



Свобода пересування через лінію розмежування на сході України



Фото: УВКБ/А.Власова

КЛЮЧОВІ ПОЛОЖЕННЯ

- Необхідно збільшити кількість контрольних пунктів, зокрема у Луганській області, та розташовувати їх у місцях, де відсутня небезпека обстрілів.
- Військово-цивільні адміністрації мають повністю відповідати за підтримку належного стану контрольних пунктів. На контрольних пунктах має надаватися термінова медична допомога.
- Існуюча система електронних дозволів має бути відмінена. Якщо вона залишиться, дозволи повинні мати безстроковий термін дії. Доступ до отримання цих дозволів має бути безперешкодним та спрощеним з технічної точки зору.
- Враховуючи зміни у регулюванні перетину лінії розмежування, важливо здійснювати моніторинг впливу цих положень на перевезення особистих речей та свободу пересування дітей.
- Громадське транспортне сполучення через лінію розмежування має бути відновлено в залежності від безпекової ситуації.

ВПЛИВ НА СОЦІАЛЬНУ СГУРТОВАНІСТЬ

У разі впровадження Урядом України цих рекомендацій, люди зможуть переміщуватися між підконтрольною Уряду територією (ПУТ) та непідконтрольною (НПУТ) Уряду територією із дотриманням умов безпеки, гідності та без перешкод. Люди зможуть відвідувати своїх родичів та друзів та матимуть змогу перебувати на святах та проводити близьких в останню путь. Деякі люди проживатимуть в одній зоні, працюючи або звертаючись за послугами вздовж лінії розмежування. Спрощення пересування через контрольні пункти забезпечить активну щоденну взаємодію між людьми, які проживають по обидві боки лінії розмежування, що сприятиме формуванню зв'язків між громадянами, попереджуючи їхнє ослаблення. До того ж, покращення умов на контрольних пунктах зробить доступ до українських послуги та державних установ простішим для громадян, які проживають на НКТ. Це демонструватиме турботу держави щодо благополуччя всіх своїх громадян на рівних засадах та, відповідно, сприятиме побудові довіри між громадянами та державою.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД

Понад п'ять років цивільні особи в контрольних пунктах на лінії розмежування ризикують, перебуваючи у довгих чергах, стикаючись із різноманітними фізичними та іншими викликами через обмеження, пов'язані зі свободою пересування та перевезенням товарів, встановленими Урядом України. Це поглиблює розрив між жителями колись єдиної громади.

Протягом одинадцяти місяців 2019 року було зафіксовано в середньому 1,16 млн. перетинів лінії зіткнення розмежування, що в середньому становить 38,000 перетинів на день. Ці дані приблизно дорівнюють даним за 2018 рік, водночас спостерігається збільшення на 49% порівняно з даними за 2017 рік, оскільки тоді кількість перетинів на день сягала 25,000. В той же час, в 2019 році адміністративну межу

*«До 2014 року я відвідував своїх родичів в Краматорську і дорога займала годину. Зараз вона займає 3-5 годин. Ніхто про нас не дбає»
60-річний мешканець Горлівки під час перетину КПВВ «Майорське»*



з Автономною Республікою Крим перетинало в середньому 223, 000 осіб щомісяця, що ілюструє збільшення кількості перетинів на 10 відсотків порівняно з 2018 роком.¹

Результати щомісячного опитування на контрольних пунктах демонструють, що вік двох третин осіб, які перетинають лінію розмежування, перевищує 60 років.²

Частка літніх осіб є настільки великою у зв'язку з необхідністю пенсіонерам, які проживають на НКТ, реєструватися в якості внутрішньо переміщених осіб (ВПО), щодо яких здійснюються регулярні перевірки з метою підтвердження їхньої можливості отримувати пенсію. Ці процедури вимагають від них перетинати лінію розмежування кожні 60 днів з метою збереження можливості отримувати пенсію.

Обмежена кількість контрольних пунктів – лише п'ять вздовж лінії розмежування, що сягає 427 км – у поєднанні із відносно малою кількістю персоналу, який безпосередньо здійснює пропуск

осіб в КПВВ «Майорське», «Мар'їнка», «Новотроїцьке» та «Гнупове», а також ускладненими процедурами перетину спричиняють ті труднощі, з якими стикаються цивільні особи під час перетину лінії розмежування. Особливе занепокоєння викликає те, що в Луганській області лише один контрольний пункт, розрахований виключно на пішоходів, де люди мають пройти значну відстань. Важливим позитивним нововведенням став ремонт мосту через річку Сіверський Донець. Пішоходи почали ним користуватися в грудні 2019 року. Також органи державної влади України пустили автобус, що доставляє людей до мосту, а НУО доповнила цю ініціативу, запровадивши електрокари, що допомагає вразливим категоріям населення достатися до мосту. В цілому, умови для пішоходів для перетину КПВВ «Станція Луганська» істотно покращилися.

17 липня 2019 року Уряд України прийняв Постанову №815, що оновлює процедуру перетину лінії розмежування. В цілому, це позитивне нововведення, оскільки Постанова змінює правила перевезення товарів через лінію розмежування, які дозволяють таке перевезення за виключенням окремого переліку заборонених товарів – переважно небезпечних або військового призначення. 18 листопада 2019 року об'єднане Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та ВПО прийняло Наказ №92, що визначає перелік речей, заборонених або обмежених для перевезення через лінію розмежування. Тим не менш, залишається занепокоєння щодо можливості перетину лінії розмежування дітьми віком від 16 до 18 років, які не мають українського паспорту у формі картки (див. нижче).

ОСНОВНІ ВИКЛИКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Кількість контрольних пунктів в'їзду-виїзду та питання безпеки



Оскільки існує тільки п'ять контрольних пунктів, через які значна кількість осіб має перетинати лінію розмежування, формуються довгі черги. Люди мають чекати значний проміжок часу – в третьому кварталі 2019 року 62% осіб повідомляли, що вони очікували на перетин контрольних пунктів близько 2-4 годин у небезпечному середовищі.

Контрольні пункти потрапляють під обстріли та розташовані в безпосередній близькості від мін та вибухонебезпечних предметів. В 2019 році мав місце один інцидент порушення безпеки (між КПВВ «Новотроїцьке» та «Оленівка»), під час якого загинули дві цивільні особи та одна цивільна особа була тяжко поранена під час перетину лінії розмежування.

Хоча Уряд продовжував процес покращення умов на контрольних пунктах у 2019 році, на КПВВ не вистачає бомбосховищ (окрім КПВВ «Новотроїцьке») та іншої інфраструктури для захисту цивільного населення від нападів.

1. Дані оновлюються тут щомісяця: <https://goo.gl/SS8gS7>.

2. Дивіться, наприклад, звіт БФ «Право на Захист» щодо перетину лінії зіткнення за листопад 2019 року за посиланням https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/r2p_eecp_report_nov_ukr.pdf у листопаді вік 66% опитаних осіб перевищував 60 років.

Складності для дітей віком від 16 до 18 років



Постановою № 815 затверджено нові правила щодо документів, що мають надати діти, які хочуть перетнути лінію розмежування. Пізніше Уряд надав роз'яснення щодо цього важливого питання. Станом на зараз, діти віком від 14 років, які хочуть перетнути ПУТ, зобов'язані мати свідоцтво про народження. Відповідно до законодавства України, дитина має отримати свій перший документ, що посвідчує особу в 14 років. Діти віком від 14 до

16 років можуть перетинати лінію розмежування з паспортом у вигляді картки або з закордонним паспортом. Досі існують складності для дітей, особливо віком від 16 до 18 років, які не мають паспортів у формі картки або закордонних паспортів. Згідно з правилами перетину лінії розмежування, діти, які проживають на НПУТ можуть відвідати ПУТ, пред'явивши свідоцтво про народження, якщо вони їдуть на ПУТ з метою отримання українського паспорту. Вони можуть повернутися на НПУТ, пред'явивши довідку, видану ДМС, що підтверджує подання відповідної заяви. Тим не менш, монітори зафіксували численні випадки, коли дітям віком від 16 до 18 років відмовляли у в'їзді на ПУТ або створювали численні затримки.

Складності для осіб, які мають заборгованість на НПУТ



Деякі мешканці НПУТ мають заборгованість на ПУТ відповідно до судових рішень чи триваючих судових розглядів. Ці борги можуть стосуватися несплачених комунальних рахунків, кредитів, взятих у банках до початку конфлікту, аліментів та інших зобов'язань. Цим особам дозволяється перетинати лінію розмежування з НПУТ на ПУТ, водночас, Державна прикордонна служба (ДПС) забороняє їм повертатися на НПУТ, допоки вони не сплатять борги. Монітори відзначають, що багато осіб не знають про свої борги або про те, що факт наявності цих боргів заважатиме їм повернутися додому на НПУТ. Важливо, щоб ці особи мали доступ до інформації щодо цих боргів та їхню роль у перетині лінії розмежування для того, щоб вони могли приймати поінформоване рішення про свої пересування.

Рекомендації:

- Збільшити кількість контрольних пунктів в'їзду-виїзду, зокрема в Луганській області, де необхідно створити коридор, доступний для транспортних засобів і пішоходів. Необхідно забезпечити розташування контрольних пунктів та коридорів перетину лінії розмежування поза зоною, де є небезпека обстрілів. Потрібно сприяти зменшенню часу очікування та проходження процедур (наприклад, шляхом забезпечення громадського транспорту) в зонах із підвищеним рівнем мінної небезпеки та можливими обстрілами.
- Забезпечити безперешкодний доступ дітей віком від 16 до 17 років до перетину лінії розмежування з метою отримання національного або закордонного паспорту на КТ.
- Вжити заходів для відновлення громадського транспортного сполучення через лінію розмежування. Аналогічні кроки слід вжити щодо адміністративного кордону з Кримом.

Відповідальність за утримання контрольних пунктів в'їзду-виїзду в належному стані



В 2019 році Уряд завершив проведення робіт з технічного обслуговування та покращення умов на контрольних пунктах, зокрема, зі встановлення міцнішого укриття в зоні очікування, окремих бомбосховищ та додаткових робочих станцій для прискорення перетину. Тим не менш, через складні погодні умови, періодичні перебої з енергопостачанням і паливом та довгий час очікування перетин лінії розмежування є виснажливим для багатьох людей, особливо літніх людей та осіб з інвалідністю. В окремих випадках укриття в зоні очікування є недостатньо великими для обслуговування довгих черг. Хоча на кожному з контрольних пунктів є санітарно-гігієнічне обладнання та забезпечено доступ до води, відсутні сталі заходи з утримання та догляду цих об'єктів. Гуманітарні організації залишаються основними надавачами медичної допомоги на контрольних пунктах. Внаслідок цих незадовільних умов особливо страждають літні люди та інші люди, які мають проблеми зі здоров'ям. Протягом десяти місяців 2019 року щонайменше 38 осіб померло на контрольних пунктах пропуску у зв'язку із погіршенням стану здоров'я і понад 600 осіб потребувало серйозної медичної допомоги на контрольних пунктах.³ Для забезпечення належних умов на контрольних пунктах пропуску необхідно, щоб був один орган державної влади, відповідальний за утримання об'єктів та служб, необхідних для цивільного населення.

В той час, як Постанова №815 уповноважує військово-цивільні адміністрації в Донецькій та Луганській

3. Ці статистичні дані наведені не на основі даних органів державної влади, а на підставі спостережень та збору даних УВКБ ООН.

областях підтримувати гідні умови на контрольних пунктах, адміністрації стверджують, що це не відповідає нормативно-правовій базі, що регулює діяльність військово-цивільних адміністрацій. Важливо прийняти відповідні правові норми та надати військово-цивільним адміністраціям належне бюджетне фінансування для здійснення цих функцій.

Рекомендації:

- Забезпечити повноцінну відповідальність військово-цивільних адміністрацій за підтримання гідних умов на КПВВ.
- Виділяти достатні кошти для гарантування безпечних та гідних умов для громадян на контрольних пунктах. Це включає доступ до основних послуг, таких як вода, санітарно-гігієнічні засоби, укриття, медичні послуги та інформація. Контрольні пункти повинні мати достатню кількість персоналу та своєчасне транспортне сполучення до найближчих населених пунктів.
- Запровадити подібні заходи для покращення умов для цивільних осіб, які перетинають адміністративну межу із Автономною Республікою Крим.

«В мене 50 років трудового стажу. Я працювала в школі вчителькою. Я проживаю в Алчевську. Це довгий шлях. В мене був дозвіл, але його термін дії закінчився. Я дуже стомилася від війни.»

86-річна жінка на КПВВ «Майорське»

Дозвільна система



На контрольному пункті разом з документами, що посвідчують особу, громадяни повинні пред'явити електронний дозвіл. Вони оформляють дозволи через інтернет або шляхом подання заяви до Координаційного центру чи координаційної групи. Обробка як письмової, так і електронної заяви може тривати до 15 днів. Переваги електронного дозволу залишаються незрозумілими, оскільки за звичайних обставин громадяни України перетинають межі та контрольні пункти у власній державі на підставі національного паспорту або документу, що посвідчує особу.

Постанова №815 залишає систему електронних дозволів, що передбачає видачу як одноразових, так і багаторазових дозволів. До 2019 року діяли норми про те, що багаторазові дозволи втрачають свою дію після одного року. Потім Служба безпеки прийняла інструкції, у яких зазначається, що якщо особи звертаються за отриманням електронного дозволу після 28 березня 2019 року, вони отримують безстрокові дозволи. Водночас, на практиці особи, які відновлюють свої документи, досі отримують дозволи, які діють протягом одного року, що має своїм результатом вчинення додаткових адміністративних кроків особами, які хочуть перетнути лінію розмежування.

Рекомендація:

- Переглянути застосування дозвільної системи та її вплив на цивільне населення. Як мінімум, Уряд України має забезпечити повне впровадження змін та доповнень, що стосуються необмеженого терміну дії електронних перепусток.

«Шість годин в черзі. На морозі. Ми стояли там, як пінгвіни на кризі... Жінка позаду мене попросила дозволу сховати лице у моє зимове пальто. Я не заперечував, якщо це її зігріє, і мені також стало тепліше. Інша жінка поскаржилася на те, що в неї дуже змерзла спина, і хтось дав їй рюкзак. Вони одягали той рюкзак по черзі ...»

КПВВ «Станиця Луганська»

Переміщення товарів через лінію розмежування



Позитивним нововведенням Постанови № 815 є зміна підходу щодо перевезення товарів/речей. Замість «переліку дозволених товарів», у своєму Наказі №92 Міністерство у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та ВПО розробило «перелік заборонених та обмежених речей». Водночас, деякі обмеження виявилися непропорційними. Наприклад, у Наказі зазначається, що в межах загальної ваги у 75 кілограм, дозволеної до перевезення з НПУТ, особа не може взяти з собою більше ніж 2 кілограми одного виду харчових продуктів і більше, ніж 2 одиниці непродовольчих товарів. Наприклад, людям кажуть, що вони не можуть перетнути лінію розмежування з великим банками меду чи іншими продуктами домашнього виробництва, важчими за 2 кілограми. Ці обмеження є вузькими і вони не пов'язані з питаннями безпеки.

Постанова № 815 дала відповідь на питання, скільки готівкових коштів особи можуть брати з собою під час перетину лінії розмежування. Особа може перевозити 50,000 гривень з НПУТ на ПУТ та 20,000 гривень з ПУТ на НПУТ. Особи, які перетинають контрольні пункти, повідомляють, що ці обмеження є

занадто низькими для задоволення їх особистих потреб.

Рекомендації:

- Переглянути обмеження, пов'язані з перевезенням харчових продуктів та непродовольчих товарів з НПУТ шляхом приведення вимог у відповідність до потреб людей. В якості пріоритету, оскільки перевезення продовольчих товарів може бути важливим для харчової безпеки сім'ї, необхідно збільшити обмеження у 2 кілограми одного і того ж харчового продукту.
- Здійснювати моніторинг Наказу № 92 з метою забезпечення пропорційності обмежень, пов'язаних з забезпеченням безпеки.

ДОДАТОК

Відповідно до статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права, «кожному... у межах цієї території [держави] належить право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання». Це право «не підлягає обмеженням, окрім тих, які передбачені законом, є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я та моральності населення або прав і свобод інших і є сумісними з іншими правами ...». В своєму Загальному коментарі №27 до статті 12 (свобода пересування),⁴ Комітет ООН з прав людини надав пояснення щодо можливості обмежень свободи пересування. Такі обмеження оцінюються в світлі їхньої:

- Законності: обмеження мають бути передбачені законодавством, яке містить точні критерії для їхнього впровадження і не віддає їхнє впровадження на розсуд осіб, які його імплементують;
- Необхідності: обмеження повинні бути необхідними для забезпечення національної безпеки, громадського порядку, здоров'я та моральності населення, а також забезпечення прав і свобод інших;
- Пропорційності: обмеження мають бути відповідними для досягнення того рівня захисту, якого вони передбачають. Обмеження мають бути такими, аби, на шляху до поставленої мети, найменше заважали реалізації прав. Обмеження мають бути пропорційними до інтересу, що захищається;
- Послідовності: обмеження не повинні заважати реалізації інших прав, в тому числі застосуванню фундаментальних принципів рівності та заборони дискримінації.

4. Загальний коментар No. 27 до Міжнародного пакту про громадянські і політичні права: стаття 12 (Свобода пересування), 2 листопада 1999р., CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, доступний на: www.refworld.org/docid/45139c394.html