тис. до 5,1 тис. гривень (близько 50–150 євро). Штраф за повторне порушення протягом року становить від 5,1 тис. до 8,5 тис. гривень (близько 150–265 євро). Офіцери ДПСУ мають право виписувати штраф на місці.

¹⁶ 24 липня 2021 року набрав чинності закон № 1583, який передбачає скасування раніше запроваджених штрафів для громадян України, які повертаються в Україну з непідконтрольних урядові районів через Російську Федерацію, за умови доведення, що такий перетин був здійснений через обставини гуманітарного характеру.

¹⁷ Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ), «Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні (1 лютого – 31 липня 2021 р.)», 23 вересня 2021 р.

¹⁸ Звіт Агентства ООН у справах біженців та «Права на захист»: «В обхід лінії розмежування», червень 2021 р.

¹⁹ УВКПЛ, «Огляд ситуації в сфері прав людини в Україні (1 лютого – 30 квітня 2021 р.)», травень 2021 р.

нкту пропуску на кордоні «Гоптівка» припадали на мирних жителів із непідконтрольних урядові районів. У Міловому від 80% до 90% здійснених цивільними особами перетинів припадало на жителів непідконтрольних урядові районів, більшість із яких їхали з непідконтрольних урядові районів Донецької області, де лише один із чотирьох пунктів пропуску частково функціонує для пропуску мирного населення²⁰.

Цивільні особи також скаржилися СММ на умови в пункті пропуску на кордоні. Спостерігачі зауважили, що там доступним був лише 1 санвузол. Водночас мирні жителі розповідали, що їм доводилося ходити в лісосмугу, щоби справити нужду. Жінка (50–59 років) та її матір (невстановленого віку) розповіли спостерігачам, що чекали в черзі з попереднього вечора та ночували в пункті пропуску на кордоні. Однак поза межами звітного періоду СММ зауважила покращення інфраструктури в пункті пропуску на кордоні в Міловому²¹.

Законодавчі норми стосовно штрафів за поїздки через Російську Федерацію

24 липня 2021 року набрав чинності закон № 1583, яким скасували штрафи для тих громадян України, які можуть надати документальне підтвердження того, що в'їзд в Україну з непідконтрольних урядові районів або виїзд із України в такі райони через Російську Федерацію здійснювався у зв'язку з обставинами гуманітарного характеру: а) возз'єднання сім'ї, б) важка хвороба або смерть члена сім'ї; в) лікування; г) питання, пов'язані зі спадкуванням; ґ) постійне місце проживання в іншій країні; д) необхідність подати документи (зокрема

неповнолітнім, які вперше подаються на оформлення документів, що посвідчують особу); та е) повернення до постійного місця проживання. 26 жовтня 2021 року (поза звітним періодом) Кабінет Міністрів України вніс зміни до Постанови № 1236 щодо карантинних обмежень. Відповідно до внесених змін знято вимогу про самоізоляцію для жителів непідконтрольних урядові районів, які прямують до підконтрольних урядові районів через Російську Федерацію, щоб отримати вакцинацію від COVID-19. Щоб не йти на самоізоляцію, цивільні особи мають надати електронне запрошення від медичного закладу в підконтрольних урядові районах, де зазначено, що вони їдуть з метою вакцинуватися.

Як повідомлялося, середньодобовий показник випадків накладення штрафу (адміністративних стягнень) скоротився із сімдесяти до кількох штрафів у день²². Співробітники ДПСУ на КПВВ у Станиці Луганській повідомили команді Місії, що з моменту набрання законом чинності в липні 5 осіб були оштрафовані за в'їзд через Російську Федерацію, оскільки не змогли довести, що здійснили перетин у зв'язку з обставинами гуманітарного характеру. В одному випадку помітно схвильований чоловік (30–39 років) сказав спостерігачам, що його щойно оштрафували співробітники ДПСУ через те, що він не зміг довести факт смерті свого батька, оскільки не взяв із собою свідоцтво про смерть, видане тими, кому належить фактичний контроль, адже вважав, що отримані від збройних формувань папери не визнавалися в підконтрольних урядові районах.

²⁰ УВКБ ООН та БФ «Право на захист», *«В обхід лінії розмежування»*, червень 2021 р.

²¹ 12 листопада 2021 року, за спостереженнями Місії, облаштували крівлі над новою зоною, де можна було відпочити, а санітарний блок працював і був чистим.

²² УКГС ООН, *«Україна. Контрольні пункти: огляд за серпень 2021 р.»*, вересень 2021 р.

РОЗДІЛ 2: НАСЛІДКИ ОБМЕЖЕННЯ СВОБОДИ ПЕРЕСУВАННЯ ДЛЯ ЖИТТЯ ЦИВІЛЬНОГО НАСЕЛЕННЯ

Цивільні особи розповідали спостерігачам, що часткове закриття лінії зіткнення та вимоги (про які йшла мова вище) негативно відобразилися на тому, як часто вони робили спроби перетнути її, або ж змусили їх повністю відмовитися від перетину. У результаті, загальна кількість перетинів зменшилася на 95% порівняно з періодом із листопада 2018 року до вересня 2019 року. У свою чергу це означало, що багато цивільних осіб і далі не могли бачитися зі своїми сім'ями, підтримувати зв'язки між громадами, забезпечувати себе засобами для існування, а також отримувати базові послуги (наприклад, пенсію, лікування та освіту) та мати доступ до основних актів реєстрації цивільного стану (наприклад, паспорти, свідоцтва про народження, смерть і шлюб).

2.1 Досвід цивільних осіб під час перетину



Мирні жителі на КПВВ біля підконтрольної урядові Станиці Луганської в Луганській області, жовтень 2021 р.

Серед 378 цивільних осіб, з якими поспілкувалися спостерігачі, зі 258 співрозмовниками (174 жінками та 84 чоловіками різного віку) розмови проводилися в пунктах пропуску, де вони пояснили причини їхнього

перетину в тому чи іншому напрямку. Основними причинами, які називали трохи більше 50% співрозмовників (110 жінок і 47 чоловіків різного віку), були возз'єднання сім'ї, відвідування родичів і повернення до свого місця проживання. Ще 30 осіб (21 жінка та 9 чоловіків різного віку) хотіли перетнути лінію зіткнення для проходження лікування та придбання конкретних медикаментів; 36 осіб (21 жінка та 15 чоловіків) — для отримання основних актів реєстрації цивільного стану; 18 осіб (10 жінок і 8 чоловіків різного віку) — для перевірки власного майна з іншого боку лінії зіткнення; а ще 2 особи (жінки 20–29 років) — для відвідування навчальних закладів. Ще 15 осіб (10 жінок і 5 чоловіків) не вказали причини перетину. Ще 15 осіб (10 жінок і 5 чоловіків) не вказали причини перетину.

Інші 120 цивільних осіб (60 жінок і 60 чоловіків) були серед 1 284 мирних жителів, які звернулися до СММ за допомогою з перетином лінії зіткнення у 2020 році. Спостерігачі провели телефонні розмови з ними, щоб дізнатися, чи вдалося їм перетнути лінію зіткнення та як обмеження свободи пересування вплинуло на їхнє життя. Вісімдесят із них просили про допомогу з перетином лінії зіткнення в Донецькій області, а сорок — у Луганській області.

З-поміж 120 співрозмовників 26 цивільним особам (13 жінкам і 13 чоловікам) не вдалося перетнути лінію зіткнення у 2020 році, незважаючи на те, що, на їхню думку, вони подали свої запити відповідно до всіх вимог. У результаті, багато хто сказав, що

взагалі перестав перетинати лінію зіткнення. Вісімнадцятеро (8 жінок і 10 чоловіків) зі 120 співрозмовників зазначили, що після кількох невдалих спроб перетнути лінію зіткнення в Донецькій області вони обрали довший, дорожчий і для більшості нелегальний маршрут через Російську Федерацію.

Серед зазначених 120 цивільних осіб сімдесят шість (39 жінок і 37 чоловіків) розповіли спостерігачам, що їм зрештою вдалося перетнути лінію зіткнення у 2020 році після очікування, яке іноді тривало кілька місяців. Утім 50 осіб (26 жінок і 24 чоловіки) зі згаданих сімдесяти шести зауважили, що з того моменту вони жодного разу не здійснили перетин: деяким не вдалося перетнути лінію зіткнення попри намагання, а інші не хотіли знову її перетинати через нові вимоги й страх застрягнути на іншій стороні. Серед 76 цивільних осіб, які спрешу звернулися за допомогою, лише 21 особа (10 жінок та 11 чоловіків) зазначила, що вони перетинали лінію зіткнення більш ніж один раз, а четверо з них (3 жінки й 1 чоловік) обрали натомість маршрут через Російську Федерацію попри ризик отримати штраф.

«Ми з сім'єю страждаємо не лише економічно, а й психологічно, що завдає мені ще більше болю. Я нещодавно дізналася, що одна з моїх племінниць народила дитину, а я не можу побачити ані її, ані дитину через наявні обмеження. Ми вже давно не можемо зустрітись особисто», —

жінка (60–69 років) на відповідному блокпості збройних формувань біля Станиці Луганської, травень 2021 р.

«Для мене вкрай сумно бачити, що всі розділені через штучно створені кордони. Ми — єдина країна, ми раніше щасливо жили разом. Утім зараз ми розділені, це спонукає до зневіри. Я не знаю, що чекає в майбутньому», —

жінка (60–69 років) на відповідному блокпості збройних формувань південніше мосту біля Станиці Луганської, травень 2021 р.

2.2 Вплив зменшення кількості перетинів на мирне населення

Багато цивільних осіб описували чимало аспектів, які вплинули на їхнє життя. Більшість говорили, що хочуть знову без труднощів перетинати лінію зіткнення та вільно пересуватися Україною. Дехто прагматично зазначав, що мусив адаптуватися до нової реальності розділення й ізоляції.

Розділення сімей і громад

Одна з основних причин, чому цивільні особи хотіли перетнути лінію зіткнення, — догляд за родичами або проведення часу із сім'єю, друзями та громадами. 162 цивільні особи (92 жінки та 70 чоловіків) описали, наскільки ізольованими та відокремленими від своїх близьких вони почували себе через обмеження можливостей перетину лінії зіткнення та запроваджені вимоги. Спостерігачам неодноразово розповідали про випадки розлуки та туги. Часто мирних мешканців переповнювали емоції, коли вони говорили про бажання перетнути лінію зіткнення знову або страх застрягти з одного боку лінії зіткнення, не знаючи, чи зможуть вони побачитися коли-небудь іще зі своїми найдорожчими. Наприклад, 18 травня 2021 року на відповідному блокпості збройних формувань поблизу Оленівки жінка (60–69 років) сказала,

що їй надзвичайно важко витримати тривалу розлуку з родиною. Вона пояснила, що її син живе зі своєю нареченою в підконтрольних урядові районах і що вона не бачилася з ним понад 14 місяців. Також у травні вкрай засмучена жінка (30–39 років) зазначила, що хотіла відвідати могилу своєї матері та привезти ліки хворому батькові. У листопаді 2020 року вона не змогла приїхати на похорон матері, оскільки на відповідному блокпості збройних формувань південніше мосту біля Станиці Луганської їй відмовили у проході до непідконтрольних урядові районів. 16 червня команда Місії поспілкувалася з 55-річним чоловіком, який проживає в підконтрольних урядові районах, щоб піклуватися про свою матір, а його сім'я живе в непідконтрольних урядові районах Луганської області. Він зауважив, що не міг бачитися з ними більш ніж раз на місяць через введене збройними формуваннями «правило 30 днів», а також додав, що почувався засмученим від того, що не міг бачити, як ростуть його діти: «Я відокремлений від своєї сім'ї. Я живу всього за 10 км від КПВВ у підконтрольних урядові районах і не можу перетинати лінію зіткнення більш ніж раз на місяць. Ми все ще сім'я, утім ми розділені так, ніби ми з дружиною розлучені».

У той час, як деякі люди докладають відчайдушних зусиль, щоб знайти способи побачитися одне з одним, чимало інших і далі живуть порізно. Розділення людей і громад несприятливо впливає на психічне здоров'я та добробут людей. Чим довше триває часткове закриття та діють обмеження, тим більший ризик для соціальної згуртованості в Україні.

Економічна безпека та доступ до пенсії

Окрім психологічних наслідків, обмежувальні заходи також негативно впливали на засоби для існування людей, адже деяким мирним жителям доводилося обирати між збереженням роботи з одного боку лінії зіткнення та життям разом із сім'єю з іншого. Багато хто також робив економічний вибір на основі припущення, що пункти пропуску знову відкриються, а обмеження діятимуть тимчасово. Обмеженням був і доступ до пенсій та соціальних виплат в Україні, в результаті чого деякі пенсіонери були змушені шукати альтернативні джерела доходу. Згідно з «Оглядом гуманітарних потреб» Управління з координації гуманітарної допомоги ООН від 2021 року, цивільні особи були змушені дедалі більше покладатися на виплати «пенсії» в непідконтрольних урядові районах, продавати побутові речі або позичати гроші, щоби звести кінці з кінцями²³. Деякі цивільні особи зазначили, що їм довелося шукати альтернативні шляхи, щоб забрати свою пенсію.

Протягом звітного періоду 112 цивільних осіб (50 жінок і 62 чоловіки) розповіли СММ про економічні наслідки та вплив цих обмежень на їхні економічні можливості. Дехто пояснив, що обмеження перетинання означали для них усе ще неможливість отримувати пенсійні виплати в підконтрольних урядові районах, а для інших — неможливість далі провадити господарську діяльність або мати доступ до своєї комерційної власності. Інші розповіли, що їм довелося витратити значну частину свого доходу на здійснення перетину через Російську Федерацію. Багато хто зазначив, що втратив роботу з початком пандемії

²³ УКГС ООН, «Огляд гуманітарних потреб. Україна», лютий 2021 р.

COVID-19, і деякі пов'язали це з неможливістю вільно перетинати лінію зіткнення. Наприклад, 13 травня 2021 року жінка (30–39 років) розповіла спостерігачам, що займалася власною справою в підконтрольному урядові Бахмуті, однак покинула її після закриття пунктів пропуску. Вона також висловила думку, що відкриття всіх КПВВ стане позитивним кроком уперед для кожного з обох боків лінії зіткнення.

Для одержання соціальних виплат (зокрема пенсій) людям, які проживають у непідконтрольних урядові районах, необхідно стати на облік як внутрішньо переміщені особи (ВПО) в підконтрольних урядові районах. Для збереження соціальних виплат раніше людям необхідно було перетинати лінію зіткнення кожні 60 днів. На початку пандемії COVID-19 Уряд України прийняв правові акти на забезпечення збереження пенсій і соціальних виплат для ВПО. Закон України № 530-IX передбачає заборону на скасування дії довідки про взяття на облік ВПО на підставі тривалої відсутності (понад 60 днів) особи за тимчасовим місцем проживання²⁴. Законом також заборонено призупинення Державним ощадним банком України («Ощадбанком»)

«Майже всі, хто перетинає лінію зіткнення, — пенсіонери. Чому люди роблять наші життя нещасними? Я не можу забрати свою пенсію останні два місяці. Чи стане краще знову колись?» —

чоловік (70–79 років) на відповідному блокпості збройних формувань південніше мосту біля Станиці Луганської, травень 2021 р.



Мирні жителі перетинають відповідний блокпост збройних формувань південніше мосту біля Станиці Луганської в Луганській області, серпень 2021 р.

видаткових операцій за поточними рахунками ВПО на період дії карантинних обмежень та впродовж ще одного місяця після зняття цих обмежень. Після набуття цим законом чинності «Ощадбанк» кілька разів продовжував строк дії банківських карток, які належать ВПО. На початку жовтня 2021 р. (поза звітним періодом) «Ощадбанк» оголосив, що не продовжуватиме строк дії банківських карток ВПО з 1 січня 2022 р. За даними Кластера ООН з питань захисту, дію банківських карток ВПО планують подовжити до квітня 2022 року; однак нової офіційної заяви «Ощадбанку» ще не було²⁵. Це означає, що нарахування пенсій і соціальних виплат цивільним особам, які проживають у непідконтрольних урядові районах, не призупинятимуть, а кошти можна буде зняти без прив'язки до конкретного часу.

Однак кілька міжнародних організацій та НУО повідомили, що, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 1596, досі призупинено перерахування пенсій на банківські рахунки, якими не користувалися більш як один рік²⁶. Згідно з даними

²⁴ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)» від 17 березня 2020 року № 530-IX.

²⁵ Кластер ООН з питань захисту «Оновлення у сфері захисту», жовтень 2021 р.

²⁶ Постанова КМУ «Про затвердження Порядку виплати пенсій та грошової допомоги через поточні рахунки в банках» від 30 серпня 1999 р. № 1596 (пункт 17 із змінами).

УВКПЛ, Пенсійний фонд України призупинив перерахування пенсій 3 858 особам в Україні, які перебувають на обліку як ВПО²⁷. Крім цього, від березня 2020 року на пенсійних рахунках накопичилося, за підрахунками, понад 11 млрд грн (приблизно 330 млн євро)²⁸.

Зняття коштів та отримання пенсій і дали основною причиною, чому люди хотіли перетнути лінію зіткнення²⁹. 18 травня 2021 року на відповідному блокпості збройних формувань південніше мосту біля Станції Луганської чоловік (60–69 років) розповів спостерігачам, що здійснював перетин у напрямку підконтрольних урядові районів, щоб вимагати від органів влади виплату пенсії за півтора року. Він пояснив, що не міг особисто з'явитися для проходження повторної реєстрації для отримання таких виплат, тимчасом органи влади не нараховували йому пенсію, а єдиний спосіб одержати ці виплати — позиватися до суду, що є тривалим процесом. За його словами, без доступу до пенсії він змушений шукати можливість короткострокового працевлаштування з обох боків лінії зіткнення.

За словами кількох цивільних осіб літнього віку, вони відклали перетинання лінії зіткнення через її часткове закриття або страх застрягнути в підконтрольних урядові районах у зв'язку з обмеженнями на повторний в'їзд у непідконтрольні урядові райони. 23 червня 3 жінки (по 65–69 років) у Луганській області сказали спостерігачам, що подали заяви на відновлення своїх банківських карток у підконтрольних урядові районах. Однак збройні формування заявили, що вони не можуть здійснювати перетин

більш як один раз на місяць. Відтак вони не були впевнені, чи їм дозволять повернутися до непідконтрольних урядові районів, тому вирішили не ризикувати з перетином.

22 вересня Кабінет Міністрів ухвалив постанову, згідно з якою цивільні особи, які проживають у непідконтрольних урядові районах Донецької та Луганської областей можуть пройти дистанційну ідентифікацію у відділеннях Пенсійного фонду³⁰. Процес дистанційної ідентифікації буде проводитись на сайті Пенсійного фонду за допомогою електронного підпису, отриманого у застосунку «Дія». Очікується, що введення дистанційної ідентифікації звільнить пенсіонерів, які живуть у непідконтрольних урядові районах, зареєстровані як ВПО та подорожують до підконтрольних урядові районів для отримання пенсії, від необхідності перетинати лінію зіткнення кожні 60 днів для проходження фізичної ідентифікації. Однак подробиці процедури такої дистанційної ідентифікації лишаються неясними.

Доступ до системи охорони здоров'я та ліків

Доступ до системи охорони здоров'я, як і раніше, був ще однією з основних причин, чому люди хотіли перетнути лінію зіткнення (з огляду на наявність послуг, спеціалізацію, вартість чи якість). 68 цивільних осіб (42 жінки та 26 чоловіків) повідомили СММ, що часткове закриття лінії зіткнення та обмежувальні заходи позначилися на їхніх можливостях отримувати лікування, хірургічну допомогу та ліки.

²⁷ УВКПЛ, «Огляд ситуації у сфері прав людини в Україні (1 лютого – 30 квітня 2021 р.)», травень 2021 р.

²⁸ УВКБ ООН і «Право на захист», «Звіт про моніторинг контрольних пунктів в'їзду-виїзду на сході України», вересень 2021.

²⁹ Див. виноску вище.

³⁰ Постанова КМУ № 999, «Про внесення змін до деяких актів Кабінету Міністрів України від 30 серпня 1999 року № 1596 та від 5 листопада 2014 року № 637» від 22 червня 2021 р.

Наприклад, 17 травня 2021 року на відповідному блокпості збройних формувань поблизу Оленівки сім'я (жінка та чоловік по 40–49 років, а також 2 дітей) зазначила, що вони здійснювали перетин у напрямку підконтрольних урядові районів для планової операції їхньої 9-річної доньки. Вони додали, що операцію відкладали кілька разів через часткове закриття лінії зіткнення, а також що через складні вимоги вони не були певні, чи вдасться їм потім повернутися додому. Однак, за їхніми словами, вони відчували, що більше могли дозволити собі відкладати перетинання лінії зіткнення, оскільки можливості отримати таку ж медичну допомогу в непідконтрольних урядові районах в них не було. На цьому ж блокпості у травні 2021 року спостерігачі поспілкувалися з жінкою (40–49 років), яка перетинала лінію зіткнення в напрямку непідконтрольних урядові районів разом зі своїм чоловіком з інвалідністю, якому планувалося провести операцію. Вона намагалася здійснити перетин зі своїм чоловіком удруге, однак збройні формування відхилили її подану заздалегідь заяву. За її словами, без цієї операції, яка є дешевшою в непідконтрольних урядові районах, тягар догляду лежить на ній.

Обмеження на лінії зіткнення також означали труднощі з доступом мирних мешканців до ліків. На КПВВ у Станиці Луганській до спостерігачів підходили кілька осіб із проханням допомогти передати ліки з підконтрольних до непідконтрольних урядові районів. Вони пояснили, що, не маючи змоги вільно переміщуватися в обидва напрямки, їм доводиться просити сторонніх осіб про допомогу. Так, 8 вересня 2021 року на відповідному блокпості зброй-

них формувань південніше мосту біля Станиці Луганської жінка (60–69 років) у розпачі розповіла спостерігачам, що її чоловік лежить у Луганській міській лікарні та потребує ліків, які доступні лише в підконтрольних урядові районах. Сама вона не могла туди потрапити, оскільки за тиждень до цього вже здійснила перетин, і збройні формування не робитимуть виняток із правила 30 днів.

Доступ до актів реєстрації цивільного стану

П'ятдесят п'ять співрозмовників (29 жінок і 26 чоловіків) розповіли СММ, що неможливість перетинати лінію зіткнення позначалася на отриманні необхідної документації (зокрема про статус ВПО), свідоцтв про народження та смерть, документів, що посвідчують особу (наприклад, паспортів) та підтвердження фінансових операцій, а також на вирішенні юридичних питань (як-от спадкування).

Згідно з даними Державної міграційної служби України (ДМС), кількість випадків видачі або продовження дії документів (як-от ID-карток, внутрішніх паспортів і паспортів для виїзду за кордон) зменшилася з 2019 року³¹. У 2019 році ДМС видала 51 672 ID-картки людям, які живуть у непідконтрольних урядові районах Донецької та Луганської областей, тоді як у 2020 році цей показник скоротився більш ніж наполовину до 21 966. За перші сім місяців 2021 року видано 12 520 ID-карток. Кількість паспортів із поновленим строком дії (їх строк дії необхідно поновлювати, коли особа досягає 25- та 45-річного віку) також зменшилася серед цивільних осіб, які живуть у непідконтрольних урядові районах: від 38 406 у 2019 році до 14 666 у 2020 році

³¹ Згідно з даними, що їх надала Місії Державна міграційна служба України 13 серпня 2021 року.

та 11 124 дотепер у 2021 році. Крім цього, ДМС також видала або перевидала 109 172 українських паспортів для виїзду за кордон у 2019 році, 66 161 у 2020 році та 48 307 за перші сім місяців 2021 року.³² Загальний обсяг адміністративних послуг, наданих цивільним особам, які живуть у непідконтрольних урядові районах, скоротився щонайменше на 50% порівняно з аналогічним періодом з 2019 до 2020 року, що може бути прямим наслідком зменшення кількості перетинів лінії зіткнення протягом зазначеного періоду.

24 лютого 2021 року Кабінетом Міністрів України видано постанову, за якою цивільним особам, які живуть у непідконтрольних урядові районах Донецької та Луганської областей, дозволяється подавати заяву в електронній формі для отримання соціальної допомоги та адміністративних послуг у зв'язку з народженням дитини³³. Це позитивний крок уперед для спрощення бюрократичних процесів, пов'язаних із отриманням свідоцтва про народження³⁴. Однак для того, щоби скористатися цією послугою, батькам усе одно необхідно отримати як відмову в проведенні державної реєстрації від відділу державної реєстрації актів цивільного стану, так і рішення суду в підконтрольних урядові районах. Відтак для осіб, які проживають у непідконтрольних урядові районах, нова запроваджена електронна процедура і далі залежить від фізичного перетинання лінії зіткнення. 22 квітня 2021 року за запитом міністра з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій

України Верховний Суд надав роз'яснення про те, що відмова в проведенні державної реєстрації не потрібна для встановлення фактів смерті або народження, що відбулися у непідконтрольних урядові районах. Однак змін до самого порядку не вносили.

Згідно з даними Міністерства юстиції України, кількість зареєстрованих міністерством фактів народжень, що відбулися в непідконтрольних урядові районах Донецької області, зменшилася на понад 50% із 5.150 у 2019 році до 2.220 у 2020 році та 1.679 за перші 8 місяців 2021 року³⁵. У Луганській області кількість реєстрацій фактів народжень, що відбулися в непідконтрольних урядові районах, зменшилася приблизно на 45% із 2 549 у 2019 році до 1 429 у 2020 році та 950 за перші 8 місяців 2021 року. Відсутність свідоцтва про народження, що видається урядом України, наражає дітей, народжених у непідконтрольних урядові районах, на ризик стати особами без громадянства, а також може позбавити дітей і батьків низки таких законних прав, як отримання паспорта, встановлення факту батьківства та опікунства, доступ до освіти, лікування або державної допомоги на дитину.

Доступ до освіти

Оскільки дипломи та сертифікати, видані в непідконтрольних урядові районах, не визнаються в підконтрольних урядові районах, деякі батьки відправляють своїх дітей

³² Відповідно до українського законодавства мирні жителі, які проживають у непідконтрольних урядові районах, мають перетинати лінію зіткнення для подачі необхідних документів, щоб отримати паспорти чи ID-картки у територіальному відділі Державної міграційної служби чи Центрі з надання адміністративних послуг у Донецьку чи Луганську. «Наказ про видачу документів, що підтверджують громадянство України, ідентифікаційних карток чи спеціального статусу громадян, що проживають на тимчасово окупованій території України», затверджений Постановою КМУ № 289 від 4 червня 2014 року.

³³ Постанова Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку надання комплексної послуги "єМалятко"» від 24 лютого 2021 р. № 155. Батьки можуть подавати заяву через портал електронних послуг «Дія» для: а) доступу до документації, зокрема свідоцтв про народження (а також електронних свідоцтв), посвідчення багатодітної сім'ї; б) отримання соціальної допомоги, зокрема допомоги при народженні дитини, «пакунків маляти» або грошового еквіваленту та допомоги багатодітним сім'ям; в) реєстрації дитини в Державному демографічному реєстрі, реєстрації її місця проживання, реєстрації як платника податків тощо.

³⁴ Для того, щоб отримати українське свідоцтво про народження або смерть, заявнику необхідно з'явитися зі «свідоцтвом», виданим у непідконтрольних урядові районах, до українського відділу державної реєстрації актів цивільного стану в підконтрольних урядові районах, який відмовляє в проведенні його реєстрації. Потім батьки або опікун дитини повинні особисто з'явитися до найближчого в підконтрольних урядові районах суду для подання заяви разом зі «свідоцтвом» та будь-якими іншими підтверджувальними документами задля встановлення факту народження або смерті.

³⁵ Згідно з повідомленням Міністерства юстиції України від 21 вересня 2021 року.

вчитися в освітніх закладах у підконтрольних урядові районах. Як зазначено у звіті СММ про доступ дітей до освіти від липня 2020 року, учні з непідконтрольних урядові районів або перетинають лінію зіткнення для відвідування занять, або долучаються до програм дистанційного навчання в школах підконтрольних урядові районів.³⁶ Протягом звітнього періоду 15 осіб (8 жінок і 7 чоловіків) повідомили СММ, що обмеження свободи пересування впливали на доступ їхніх дітей до освіти. Так, 18 травня 2021 року чоловік (невстановленого віку) телефоном розповів спостерігачам, що його онука, яка проживає в непідконтрольному урядові Хрустальному (кол. Красний Луч) Луганської області, планувала навчатися в університеті в підконтрольних урядові районах. Однак, як він зауважив, буде надзвичайно важко їй досягти цієї цілі, а їм — бути в змозі підтримувати її, враховуючи обмеження щодо перетину лінії зіткнення.

Місії розповіли, що жителів непідконтрольних урядові районів інформували про участь в урядових освітніх програмах в режимі онлайн та перетинання лінії зіткнення

в напрямку підконтрольних урядові районів в освітніх цілях (наприклад, для складання іспитів). У липні 2021 року Уряд України вжив заходів для спрощення доступу до освіти, звільнивши осіб, які не досягли 18-річного віку (раніше було 12-річного віку), від вимоги щодо застосування «Дій вдома», зокрема абітурієнтів, які прямують скласти вступні іспити в університет, і тих, хто готується до вступу до інших державних закладів вищої освіти в підконтрольних урядові районах³⁷. Крім цього, від цієї вимоги також звільнено супроводжуваних осіб (одного з батьків або законного представника).

У червні 2021 року збройні формування в непідконтрольних урядові районах Донецької області скасували вимогу, за якою діти у віці від 14 до 16 років повинні отримати «паспорт», виданий тими, кому належить фактичний контроль, щоби мати можливість перетинати лінію зіткнення. Незважаючи на це, від осіб у віці старше 16 років досі вимагається отримання такого «паспорта», що позначається на їхній можливості здійснювати перетин у напрямку підконтрольних урядові районів у цілях навчання.

РОЗДІЛ 3: УМОВИ В ПУНКТАХ ПРОПУСКУ ТА ДОСТУПНІ ВИДИ ОБСЛУГОВУВАННЯ

Окрім складних вимог щодо здійснення перетину, поїздка через лінію зіткнення і далі є виснажливою справою в непередбачуваних безпекових умовах. У цьому розділі розповідається про створені для цивільних осіб умови в пунктах пропуску, а також про тамтешню безпекову ситуацію, наявність медичних пунктів і послуг, які лягають в ос-

нову безпечного та гідного перетинання лінії зіткнення мирними жителями. У розділі також розповідається про доступну інфраструктуру у двох перспективних пунктах пропуску в районах Золотого та Щастя.

³⁶ Див. Тематичний звіт СММ «Вплив конфлікту на навчальні заклади та доступ дітей до освіти на сході України», липень 2020 р.

³⁷ Постанова КМУ «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 9 грудня 2020 року № 1236» від 28 липня 2021 року № 787.

3.1 Безпекові ризики при перетині лінії зіткнення

Попри те, що на засіданні Тристоронньої контактної групи 22 липня 2020 року була досягнута домовленість про заходи з посилення режиму припинення вогню, які набули чинності з 27 липня 2020 року, упродовж звітного періоду Місія фіксувала порушення режиму припинення вогню в Донецькій і Луганській областях, серед яких близько 7 000 порушень режиму припинення вогню в радіусі 5 км від пунктів пропуску. Серед зазначених порушень режиму припинення вогню 469 порушення (зокрема 100 вибухів) зафіксовано в радіусі 5 км від пунктів пропуску поблизу Новотроїцьке – Оленівка та в районі Станиці Луганської³⁸, а 6 500 порушень (зокрема 816 вибухи) — у радіусі 5 км від пунктів пропуску біля Майорська – Горлівки, Мар'їнки – Кременця та Гнутового – Верхньошироківського, які мирні жителі не могли перетинати впродовж звітного періоду.



Попереджувальний знак про мінну небезпеку червоного кольору одразу за водогазом із питною водою поблизу КПВВ біля підконтрольної урядові Станиці Луганської в Луганській області, червень 2021 р.

Крім того, погіршилась безпекова ситуація на ділянці розведення сил і засобів в районі Золотого та біля неї. Тут розміщено один із двох пунктів пропуску, узгоджених у липні 2020 року³⁹. Щойно він почне працювати, це буде перший автомобільний маршрут у Луганській області. Незважаючи на це, особливо з літа 2021 року ця ділянка розведення стала однією з гарячих точок уздовж лінії зіткнення.

Місія і далі фіксувала наявність мін, невзбухлих боєприпасів та інших вибухонебезпечних предметів у межах 300 м від пунктів пропуску, незважаючи на те, що пункти пропуску чітко згадуються в зобов'язаннях, передбачених пунктом 6 Меморандуму⁴⁰ 2014 року щодо заборони встановлення мін у 30-кілометровій зоні безпеки з обох боків лінії зіткнення та Рішенням Тристоронньої контактної групи щодо протимінної діяльності від 3 березня 2016 року⁴¹. Протягом звітного періоду спостерігачі зафіксували сотні мін та попереджувальних знаків про мінну небезпеку у 4 пунктах пропуску в Донецькій області. Однак протягом звітного періоду до СММ не зверталися з проханням про сприяння встановленню локального режиму припинення вогню та здійснення моніторингу його дотримання для проведення будь-яких заходів, пов'язаних із розмінуванням, огороженням або позначенням вибухобезпечних предметів поблизу пунктів пропуску.

Тривала наявність таких предметів наражає на небезпеку життя людей, які перетинають лінію зіткнення, та цивільних осіб, які лишаються ночувати в пунктах пропуску або біля них, а також тих, хто проживає та

³⁸ У період із 16 листопада 2020 року до 30 вересня 2021 року Місія нарахувала 382 порушення режиму припинення вогню (зокрема 89 вибухів) у районах Новотроїцького – Оленівки, та 87 порушення (зокрема 11 вибухів) — у районі Станиці Луганської.

³⁹ ОБСЄ, «Повідомлення для преси Спецпредставниці Гайді Грау після чергового засідання Тристоронньої контактної групи», 22 липня 2020 р.

⁴⁰ Пункт 6 Меморандуму від вересня 2014 р. про виконання положень *Протоколу за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи* передбачає таке: «Заборона на установку нових мінно-підірвних інженерних загороджень в межах зони безпеки. Зобов'язання щодо зняття раніше встановлених мінно-підірвних загороджень в зоні безпеки».

⁴¹ З березня 2016 року за рішенням ТКГ щодо протимінної діяльності сторони досягли розуміння щодо позначення та огороження районів, які підлягають розмінуванню, а також сприяння проведенню інформаційно-роз'яснювальних заходів з інформування цивільного населення про мінну небезпеку й ризики.

працює поруч. Хоча впродовж цього звітного періоду СММ не підтвердила жодного повідомлення про жертви серед цивільного населення поблизу пунктів пропуску, Місія повідомляла про загибель і поранення мирних жителів у попередніх звітних матеріалах⁴².

3.2 Види обслуговування в пунктах пропуску

Медичне обслуговування в пунктах пропуску

Перетинання лінії зіткнення може бути виснажливим для мирного населення, особливо для людей похилого віку та осіб з інвалідністю. Упродовж попередніх років Місія повідомляла про численні випадки, коли люди помирали, непритомніли, падали та опинялися у ситуації, коли потребували медичної допомоги поблизу пунктів пропуску. Протягом звітного періоду, а саме 12 грудня 2020 року на КПВВ у Станиці Луганській від серцевого нападу помер чоловік (80–89 років). У липні 2021 року спостерігачі бачили, як чоловіку та жінці (по 40–49 років) надавали медичну допомогу, після того, як вони знепритомніли біля відповідного блокпоста збройних формувань південніше мосту біля Станиці Луганської.

Як зазначено у звіті СММ від 2019 року, деякі види медичної допомоги доступні на всіх 5 КПВВ та відповідних блокпостах, де цивільні особи можуть отримати первинну допомогу. Незважаючи на це, для екстрених випадків єдині пункти пропуску з обох

сторін, де автомобілі швидкої допомоги перебувають постійно, — у районі Станиці Луганської⁴³. Велике занепокоєння і далі викликає коридор між КПВВ та відповідними блокпостами, де у випадку фізичних ушкоджень або екстрених ситуацій зі здоров'ям цивільним особам необхідно самостійно або за допомогою попутників дістатися до найближчого блокпоста для отримання медичної допомоги. Однак слід зауважити, що наразі лише два з п'яти раніше функціонуючих пунктів пропуску повністю відкриті для перетину мирними жителями.

Укриття та санітарія

На чотирьох КПВВ у Донецькій області спостерігачі зауважили, що для захисту людей від несприятливих погодних умов встановили кілька навісів та окрему вентилявану зону (із місцем для зберігання багажу), де перевіряють документи пішоходів. На всіх чотирьох КПВВ доступні намети Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС). Ними переважно користувалися цивільні особи, яким доводилося лишатися там на ніч, якщо вони не встигали здійснити перетин у робочі години пунктів пропуску або якщо їх не пропускали з будь-якої причини. Однак цивільні особи висловлювали занепокоєння з приводу відсутності на КПВВ поблизу Новотроїцького лавок для тих, хто чекав на перетин, а також відсутності питної води й укриття для людей, які очікують у черзі перед блокпостом біля Оленівки для подальшого проходження контролю.

⁴² Як зазначено у звіті Місії від грудня 2020 року про жертви серед цивільного населення, у період із січня 2017 року до 15 вересня 2020 року 17 цивільних осіб (7 чоловіків і 10 жінок) померли чи дістали поранення внаслідок спрацювання мін, невибухлих боеприпасів та інших вибухонебезпечних предметів на КПВВ поблизу підконтрольних урядові Новотроїцького та Майорська та відповідних блокпостах збройних формувань біля невідконтрольних урядові Оленівки та Горлівки в Донецькій області та біля інших блокпостів, а також під час спроб скористатися неофіційними маршрутами перетину лінії зіткнення».

⁴³ У випадку екстреної ситуації зі здоров'ям в пункті пропуску поблизу Новотроїцького автомобілю швидкої допомоги необхідно подолати близько 20 км з підконтрольної урядові Волновахи. Якщо інцидент трапляється на відповідному блокпості збройних формувань біля Оленівки, у самому населеному пункті розташований центр надання амбулаторної допомоги або можна викликати бригаду швидкої допомоги, яка прибуде з Докучаєвська, що приблизно за 14 км.

У Луганській області на КПВВ облаштовано навіс, а також крите приміщення з обігрівом (яке обслуговує міжнародна організація), де цивільні особи можуть відпочити⁴⁴. На відповідному блокпості збройних формувань південніше мосту біля Станиці Луганської спостерігачі зауважили, що накриття було лише для тих, хто прямував на вихід із непідконтрольних урядові районів. Вони також бачили там крите приміщення (яке утримувалося за підтримки міжнародної організації), де люди могли відпочити перед тим, як залишити непідконтрольні урядові райони.

Упродовж звітнього періоду, за спостереженнями СММ, туалетні приміщення були доступні в зонах контролю та очікування на всіх 5 КПВВ, а також на відповідних блокпостах збройних формувань. Незважаючи на це, кілька цивільних осіб на КПВВ у Станиці Луганської зауважили, що ці приміщення не підтримувалися в належному стані⁴⁵. У кількох випадках спостерігачі бачили, що люди натомість вирішували зійти недалеко з дороги, щоби справити нужду за насадженнями на м'якому ґрунті попри ризик підірватися на мінах і невибухлих боєприпасах.

Крім того, у вересні 2021 року, за спостереженнями СММ, кабінки, які раніше використовували на КПВВ для обробки документів цивільних осіб, що перетинали лінію зіткнення, замінили на єдину просторішу структуру зі стінами та кривлею, де мирні жителі проходять процедуру перетину.

Громадський транспорт

За спостереженнями Місії, з початком пандемії COVID-19 доступ до громадського транспорту став обмеженим, частота автобусних рейсів скоротилася, а їхнє максимально допустиме заповнення знизилася. Це впливає як на осіб, які прямують до пунктів пропуску, так і тих, хто покладається на автобусні перевезення між КПВВ та відповідними блокпостами збройних формувань.

У Донецькій області кілька осіб висловили стурбованість щодо відсутності сполучення громадського транспорту між «поліцейським» блокпостом збройних формувань поблизу Оленівки та «митним» блокпостом, розташованим приблизно за 400 м. У кількох випадках впродовж звітнього періоду спостерігачі бачили, що цивільним особам (у тому числі з інвалідністю та обмеженою рухливістю), які прямували не на транспортних засобах, довелося пішки долати цю 400-метрову відстань. У лютому 2021 року 2 жінки (30–39 та 50–59 років; друга мала вади слуху) поблизу Оленівки розповіли, що до спалаху COVID-19 місцева благодійна організація раз на місяць здійснювала перевезення через лінію зіткнення із сурдоперекладачем та засобами надання допомоги для людей із вадами зору. Однак надання такої послуги припинили, як повідомлялося, через COVID-19.

У Луганській області СММ зауважила, що пасажирські перевезення двома гольф-карами відновилися у червні 2020 року, спротивши перетинання лінії зіткнення, особливо для людей похилого віку та осіб з інвалідністю⁴⁶. Місія також регулярно фіксувала надання платних водійських послуг із

⁴⁴ Поза звітним періодом (у жовтні 2021 р.) СММ зафіксувала проведення масштабних будівельних робіт на КПВВ у Станиці Луганській, а саме зведення нових зони контролю документів цивільних осіб, туалетів, а також зони очікування із лавками та сонячними батареями, де мирні жителі могли зарядити телефони або інші пристрої. Тимчасом старі споруди демонтували та прибравали.

⁴⁵ На КПВВ у Станиці Луганській нові туалетні приміщення звели поза звітним періодом (у жовтні 2021 р.).

⁴⁶ Гольф-кари ГО «Проліска» курсують від відремонтованого прольоту мосту до КПВВ і назад.

підвезення осіб до кабінок для перевірки документів. Однак із березня 2020 року спостерігачі більше не бачили рейсовий автобус від українських органів влади, який почав курсувати в листопаді 2019 року.

Модульні центри надання адміністративних послуг на КПВВ поблизу Новотроїцького та в Щасті



Модульні центри надання адміністративних послуг на КПВВ біля підконтрольного урядові Новотроїцького Донецької області, жовтень 2021 р.

Протягом звітного періоду Місія відзначила, що на КПВВ в Щасті та біля Новотроїцького встановили 2 модульні центри надання адміністративних послуг, які відкрилися 10 листопада та 16 грудня 2020 року відповідно. Зазначені центри — це простір, де в одному місці цивільні особи можуть отримати адміністративні, медичні та інші види послуг, а також відвідати санітарні приміщення. У грудні 2020 року Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України оголосило про те, що всі КПВВ уздовж лінії зіткнення будуть облаштовані подібними модульними центрами надання адміністративних послуг⁴⁷. Поза звітним періодом (у жовтні 2021 р.) СММ зафіксувала розгортання будівельних робіт зі зведення модульного центру надання адміністративних послуг на КПВВ у Станції Луганській.

Інфраструктура в пунктах пропуску в районах Золотого та Щастя

Протягом звітного періоду спостерігачі фіксували проведення будівельних робіт у пунктах пропуску біля Золотого та в районі Щастя, зокрема на КПВВ, а також на відповідних блокпостах збройних формувань⁴⁸. СММ укотре зауважила, що КПВВ біля Золотого та в Щасті були відкритими з листопада 2020 року, однак відповідні блокпости збройних формувань південніше ділянки розведення сил і засобів у районі Золотого та за 3 км на південний схід від мосту в Щасті лишалися закритими.

На КПВВ поблизу Золотого спостерігачі бачили 8 кабінок для перевірки документів, 1 намет ДСНС України (де можна переночувати), санітарні об'єкти та бомбосховище. Поблизу КПВВ вони також бачили попереджувальні знаки про мінну небезпеку, однак на цьому КПВВ наразі немає медичного пункту, станції швидкої допомоги та сезонного укриття.

На КПВВ у Щасті, за спостереженнями Місії, було 14 кабінок для перевірки документів, 1 намет ДСНС України, бомбосховище



Модульні центри надання адміністративних послуг на КПВВ біля підконтрольного урядові Щастя Луганської області, жовтень 2021 р.

⁴⁷ Міністерство з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій України, «Мініреінтеграції продовжить роботу над відкриттям модульних центрів надання адміністративних послуг на КПВВ та програмою компенсації за зруйноване житло», грудень 2020 р.

⁴⁸ Детальніше про будівельні роботи у двох пунктах пропуску див. Тематичний звіт СММ «Пункти пропуску уздовж лінії зіткнення: труднощі, з якими стикаються цивільні особи», грудень 2020 р. (див. вище).

та вищезгаданий модульний адміністративний центр. Крім цього, спостерігачі бачили туалети (у тому числі один для осіб з інвалідністю), медичний пункт із автомобілем швидкої допомоги, а також пункт тестування на COVID-19.

Оскільки протягом звітного періоду відповідні блокпости збройних формувань лишалися закритими, Місія була не в змозі констатувати наявність перелічених вище сервісів шляхом безпосереднього моніторингу.

ЗАКЛЮЧНІ СПОСТЕРЕЖЕННЯ

З моменту, коли в березні 2020 року були введені в дію обмежувальні заходи стосовно здійснення перетинів, пройшло майже 18 місяців. З того часу свобода пересування цивільних осіб була суттєво обмежена, а ДПСУ зафіксувала зменшення кількості перетинів на 95% супроти показників до початку пандемії COVID-19. Особливо різке зменшилася кількість перетинів у Донецькій області, де в період із листопада 2020 року до вересня 2021 року зареєстровано лише 31 тис. перетинів супроти близько 9,36 млн у період із листопада 2018 року до вересня 2019 року. Для цього є дві причини. По-перше, цивільні особи можуть здійснювати перетини лише через два з п'яти пунктів пропуску уздовж лінії зіткнення. Незважаючи на те, що всі 5 контрольовані урядом КПВВ, що раніше працювали, були відкритими, збройні формування відкрили лише блокпости поблизу Оленівки (працює щопонеділка та щоп'ятниці) та південніше мосту біля Станиці Луганської (працює щодня). По-друге, на цивільних осіб також вплинули ускладнені вимоги, які їм необхідно виконати, перш ніж їм дозволять перетнути лінію зіткнення, щоби провідати сім'ю чи отримати необ-



Відповідний блокпост збройних формувань біля непідконтрольної урядові Веселої Гори в Луганській області, жовтень 2021 року.

хідні послуги. Мирні мешканці також наголошували на тому, що труднощі через запроваджені збройними формуваннями заходи стосувалися частоти здійснення перетинів, документів щодо місця проживання, а також необхідності отримувати «дозволи» перед поїздкою. СММ зауважила, що виконання цих вимог потребувало часу та коштів, викликало розчарування та призводило до того, що люди здійснювали перетини рідше, а в більшості випадків — перестали це робити зовсім. Основна перешкода, яку озвучували цивільні особи в підконтрольних урядові районах, пов'язана з відсутністю альтернатив застосунку «Дій вдома», що призводить до довгих черг через проблеми із завантаженням застосунка та вартістю придатного смартфона. Багато хто наголосив, що в підконтрольні урядові райони потрапити було можливо, однак побоювався «застрягнути» далеко від дому, під час зворотної подорожі до непідконтрольних урядові районів. Як наслідок, деякі цивільні особи були змушені добиратися до підконтрольних урядові районів через Російську Федерацію для того, щоб обійти вимоги в пунктах пропуску навіть попри те, що такий альтер-

нативний маршрут тривав довше, обходився дорожче та міг призвести до накладення штрафу.

Цивільні особи говорили, що через затяжне розділення зі своїми рідними та громадами вони стали почуватися відокремленими та роз'єднаними. Вони також наголосили на тому, що це впливало на їхній доступ до лікування, навчання та отримання необхідних документів (наприклад, відкладало життєво важливе лікування або були побоювання щодо згортання можливостей навчання). Спостерігачам також повідомляли, що ці обмеження негативно вплинули на економічну безпеку людей, адже дехто втратив заробіток і засоби для існування. Цивільні особи похилого віку, які проживали в непідконтрольних урядові районах, запевняли, що обмеження свободи пересування перешкоджали їхньому доступу до вкрай необхідних пенсійних виплат.

Вкрай важливим є те, щоб свободу пересування цивільних осіб через пункти пропуску не обмежували й не політизували. З урахуванням того, що всі КПВВ відкриті (від березня 2020 року), відкриття усіх відповідних блокпостів тими, кому належить фактичний контроль у непідконтрольних урядові районах, зокрема біля Золотого та Щастя, суттєво затримується. Крім цього,

важливо, щоб усі скасували теперішні обмеження задля послаблення надмірного тягаря, який ліг на плечі мирних мешканців при перетині лінії зіткнення. Цивільне населення повинно мати можливість переміщуватися вільно, без обмежень і без залежності свободи пересування від певних обставин гуманітарного характеру. Було досягнуто певного прогресу, проте необхідні подальші кроки, щоби забезпечити громадян можливістю реалізовувати належні їм права (зокрема отримувати пенсійні виплати та оформлювати документи) незалежно від їхнього місця проживання в Україні.

Тривалі істотні обмеження свободи пересування цивільних осіб в Донецькій і Луганській областях мають суттєві наслідки для щоденного життя людей, які проживають з обох боків лінії зіткнення, та здійснення належних їм прав і свобод. Українці необхідно взяти кроки для того, щоби уможливити перетинання лінії зіткнення для тих, хто бажає це зробити, та запобігти подальшому розділенню людей в Україні. Таке розділення загрожує напруженням зв'язків між людьми та громадами з обох боків лінії зіткнення, а в довгостроковій перспективі — наражає на ризики подальшого послаблення соціальної згуртованості в Україні, а також може зашкодити можливостям, спрямованим на зниження напруженості та сприяння нормалізації ситуації.