



Фінансується в рамках
цивільного захисту
та гуманітарної допомоги
Європейського Союзу



ГУМАНІТАРНИЙ ДОСТУП У СХІДНІЙ УКРАЇНІ: ОГЛЯД СИТУАЦІЇ

Київ 2019

Моніторинг проводився БФ «Право на захист» в рамках проекту «Надання багатогалузевої гуманітарної допомоги постраждалому від конфлікту населенню Східної України», який реалізується БФ «Право на захист» за фінансової підтримки Європейської комісії в рамках цивільного захисту та гуманітарної допомоги Європейського союзу в межах консорціуму ACCESS.

У цьому документі йдеться про заходи з надання гуманітарної допомоги і реалізовані за фінансової підтримки Європейського Союзу. Жодне з тверджень, зазначених у цьому документі, не відображає офіційну позицію Європейського Союзу, а Європейська Комісія не несе відповідальності за вказану інформацію.

Актуальність: Навіть не заглиблюючись в контекст українського збройного конфлікту, очевидно, що ситуація з гуманітарним доступом на початку 2019 року кардинально відрізняється від тієї, яка спостерігалась у 2014-2015 роках. Звичайно, це пов'язано як з динамікою конфлікту та інтенсивністю протистоянь, досягненнями процесу політичного врегулювання та дипломатії, утворенням умовної лінії зіткнення та утвердженням контролю над певними територіями однією зі сторін конфлікту, так і з налагодженням гуманітарної структури. Тобто, в ході розвитку конфлікту та здобуваючи досвід реагування на події надзвичайного характеру, пов'язані з ним, в конкретних польових умовах, усі учасники реагування (включаючи відповідні державні структури, збройні сили, правоохоронні органи, органи місцевого самоврядування, міжнародні гуманітарні організації, національні НУО, волонтерські об'єднання та інститути громадянського суспільства) розробили, адаптували та впровадили ряд правил та механізмів, що без сумніву позитивно вплинуло на швидкість та адекватність реагування на наслідки конфлікту.

Втім, наявність станом на початок 2019 року 3,5 мільйонів осіб, що потребують допомоги¹ та триваючий збройний конфлікт свідчить про необхідність подальшого вдосконалення системи гуманітарного реагування. На користь цього твердження говорить зокрема оцінка, яку подіям на Сході України дають міжнародні партнери. Так, у своїй спільній заяві для преси за результатами 5 засідання Ради асоціації між Україною та ЄС від 17 грудня 2018², Рада *«рішуче засудила триваючі невивіркові обстріли житлових районів і критичної цивільної інфраструктури. Рада асоціації погодилась з тим, що усі сторони повинні відвести і постійно зберігати всю зброю, заборонену Мінськими домовленостями, та розвести свої війська від контактної лінії. [...] Рада асоціації із занепокоєнням відзначила погіршення гуманітарної ситуації в зоні конфлікту. Рада асоціації засудила погіршення ситуації з правами людини у непідконтрольних Уряду районах Донецької та Луганської областей. ЄС нагадав про свою готовність відігравати важливу роль у зусиллях з відбудови. Рада асоціації визнала необхідність підтримання соціально-економічних зв'язків між територіями, що тимчасово не контролюються Урядом України, та іншими територіями України з метою забезпечення постачання води, енергоносіїв та надання всіх необхідних комунальних послуг через лінію зіткнення, зниження екологічних ризиків, зокрема шляхом створення зони безпеки навколо критичної цивільної інфраструктури, та надання сприяння переміщенню осіб і товарів.»*

Парламентська Асамблея Ради Європи у своїй Резолюції 2198 від 23.01.2018 щодо гуманітарних наслідків війни в Україні³ визначає проблеми у сфері доступу осіб, що потерпають від конфлікту, до водопостачання, опалювальних матеріалів, доступу до соціальних послуг та медичного обслуговування. Це обумовлено стабільним погіршенням гуманітарної ситуації на окупованих територіях Донецької та Луганської областей. З огляду на нещодавно прийнятий Верховною радою закон **«Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України над тимчасово окупованими територіями в Донецькій та Луганській областях»** ПАРЄ закликає українські владні органи *«переглянути вказаний закон з урахуванням Мінських домовленостей та забезпечити повну гарантію соціального захисту та базових гуманітарних потреб для цивільного населення на тимчасово окупованих територіях Донецької та Луганської областей (пп. 3 і 11.4)»*. БФ «Право на захист», аналізуючи текст проекту Закону ще до його прийняття, наголошували на тому, що запровадження окремих обмежень, передбачених ним, може призвести до різкого зменшення кількості громадських організацій, а також міжнародних міжурядових та неурядових організацій, які працюють у зоні конфлікту та у так званій «сірій зоні», а відтак – до зменшення обсягу гуманітарної допомоги та послуг, які наразі можуть отримувати мешканці цих територій⁴.

Також Резолюція ПАРЄ містить низку закликів до української влади, в тому числі *«перегляд закону про гуманітарну допомогу для полегшення доступу до гуманітарної допомоги для постраждалих від конфлікту територій (п. 11.6)»*.

Метою цього дослідження було висвітлення фактичної ситуації з гуманітарним доступом в Донецькій та Луганській областях, оцінка ефективності заходів реагування та зусиль учасників гуманітарного реагування з врегулювання (в тому числі нормативного) та практичного втілення процедур та механізмів для покращення доступу постраждалого населення до гуманітарної допомоги. Даний звіт має стати підґрунтям та доказовою базою для адвокації подальшого вдосконалення цих процедур та механізмів.

¹ За оцінкою Офісу ООН з Координації гуманітарних питань, що наводиться у плані гуманітарного реагування на 2019-2020 pp.: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_2019_humanitarian_response_plan_ua.pdf

² <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/dvostoronnii-organi-asociaciyi-ukrayina-yes/rada-asociaciyi?fbclid=IwAR3VV1PQ9blyA0X9nHm8t46Mf0J2zo72ywwqwnoG3wxsY988UC9kfoYMu0Kg>

³ <https://rm.coe.int/-2198-2018-/1680785d74>

⁴ <http://vpl.com.ua/uk/news/4319/>

ЗМІСТ

Акроніми	5
Поняття та загальні принципи гуманітарного доступу відповідно до міжнародного гуманітарного права та міжнародного права прав людини	6
Поняття гуманітарного доступу	6
Гуманітарні принципи та їх відображення у МГП	7
Міжнародне право: огляд	8
Міжнародне право прав людини	9
Міжнародне кримінальне право	9
Контекст та Виклики в Україні:	10
Аналіз національного законодавства	11
Координація та взаємодія	14
Міжнародні стандарти у ЗСУ	15
На практиці	16
Доступ на НКУУТ	25
Висновки	27

АКРОНІМИ

Терміни та скорочення у даному звіті вживаються у наступних значеннях:

АТО	Антитерористична операція
ВПО	Внутрішньо переміщені особи
ВЦА	Військово-цивільна адміністрація
ЗСУ	Збройні сили України
ЛЗ	Лінія зіткнення
МГП	Міжнародне гуманітарне право
МКП	Міжнародне кримінальне право
МППЛ	Міжнародне право прав людини
ММ ООН	Моніторингова місія ООН
НАТО	Організація Північноатлантичного договору
НЗФ	Недержавні збройні формування
НУО	Неурядові організації
(Н)КУУТ	(Не)підконтрольна Уряду України територія Донецької та Луганської областей
ООС	Операція об'єднаних сил
ООН	Організація об'єднаних націй
ПАРЕ	Парламентська Асамблея Ради Європи
УВКПЛ ООН	Управління Верховного комісара ООН з прав людини
УКГП (ООН)	Управління з координації гуманітарних питань ООН
ЦВС	Цивільно-військове співробітництво
СМCoord	Механізм цивільно-військової координації УКГП

Моніторинг ситуації з гуманітарним доступом в Донецькій та Луганській областях проводився БФ «Право на захист» в рамках проекту «Надання багатогалузевої гуманітарної допомоги постраждалому від конфлікту населенню Східної України», який реалізується БФ «Право на захист» за фінансової підтримки Європейської комісії в рамках цивільного захисту та гуманітарної допомоги Європейського союзу в межах консорціуму ACCESS з метою аналізу діючих правових механізмів координації роботи гуманітарних організацій, а також збору доказової інформації та розробки рекомендацій щодо усунення чи мінімізації ризиків, вдосконалення процедур забезпечення доступу гуманітарних організацій до бенефіціарів з метою проведення оцінки потреб, надання допомоги гуманітарного характеру; доступу відповідних служб та гуманітарних організацій до об'єктів інфраструктури, що зазнали наслідків конфлікту; доступу населення до гуманітарної допомоги. Географія дослідження охоплювала підконтрольну Уряду України територію в Донецькій та Луганській областях. Щодо непідконтрольних Уряду України територій, це дослідження з очевидних причин не передбачає однаково глибокого аналізу нормативного регулювання, процедур та практичної їх реалізації для підконтрольної та непідконтрольної Уряду території. Натомість, буде зроблений короткий огляд ситуації з доступом гуманітарних організацій на НКУУТ.

ПОНЯТТЯ ТА ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ГУМАНІТАРНОГО ДОСТУПУ ВІДПОВІДНО ДО МІЖНАРОДНОГО ГУМАНІТАРНОГО ПРАВА ТА МІЖНАРОДНОГО ПРАВА ПРАВ ЛЮДИНИ

Поняття гуманітарного доступу

Ані національне законодавство, ані норми міжнародного гуманітарного права не містять єдиного чіткого визначення поняття гуманітарного доступу. Втім, в своїй практиці Офіс ООН з координації гуманітарних питань, глобальна структура Об'єднаних Націй, діяльність якої спрямовується на посилення реагування на гуманітарні кризи⁵, та Кластер з питань захисту⁶ визначають гуманітарний доступ через два ключових компоненти:

- можливість для гуманітарних акторів (провайдерів гуманітарної допомоги) мати швидкий безпосередній доступ до отримувачів допомоги з одного боку, що включає фізичний доступ до локації, де перебуває постраждале населення, можливість проведення оцінки потреб, дистрибуції допомоги та збір інформації про її ефективність.
- доступ постраждалих осіб до гуманітарної допомоги та сервісів.

Практичний посібник «Гуманітарний доступ в умовах збройного конфлікту», який видано спільно Федеральним департаментом закордонних справ Швейцарії, Офісом ООН з координації гуманітарних питань та Conflict Dynamics International⁷ визначає *гуманітарний доступ як доступ гуманітарних організацій до людей, які потребують допомоги та захисту, та доступ тих, хто цього потребує, до товарів та послуг, необхідних для їх виживання та здоров'я, у спосіб, що відповідає основним гуманітарним принципам.*

Гуманітарний доступ передбачає не лише надання постраждалому населенню необхідної допомоги, але й забезпечення і підтримку відповідної діяльності протягом усього періоду кризи, тобто надання допомоги доти, доки у ній зберігається потреба. Таким чином, гуманітарний доступ включатиме певний набір заходів, узгоджених дій та координацію зусиль надавачів та отримувачів допомоги, направлених на подолання кризи.

⁵ <https://www.humanitarianresponse.info/ru/operations/ukraine/office/un-ocha-ukraine>

⁶ <http://www.globalprotectioncluster.org/field-support/field-protection-clusters/ukraine/>

⁷ https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/CDI_Access_Manual_Web_Dec5_0.pdf

Гуманітарні принципи та їх відображення у МГП

МГП передбачає мінімальні вимоги та умови для гуманітарного доступу, а також зобов'язання сторін конфлікту та інших учасників реагування на гуманітарну кризу. Спільним підґрунтям для міжнародної нормативної бази в цій галузі є гуманітарні принципи. Гуманітарний доступ лише тоді буде сталим та ефективним, коли базується на цих принципах. Тобто, допомога надається на засадах нейтральності, неупередженості, незалежності та базується на потребах, коли вона не переслідує будь-яких цілей, крім гуманітарних.

Чотири ключові гуманітарні принципи включені до семи фундаментальних принципів, якими скерована вся діяльність руху Червоного Хреста та Червоного Півмісяця⁸ та прийняті ООН у Резолюціях Генеральної Асамблеї 46/182⁹ і 58/114¹⁰ і визначаються наступним чином:



ГУМАННІСТЬ:

гуманітарна діяльність по-кликана полегшити страждання людей, де б вони на знаходились. Метою гуманітарної діяльності є захист життя і здоров'я та гідності людей.



НЕУПЕРЕДЖЕНІСТЬ

означає, що гуманітарна діяльність базується виключно на потребі, причому пріоритет віддається найбільш терміновим випадкам, незалежно від раси, національності, статі, релігійних переконань, політичних поглядів або класу.



НЕЙТРАЛЬНІСТЬ:

Гуманітарні організації не повинні приймати нічию сторону у збройних конфліктах і вступати в суперечки політичного, расового, релігійного або ідеологічного характеру.



НЕЗАЛЕЖНІСТЬ

вимагає автономії гуманітарних організацій, які не підлягають впливу політичних, економічних, військових або інших, не гуманітарних цілей.

Додатково до цих чотирьох гуманітарною спільнотою використовується принцип «не нашкідь», який є комплементарним до інших та керівним принципом, який визначає підхід до здійснення гуманітарної діяльності. Він полягає у ретельному та виваженому аналізі усіх факторів, що можуть вплинути на подальший розвиток подій та становище осіб в компетенції з метою уникнення або принаймні мінімізації ризиків негативного впливу результатів надання гуманітарної допомоги.

⁸ <http://www.ifrc.org/who-we-are/vision-and-mission/the-seven-fundamental-principles/>

⁹ A/RES/46/182 – 19 грудня 1991: Гуманітарна допомога повинна надаватись у відповідності до принципів гуманності, нейтралітету та неупередженості.

¹⁰ A/RES/58/114- 5 лютого 2004: Визнаючи, що незалежність, яка означає самостійне визначення гуманітарних цілей без врахування політичних, економічних, військових чи інших цілей, які та чи інша сторона може мати в районах, де здійснюється гуманітарна діяльність, також є важливим керівним принципом надання гуманітарної допомоги.

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО: ОГЛЯД

Засади захисту цивільного населення та надання гуманітарної допомоги закріплюються нормами міжнародного гуманітарного права, міжнародного права прав людини, міжнародного кримінального права та звичаєвого МГП.

МГП визначає засади гуманітарного доступу та зобов'язання сторін, залежно від типу конфлікту, виділяючи окремо ситуації міжнародного збройного конфлікту, окупації та неміжнародного збройного конфлікту за участі недержавних збройних формувань. Для цілей цього дослідження ми посилатимемось на останні, оскільки, попри закріплені в національному законодавстві положення про збройну агресію РФ та окупацію окремих районів Донецької та Луганської областей, на відміну від ситуації з АРК, окупація не була визнана міжнародною спільнотою у відповідності до вимог МГП.

Спільним для ситуацій міжнародного та внутрішнього збройного конфлікту є обов'язок сторін конфлікту дозволяти і сприяти швидкому і безперешкодному надходженню гуманітарної допомоги для цивільних осіб, що її потребують, яка є неупередженою за характером і проводиться без будь-якого розділення та зловживання правом контролю. Таке зобов'язання відповідає чинним обов'язкам сторін конфлікту щодо дотримання прав людини.¹¹

Слід також зазначити, що хоча недержавні збройні формування не можуть бути учасниками міжнародних договорів, положення МГП застосовуються у випадку внутрішніх конфліктів як до урядів, так і до НЗФ. Більше того, навіть якщо держава-учасниця збройного конфлікту не є підписантом окремих договорів, на усіх учасників збройних конфліктів розповсюджуються норми звичаєвого МГП.

Стандарти забезпечення доступу знаходять своє відображення у чотирьох Женевських Конвенціях від 1949 та двох Додаткових Протоколах до Женевських Конвенцій 1977.

Так, стаття 3 Женевської Конвенції про захист цивільного населення під час війни від 12 серпня 1949 року, яка закріплює обов'язки сторін у випадку збройного конфлікту, який не має міжнародного характеру («З особами, які не беруть активної участі в бойових діях, у тому числі з особами зі складу збройних сил, що склали зброю, а також із тими, хто horsdecombat* унаслідок хвороби, поранення, затримання чи з будь-якої іншої причини, поведуться гуманно, без будь-якої ворожої дискримінації, причиною якої слугують раса, колір шкіри, релігія чи вірування, стать, походження чи майновий стан чи будь-які інші подібні критерії.»), встановлює, що «Безстороння гуманітарна організація, така, як Міжнародний комітет Червоного Хреста, може запропонувати свої послуги сторонам конфлікту¹²».

Додатковий протокол до Женевських конвенцій від 12 серпня 1949 року, що стосується захисту жертв збройних конфліктів неміжнародного характеру (Протокол II), від 8 червня 1977 року¹³ деталізує перелік осіб та об'єктів, які знаходяться під захистом Конвенції, серед яких: хворі та поранені (Ст. 7), медичний і духовний персонал та особи, які здійснюють медичні функції, а також медичні формування та санітарно-транспортні засоби (Ст.ст. 9-11), цивільне населення (Ст. 13), об'єкти, необхідні для виживання населення (Ст. 14), об'єкти інфраструктури, які можуть бути потенційно небезпечними (Ст. 15), а також культурний спадок та місця відправлення культу (Ст. 16).

Частина 2 статті 18 Протоколу безпосередньо закріплює обов'язок сторін забезпечити доступ постраждалого населення до гуманітарної допомоги:

«Якщо цивільне населення зазнає надзвичайних бідувань через недостатнє забезпечення запасами, істотно важливими для його виживання, такими як продовольство й медичні матеріали, то за згодою заінтересованої Високої Договірної Сторони проводяться операції з надання допомоги цивільному населенню, яка має виключно гуманітарний і неупереджений характер і здійснюється за будь-якої несприятливої різниці.»

¹¹ ICRC Study on Customary International Humanitarian Law, Rule 55

¹² https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_154

* Hors de combat – той, що вийшов з ладу (фр.)

¹³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_200

Міжнародне право прав людини

Міжнародне право прав людини застосовується завжди, в тому числі в ситуації збройного конфлікту, наряду з МГП та МКП. У виняткових випадках держава може відступати від своїх зобов'язань щодо повного дотримання прав людини на визначений період часу.¹⁴ Україна скористалась цим правом у 2015 році¹⁵.

МППЛ безпосередньо не стосується питань гуманітарного доступу, втім, воно опосередковано створює правову базу, закріплюючи фундаментальні права, такі як право на життя, заборону тортур та нелюдського або такого, що принижує гідність, поводження чи покарання, право на харчування, право на воду, право на здоров'я, право на житло та принцип недискримінації.

Таким чином, існує безпосередній тісний зв'язок між гуманітарним доступом та реалізацією основоположних прав людини в умовах збройного конфлікту.

Міжнародне кримінальне право

МКП закріплює засади захисту цивільного населення та надавачів гуманітарної допомоги, визнаючи злочинними та такими, що тягнуть за собою відповідальність згідно з нормами МКП, певні дії або поводження, які порушують права людини та правила ведення війни.

Так зокрема, Стаття 8 (ч.2 п.е) Римського статуту¹⁶ перелічує військові злочини, серед яких «iii) умисне нанесення ударів по персоналу, об'єктам, матеріалам, підрозділам або транспортним засобам, задіяним у наданні гуманітарної допомоги або в місії з підтримання миру відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй, поки вони мають право на захист, якою користуються цивільні особи або цивільні об'єкти відповідно до міжнародного права збройних конфліктів».

Слід зазначити, що Римський статут досі не ратифікований Україною, а його положення не відображаються у національному законодавстві, внаслідок чого виникає ризик неможливості відповідного документування військових злочинів та формування доказової бази для подальших міжнародних судових процесів.

¹⁴ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) (1966), Art. 4; European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (ECHR) (1950), Art. 15. Derogation clauses aim at striking a balance between protection of individual human rights and the protection of national needs in times of crisis by placing reasonable limits on emergency powers.

¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-19>

¹⁶ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_588

КОНТЕКСТ ТА ВИКЛИКИ В УКРАЇНІ

Як було зазначено вище, попри відповідні положення національного законодавства, події на Сході України не визнаються міжнародною спільнотою як міжнародний збройний конфлікт. Однією з основних його особливостей є тривалі активні збройні протистояння, що не припиняються від початку конфлікту у 2014 році. Інтенсивність та негативний вплив бойових дій в рази менші за ті, які спостерігались у 2014-2015 р.р., що стало можливим зокрема завдяки зрушенням у процесі політичного врегулювання конфлікту та досягненню Мінських домовленостей. Тим не менше, випадки застосування зброї фіксуються щодня вздовж усієї лінії зіткнення, довжина якої складає понад 400 км. Загроза для життя і здоров'я, порушена інфраструктура та економіка окремих районів, відсутність доступу до державних і соціальних послуг змусили понад 1,5 мільйона людей до переміщення всередині країни. Навіть мобільні верстви населення, які змінили місце проживання на більш безпечне, потребують гуманітарної допомоги через недоліки державної політики щодо ВПО. При цьому більшість цивільного населення, що потребує гуманітарної допомоги, продовжує проживати в районах, які потерпають від негативних наслідків триваючого конфлікту.¹⁷

НАСТУПНІ ФАКТОРИ СТВОРЮЮТЬ СЕРЙОЗНІ ВИКЛИКИ ДЛЯ РЕАГУВАННЯ НА ГУМАНІТАРНУ КРИЗУ З ТОЧКИ ЗОРУ ДОСТУПУ:

Попри те, що в Україні було оперативне розгорнуто систему реагування ООН та розпочались місії інших глобальних гуманітарних організацій та міжнародних інституцій, були залучені значні обсяги фінансування, а також незважаючи на багаторічний досвід цих структур у реагуванні на гуманітарні кризи, спричинені збройним конфліктом, сам по собі характер цього конфлікту, особливості місцевості, клімату, кількість та різноманітний демографічний/соціальний склад населення, охопленого ним, створювали серйозні виклики для гуманітарного доступу

Конфлікт, що відповідно до міжнародного права носить характер внутрішнього, за участі НЗФ (див вище), які на власний розсуд регулюють питання доступу провайдерів гуманітарної допомоги до населення, що проживає на підконтрольних ними територіях

Антитерористичне законодавство, яке діє паралельно зі спеціальним законом, який регулює проведення військової операції Об'єднаних Сил, та регуляторна політика Уряду, бюрократичні процедури, які створюють додаткові обмеження для доступу провайдерів допомоги до постраждалого населення і окремих територій

Наявність великої кількості міжнародних та національних гуманітарних акторів у різних сферах, що спричинює дублювання функцій та необхідність посилення взаємодії/охоплення усіх єдиними механізмами координації

Особливості фізичного доступу та безпеки гуманітарних працівників, що ускладнюються через порушену транспортну інфраструктуру, а також високий рівень мінного забруднення¹⁸

¹⁷ Детальніше див. Огляд гуманітарних потреб 2019: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_2019_humanitarian_needs_overview_ua.pdf

¹⁸ Адвокаційна довідка Кластеру з питань захисту про протимінну діяльність в Україні <https://bit.ly/2WbtwZ>

АНАЛІЗ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Однією з особливостей національного правового регулювання, що має впливати на ситуацію з гуманітарним доступом, є складність його структури та неузгодженість окремих положень. Так, в правовому полі події на Сході України спочатку визначались як проведення антитерористичної операції (АТО),¹⁹ з 30 квітня 2018 року АТО, відповідно до Закону України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях» переформатовано у операцію об'єднаних сил (ООС): змінився характер військової операції, керівництво, обсяг повноважень та обов'язків учасників, режими доступу до окремих територій. Проте законодавство щодо ООС діє наряду з законодавством про АТО, яке не було скасовано. Така невизначеність створює ситуацію, у якій неможливо отримати чітку відповідь на запитання про те, чи вважається АТО завершеною. Так, на запити БФ «Право на захист» представники різних владних структур надавали різні відповіді: про те, що АТО триває наряду з ООС, про те, що АТО завершена та про те, що АТО триває у новому форматі – широкомасштабної антитерористичної операції (ШАТО). Зазначена неузгодженість нормативно-правової бази впливає на ряд правовідносин, які по-різному регулюються відповідним законодавством та відповідно можуть впливати на захист цивільного населення, постраждалого від конфлікту.

Дійсний станом на початок 2019 року **Закон України «Про гуманітарну допомогу»** був ухвалений у 1999 році і не враховував ряду особливостей ситуації збройного конфлікту та, як наслідок, гуманітарної кризи такого масштабу, який спричинив збройний конфлікт на Сході України. Від початку конфлікту до цього закону вносився ряд змін, проте міжнародні гуманітарні організації і надалі зазнають труднощів через недоліки правового регулювання деяких аспектів ввезення гуманітарної допомоги, розміщення персоналу, отримання дозволів та проходження контрольних процедур.

Втім, безпосередньо питання гуманітарного доступу здебільшого врегульовані наступними нормативно-правовими актами:

- Законами України: «Про гуманітарну допомогу», «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», «Про правовий режим воєнного стану (на час його дії)»,
- Постановою Кабінету Міністрів України № 99 «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції (діє щонайменше до прийняття КМУ нового порядку), якою регулюється переміщення гуманітарних вантажів через лінію зіткнення.

¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18>

**СЕРЕД
ГОЛОВНИХ
НЕДОЛІКІВ
ПОТОЧНОГО
ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ
ОСОБЛИВО
ВИДИЛЯЮТЬСЯ**

тривала процедура оформлення права на в'їзд до України персоналу міжнародних гуманітарних організацій та ввезення гуманітарної допомоги, спричинені вимогами митного та імміграційного законодавства, яке наразі не адаптоване до оперативного надання гуманітарної допомоги під час кризової ситуації

оподаткування гуманітарної допомоги

тривала процедура отримання акредитації для гуманітарних організацій

складна процедура отримання офіційного підтвердження професійної кваліфікації іноземних фахівців

відсутність механізмів взаємодії гуманітарних організацій та органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють владні повноваження на територіях, де існують кризової ситуації

відсутність єдиного органу державної влади, який в режимі 7/24 має оперативно регулювати всі питання, пов'язані з надходженням в Україну необхідної гуманітарної допомоги та її раціональним розподілом між набувачами, а також в режимі «єдиного вікна» координувати діяльність гуманітарних організацій та надавати їм необхідну допомогу²⁰

З метою вирішення цих питань було розроблено проект закону «Про гуманітарну допомогу в кризових ситуаціях»²¹, який був зареєстрований у Верховній Раді України ще у квітні 2016 року, а також пропозиції щодо змін до Митного та Податкового кодексів. Втім, станом на початок 2019 року перспективи таких змін досі не визначені.

Ключовий нормативно правовий акт, яким станом на початок 2019 року регулюється порядок доступу до районів проведення ООС – це Закон України «Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях», який набрав чинності 24 лютого 2018 року. Проект цього Закону від моменту опублікування викликав серйозне занепокоєння НУО²², оскільки надавав занадто широке коло повноважень силовим та правоохоронним органам, фактично запроваджував воєнний стан в обхід передбаченої для цього процедури, при цьому не містив положень про пропорційний захист цивільного населення та надавачів гуманітарної допомоги, а також інших учасників реагування на гуманітарну кризу²³. Слід зазначити, що текст законопроекту в його першій редакції не лише викликав недовіру НУО, але й спровокував серйозні політичні дебати. За декілька місяців був прийнятий компромісний варіант закону, який, тим не менше, все ще містить ряд положень, які не відповідають меті та пріоритету захисту прав людини та загрожують сталому та безпечному доступу надавачів гуманітарної допомоги до постраждалого населення.

Закон надає широкий обсяг повноважень одній особі – Командувачу об'єднаних сил, що створює ризики корупції та інших зловживань. Зокрема, Командувач ОС одноосібно приймає рішення про обмеження в'їзду та перебування осіб в районі проведення ООС. В той же час Закон не передбачає чіткого та вичерпного переліку підстав для прийняття Командувачем таких рішень.

Також Закон вводить декілька термінів, визначення яких не надає ані цей, ані інші закони, зокрема «зони безпеки», «межі зон безпеки», «правоохоронні органи спеціального призначення», «законні вимоги посадових осіб».

«Зони безпеки», їх межі та режим доступу визначаються рішеннями Командувача ОС. Доступ на НКУТ можливий за умови наявності спеціального дозволу.

²⁰ <http://www.ufb.org.ua/news.htm?id=4660>

²¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=58615

²² Петиція НУО до Президента України щодо проекту Закону: <http://vpl.com.ua/en/news/4278/>

²³ <http://vpl.com.ua/uk/media-about-us/4249/>

Закон також надає надзвичайно широкий обсяг повноважень військовим та силовим структурам та не передбачає чітко окреслених підстав для застосування цих повноважень, що створює ризик зловживань, а також ризики для захисту майна гуманітарних організацій, персональних даних представників гуманітарних організацій та отримувачів допомоги. Так, зокрема статтю 12 Закону передбачено, що «з метою забезпечення життєво важливих інтересів суспільства і держави під час відсічі збройної агресії у зонах безпеки, прилеглих до району бойових дій, військовослужбовці, працівники правоохоронних органів та особи, визначені статтею 8 цього Закону, залучені до здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, відповідно до Конституції та законодавства України мають право:

1) застосовувати у разі крайньої необхідності зброю і спеціальні засоби до осіб, які вчинили або вчиняють правопорушення чи інші дії, що перешкоджають виконанню законних вимог осіб, залучених до виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, або дії, пов'язані з несанкціонованою спробою проникнення в район здійснення зазначених заходів; [...]

5) тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях та дорогах, не допускати транспортні засоби, громадян на окремі ділянки місцевості та об'єкти, виводити громадян з окремих ділянок місцевості та об'єктів, відбуксировувати транспортні засоби;

б) входити (проникати) в житлові та інші приміщення, на земельні ділянки, що належать громадянам, на територію та в приміщення підприємств, установ і організацій, перевіряти транспортні засоби для виконання заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях;

7) використовувати із службовою метою засоби зв'язку і транспортні засоби, у тому числі спеціальні, що належать громадянам (за їхньою згодою), підприємствам, установам та організаціям, крім транспортних засобів дипломатичних, консульських та інших представництв іноземних держав та міжнародних організацій.»

Особливо вразливою в цій ситуації є позиція національних НУО і гуманітарних організацій, що не мають статусу міжнародних та відповідного захисту.

Окрім того, Законом фактично створюється новий порядок введення режиму воєнного стану, при чому надаються ширші повноваження Президенту як Верховному Головнокомандуючому відповідно до ч. 2 ст. 13 Закону²⁴.

Вперше за всю історію України воєнний стан було запроваджено 26 листопада 2018 року. Підставою для запровадження воєнного стану був напад російських кораблів на три українських військових катери у Керченській протоці та затримання українських військовослужбовців.

Після засідання військового кабінету та Ради національної безпеки і оборони Президент України вніс відповідну пропозицію до Верховної Ради. Воєнний стан діяв в десяти областях України впродовж місяця – до 26 грудня 2018 року. Попри серйозні ризики обмеження права на свободу пересування, інших прав та свобод громадян, а також юридичних осіб, відповідно до даних польових досліджень (див. нижче), воєнний стан серйозно не позначився на роботі гуманітарних організацій та становищі отримувачів допомоги.

²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2268-19>

КООРДИНАЦІЯ ТА ВЗАЄМОДІЯ

Одним із найважливіших факторів ефективності гуманітарного реагування і забезпечення гуманітарного доступу є координація – з одного боку, гуманітарна (тобто, узгодження дій, обмін інформацією та співпраця провайдерів гуманітарної допомоги між собою та з одержувачами такої допомоги), а з іншого – цивільно-військова (тобто, погодження режимів доступу, правил пересування в місцевостях під контролем військових, процедур та обмін інформацією задля безпеки цивільного населення і гуманітарних працівників).

В Україні від початку конфлікту було розгорнуто **кластерну систему** для реагування на гуманітарну кризу, спричинену конфліктом.²⁵ На цей час діють 7 кластерів (з питань захисту, охорони здоров'я, продовольчої і економічної безпеки, води, санітарії і гігієни, освіти, житла та непродовольчої допомоги, а також логістики), в межах яких створені під-кластери та тематичні робочі групи. До їх роботи залучені більшість надавачів гуманітарної допомоги – агенції та структури ООН та інші міжнародні та національні провайдери гуманітарної допомоги, а також представники органів державної влади.

Загальну координацію гуманітарних питань з 2015 року здійснює **Управління ООН з координації гуманітарних питань**. УГКС впроваджений **механізм цивільно-військової координації (CMCoord)**, що на сьогодні є одним з ключових інструментів забезпечення гуманітарного доступу. Його задача полягає у встановленні та підтримці діалогу з військовими та іншими збройними силами, включаючи НЗФ, що включає в себе напрацювання конкретних механізмів і просування принципового підходу до взаємодії з військовими.

CMCoord сприяє співробітництву та координації між гуманітарними акторами; забезпечує їх зв'язок та координацію з командуванням ООС, іншими військовими формуваннями, силовими структурами та органами охорони правопорядку, обмін інформацією між ними; проводить навчання персоналу Збройних сил та інших силових відомств, а також гуманітарних працівників та підтримує нотифікаційний механізм (повідомлення про пересування гуманітарних працівників та транспорту в районі ООС); сприяє забезпеченню гуманітарного доступу.

У розділі, присвяченому результатам польових досліджень, будуть наведені деякі оцінки цього механізму з боку гуманітарних акторів та представників громад, які потребують гуманітарної допомоги. Втім, можна упевнено стверджувати про високу ефективність CMCoord в Україні, завдяки якій гуманітарне реагування на надзвичайні події і окремі інциденти відбувається впродовж перших декількох критично важливих годин. Так наприклад, 14 лютого 46 осіб опинились в т.з. «сірій зоні» між блокпостами першого рубежу на КПВВ «Майорське» після закінчення роботи КПВВ²⁶. Завдяки налагодженій системі зв'язку, усі відповідні структури та гуманітарні актори були негайно повідомлені про інцидент та приведені в режим готовності. За 4,5 години люди змогли прослідувати на КУУТ, потребуючі отримали необхідну допомогу (медичну, транспортну, воду, гарячі напої та харчування). Окрім того, ще однією важливою функцією CM Coord є оперативне інформування партнерів про запровадження Командувачем ООС режиму «червоний», тобто існування загрози для безпеки та обмежень у пересуванні гуманітарних працівників. Сьогодні таке інформування проводиться в рекордно короткі строки (до 15 хв.).



КПВВ «Майорське», палатка ДСНС, пункт надання допомоги

²⁵ <https://www.humanitarianresponse.info/ru/coordination/clusters>

²⁶ <https://hromadske.ua/posts/na-kppv-majorsk-blizko-50-lyudej-zastryagli-mizh-blokpostami>

У травні 2014 року Міністерством оборони України запущено пілотний проект Цивільно-військового співробітництва (ЦВС). На офіційному сайті ЦВС²⁷ наводиться наступне визначення:

Цивільно-військове співробітництво – це систематична, планомірна діяльність Збройних Сил України, інших військових формувань та правоохоронних органів, утворених відповідно до законів України (далі – Збройні Сили України) по координації та взаємодії з органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та громадянами у районах дислокації військових частин та підрозділів Збройних Сил України з метою формування позитивної громадської думки і забезпечення сприятливих умов для виконання Збройними Силами України покладених на них завдань та функцій шляхом надання допомоги цивільному населенню у вирішенні проблемних питань життєдіяльності з використанням військових та невійськових сил та засобів.

У 2015 році розпочато впровадження системи цивільно-військового співробітництва в межах загальної структури ЗСУв районах проведення АТО в Донецькій та Луганській областях відповідно до стандартів НАТО.

ДО ЗАВДАНЬ
ЦВС ЗОКРЕМА
ВХОДЯТЬ

Організація надання допомоги органам місцевої влади та населенню населених пунктів Донецької та Луганської області, і з цією метою – регулярне проведення координаційних нарад за участі представників громад, місцевої влади та самоврядування

Допомога у зборі та доставці гуманітарної допомоги

Підтримка відновлення інфраструктури (електромереж, газопроводів та систем водопостачання), житла, об'єктів комунальної власності

Збір інформації про потреби населення

Спільно з Міжнародним Комітетом Червоного Хреста, Данською Групою розмінування та гуманітарною організацією HALO Trust реалізація проекту щодо мінної безпеки та гуманітарного розмінування в районах проведення АТО в Донецькій та Луганській областях

МІЖНАРОДНІ СТАНДАРТИ У ЗСУ

В контексті забезпечення безпеки гуманітарних організацій, їх доступу до постраждалих осіб та об'єктів, а також доступу населення до гуманітарної допомоги, важливим є і політичний аспект. Так, в рамках прозахідного євроінтеграційного курсу, а також задекларованого Урядом України наміру вступу в НАТО, зокрема впроваджуються стандарти НАТО (STANAG),²⁸ а також міжнародні стандарти протимінної діяльності IMAS.²⁹ Хоча їх положення в першу чергу орієнтуються на досягнення військових цілей, вони враховують принципи захисту цивільного населення, гуманітарних працівників та об'єктів, що підлягають захисту відповідно до норм МГП, сприяють зниженню ризиків для цивільного населення і тим самим – покращенню ситуації з гуманітарним доступом.

²⁷ <http://civic.com.ua>

²⁸ Детальніше щодо впровадження Стандартів в ЗСУ: <http://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/stanag.html>

²⁹ <http://www.mil.gov.ua/ministry/normativno-pravova-baza/standarti.html>

НА ПРАКТИЦІ

З метою збору даних про імплементацію зазначених вище положень, а також аналізу ефективності механізмів координації БФ «Право на захист» були проведені консультації та інтерв'ю з представниками організацій, що надають гуманітарну допомогу, з одного боку, та представниками громад, які зазнали наслідків конфлікту і є одержувачами такої допомоги, з іншого.

Слід зазначити, що проведення першого етапу польових досліджень (опитування співробітників гуманітарних організацій) співпало з запровадженням воєнного стану у грудні 2018 року. Одразу після закінчення воєнного стану були опитані представники громад на ЛЗ, що потребують та є отримувачами гуманітарної допомоги. Відтак, монітори БФ «Право на захист» мали можливість з'ясувати, чи позначилось введення воєнного стану на їх взаємодії з провайдером гуманітарної допомоги та іншими учасниками гуманітарного реагування, чи змінився режим доступу та чи мали місце інші труднощі у операційній діяльності гуманітарних організацій у зв'язку з введенням воєнного стану.

В рамках першого етапу дослідження були проведені інтерв'ю з представниками декількох гуманітарних організацій, що надають допомогу ВПО та постраждалому населенню вздовж ЛЗ на КУУТ. Інтерв'ю проводились з метою систематизації інформації про досвід різних організацій, їх оцінку ситуації, побоювання, складнощі та рекомендації щодо операційної діяльності в полях, процедури отримання доступу та ефективності механізмів координації діяльності гуманітарних організацій та цивільно-військової взаємодії.

Загалом було проведено 11 інтерв'ю з представниками національних та міжнародних організацій, які здійснюють свою діяльність на КУУТ. Респонденти обирались з пулу організацій, які фізично присутні та надають допомогу в Донецькій та Луганській областях, надають дані про свою діяльність відповідним кластерам, беруть участь у координаційних зустрічах на регіональному рівні. Керівникам польових офісів, проектів, акцій було запропоновано відповісти на ряд запитань, що стосувались їх досвіду роботи в умовах конфлікту, наявних труднощів та обмежень доступу, їх оцінки ефективності механізмів гуманітарної координації. Серед організацій, які погодились надати таку інформацію, на жаль немає таких, що мають представництва на НКУУТ, але деякі з них намагаються отримати інформацію щодо положення бенефіціарів на НКУУТ, роблять оцінку їх потреб з метою надання комплексної допомоги за умови прибуття бенефіціарів на КУУТ для отримання такої допомоги.

Організації, що взяли участь у опитуванні, присутні щонайменше у одній, або мають представництва в обох областях (Донецькій та Луганській) та надають такі види допомоги:



- Інформаційна/консультаційна/правова допомога



- Соціальні послуги та супровід



- Грошова допомога



- Психосоціальна підтримка



- Непродовольчі товари, паливо (дрова, вугілля)



- Продукти харчування та засоби до існування



- Медичні послуги



- Проекти з відновлення об'єктів цивільної інфраструктури (водопостачання, пункти надання медичної допомоги)



- Проекти розвитку та підтримки громад, місцевих органів влади

Про труднощі з доступом з власного досвіду повідомили лише двоє респондентів. При цьому в одному випадку описані ситуації повторювались неодноразово до 2017 року. Друга організація стикалась з такою ситуацією щонайменше одного разу у 2018 році. Зазначені труднощі в обох випадках були пов'язані з перетином блокпостів другого рубежу. Проблеми були пов'язані з необізнаністю співробітників поліції та інших структур, що чергували на блокпостах, про присутні в їх зоні відповідальності гуманітарні організації та їх діяльність; вимогами з їх боку надати документи, не передбачені законом як підстави для пропуску через блокпости. Слід зазначити, що такі проблеми на власному досвіді у 2015-2017 р.р. відчували і співробітники

БФ «Право на захист». Через велику кількість повідомлень про подібні інциденти у 2015-2016 роках УГКП було розроблено довідник для представників силових структур, де представлена інформація про діяльність усіх гуманітарних організацій, які виявили бажання бути включеними до довідника, види допомоги, які вони надають, статус організації та її розпізнавальні знаки (емблеми, логотипи). Ці довідники розповсюджувались серед усіх відомств, які несуть службу у відповідних районах, на кожному блокпості знаходиться по одному примірнику для того, аби особа, що здійснює пропуск, могла швидко розпізнати транспорт та співробітників гуманітарної організації та сприяти їх безперешкодному пересуванню.

Одна з організацій повідомила про бажання працювати на НКУУТ і відсутність такої можливості в силу складності отримання акредитації від де-факто адміністрації НКУУТ.

Усі опитані однозначно оцінюють наявні механізми гуманітарної координації (СМСCoord, ЦВС, загальні координаційні зустрічі, процедуру нотифікації) як ефективні, в одному випадку представник організації, яка здійснює свою діяльність в обох областях, зазначив, що в Луганській області ці механізми, згідно з досвідом його організації, більш ефективні, порівняно з Донецькою областю. Це зокрема свідчить про важливість залучення та зацікавленості представників місцевої влади та місцевого самоврядування до процесу гуманітарної координації.

**НА ЗАПИТАННЯ
ПРО ТЕ, ЧИ
Є ВЗАГАЛІ
НА ДУМКУ
РЕСПОНДЕНТІВ
ПРОБЛЕМИ З
ДОСТУПОМ ДЛЯ
ОРГАНІЗАЦІЙ,
ЯКІ ПРАЦЮЮТЬ
В ЗОНІ
КОНФЛІКТУ
(КУУТ),
ЗДЕБІЛЬШОГО
ЗАЗНАЧАЛИСЬ**

Безпекова ситуація та загроза обстрілів, що особливо актуально для національних НУО, які як правило не мають можливості забезпечувати своїх співробітників відповідним транспортом та засобами індивідуального захисту

Інфраструктурні проблеми, такі як відсутність або погана якість дорожнього покриття, що за несприятливих погодних умов унеможливує рух транспорту, зруйновані мости тощо

Формальні обмеження переміщення, пов'язані з загостренням безпекової ситуації, введення режиму «червоний»

Ускладнений доступ до окремих населених пунктів поблизу ЛЗ

Окремі складнощі пов'язувались з частою ротацією підрозділів, які чергують на блокпостах, та недостатньою підготовкою їх співробітників в момент, коли вони заступають на службу

Мінне забруднення значних територій в районі проведення ООС

Слід окремо відмітити, що жоден з респондентів не повідомляв про зміни у режимі доступу чи інші проблеми, пов'язані з дією воєнного стану впродовж листопада-грудня 2018 р. Як зазначалось вище, режим воєнного стану передбачав можливість запровадження обмежень на пересування та знаходження осіб у певних зонах, затримання осіб, проведення особистого огляду та перевірки транспорту, доступ співробітників правоохоронних органів до приміщень, які займають гуманітарні організації, введення комендантської години тощо. Втім, підставою для запровадження таких обмежень мало стати загострення військових протистоянь чи агресивні дії з боку НЗФ, чого не відбувалось протягом дії воєнного стану.

Респонденти надали такі рекомендації щодо покращення ситуації з доступом та підвищення ефективності взаємодії:

- Адвокатування спрощення процедури отримання акредитації на НКУУТ на дипломатичному рівні
- Інформування військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів про чинне законодавство та оперативне доведення до них інформації про зміни до відповідних процедур, проведення тренінгів та навчальних заходів щодо гуманітарних стандартів, положень міжнародного права, яке захищає гуманітарних працівників, та механізмів координації
- Проведення робіт з розмінування
 - Відновлення доріг, обмеження руху важкої військової техніки по автомобільним дорогам.

На другому етапі польових досліджень проведено збір інформації від громад вздовж ЛЗ, які є отримувачами гуманітарної допомоги. Виходячи з даних регулярного моніторингу БФ «Право на захист», що здійснюється з 2015 року за підтримки Агентства ООН у справах біженців, були обрані населені пункти, які знаходяться поблизу ЛЗ та де наявні (або мали місце раніше впродовж збройного конфлікту) обмеження свободи пересування, і в тому числі доступу до цих населених пунктів провайдерів гуманітарної допомоги. Для кожного населеного пункту було визначено осіб, які брали/беруть активну участь в процесах координації, доставки гуманітарної допомоги, мають стійкий зв'язок з громадою та можуть представляти її інтереси. В деяких випадках це були представники органів місцевого самоврядування, ВЦА, інколи – волонтери та активісти з числа місцевих мешканців. Їм було запропоновано взяти участь в інтерв'ю з метою дослідження динаміки ситуації з доступом населення вздовж ЛЗ до гуманітарної допомоги, залучення громад до процесів гуманітарної координації, ключових учасників цих процесів та доступні на місцевому рівні механізми координації.

Географія дослідження охоплює Донецьку (Бахмутський, Волноваський, Ясинуватський райони) та Луганську (м. Золоте, Новоайдарський, Станично-Луганський райони) області.

Донецька область

Бахмутський район



Сщ. Зайцеве до вересня 2016 року було підпорядковане Горлівській міськраді. На той час відокремлені частини селища (т.з. Бахмутка, Жованка, Майорськ, Піски, Дачі) знаходились у т. з. «сірій зоні», тобто на території, яка не контролювалась ані ЗСУ, ані НЗФ. Проїзд до них був можливий за умови перетину КПВВ «Зайцеве» (нині – «Майорське»). Через активні протистояння у цьому районі ще у 2015 році були пошкоджені лінії електропередач, і частина Зайцевого впродовж року взагалі не мала електропостачання.

У 2016 році Зайцеве було перепідпорядковане Бахмутському району, утворена ВЦА.

За інформацією волонтерок, що мешкають у Бахмутці та Пісках-2, у 2014-2015 роках жодна з гуманітарних організацій не знала про існування цих поселень. Піски-2 навіть не значаться на картах. У 2015 році дорога, що з'єднувала Піски-2 з трасою Майорськ-Бахмут, була замінована. Проїхати можна було лише через Бахмутку. Проїзд до/з Бахмутки восени 2014 році протягом приблизно двох тижнів був заблокований взагалі у зв'язку з переміщеннями військових та активними протистояннями. У 2015 році на в'їзді до Бахмутки був встановлений блокпост, перетнути який можна було лише за паспортом з місцевою реєстрацією. Блокпост знято у 2017 році.

Гуманітарна допомога у Піски-2 почала надходити у 2015 році, до Бахмутки (через менш вигідну близькість до ЛЗ) – лише у 2016. До цього часу ані гуманітарні організації не мали точної інформації про потреби, кількість та демографію населення Зайцевого, ані мешканці не мали жодної інформації про можливість отримати допомогу. Через відсутність електроенергії, інтернету та телефонного зв'язку, транспортного зв'язку та небезпечне сполучення (замінована територія навкруги, дороги, відкриті для снайперських обстрілів) мешканці окремих частин Зайцевого місяцями залишались заблокованими у своїх поселеннях.

Сьогодні головними факторами ризику залишаються: загроза обстрілів, близькість до ЛЗ та міни. Після утворення ВЦА та перенесення КПВВ ситуація з доступом покращилась, до Зайцевого почала надходити необхідна допомога. Представниця Пісків-2 зазначила, що допомога надходить в достатньому обсязі. Мешканка Бахмутки стверджує, що потреби населення не покриваються за рахунок гуманітарної допомоги. Співрозмовниці БФ «Право на захист» високо оцінили рівень гуманітарної координації на даний момент та як основні координаційні механізми, якими користуються, зазначили УГКП та ЦВС. Як один із недоліків координації зазначили схожість критеріїв вразливості отримувачів допомоги, якими користуються для відбору бенефіціарів більшість організацій, в той час як через втрату економічних зв'язків та неможливість ведення сільського господарства вразливими до наслідків конфлікту є усі мешканці населеного пункту, незалежно від віку, наявності інвалідностей чи інших вразливостей.



Опитування місцевих жителів моніторами БФ «Право на захист»

Сщ. Новолуганське до початку 2017 року знаходилось між «0» блокпостами ЗСУ та НЗФ. Блокпост мали можливість перетинати місцеві мешканці за умови пред'явлення паспорту з відміткою про місцеву реєстрацію. Селище зазнавало обстрілів до кінця 2017 року, ситуація з безпекою в районі залишається напруженою дотепер. Співрозмовниця БФ «Право на захист», місцева волонтерка, зазначила, що допомога для мешканців Новолуганського сьогодні надається в достатньому обсязі, проте зауважила, що багато з тих, хто потребують її, не підпадають під стандартні критерії вразливості більшості гуманітарних організацій (напр., люди працездатного віку). Іншою проблемою, за її словами, є недостатня обізнаність осіб з числа місцевих мешканців, які беруть участь в процесі гуманітарного реагування, про стандарти, методики оцінки, плани гуманітарного реагування та інші інструменти, якими послуговуються організації, що надають допомогу.

Сщ. Травневе знаходиться в небезпечній близькості до ЛЗ. До грудня 2017 року мешканці Травневого мали доступ до послуг та соціальної інфраструктури (медичні установи, продовольчі магазини) лише у смт. Гольмівський, що знаходиться на НКУУТ. Після того, як селище було взято під контроль ЗСУ, дорога на Гольмівський була перекрита, і сполучення з НКУУТ припинилось. Сполучення ж з КУУТ ускладнене поганою якістю автомобільної дороги. Так, до селища веде одна дорога, значний проміжок якої – це вузька смуга, відсипана гравієм, з обох сторін обабіч дороги – попередження про міни. Невелика ділянка дороги на під'їзді до селища неодноразово піддавалась снайперським обстрілам. Не зважаючи на увагу гуманітарних організацій до мешканців Травневого і можливість оперативного обміну інформацією про потреби, ситуація з безпекою залишається найважливішим фактором, який обмежує доступ до селища.



Огляд зруйнованого житла.
Фото надано Ukraine NGO Forum

«Гладосове» насправді не є окремим населеним пунктом, це лише одна вулиця (вул. Гладосівська) смт. Гольмівський, решта якого знаходиться під контролем НЗФ. В кінці вулиці знаходиться блокпост, який відділяє вулицю від решти населеного пункту. Небезпечна близькість до ЛЗ та погана дорога не дозволяють більшості гуманітарних організацій тут працювати. Деякі організації надають допомогу мешканцям «Гладосового» у сщ. Травневе (див. вище) – ті мають можливість переміщуватись між селищами пішки. На думку місцевих мешканців, ситуацію могли б покращити ремонт дороги та перепідпорядкування цієї частини населеного пункту найближчій селищній раді на КУУТ, яка б змогла представляти інтереси мешканців.

С. Криничне: До 2017 року поблизу та безпосередньо в селі розташовувались військові. Через це доступ до нього суворо обмежувався. Після того, як військові залишили Криничне, основною перешкодою для доступу залишається поганий стан дороги та відсутність транспортного сполучення з смт. Луганське, куди здебільшого і доставляється допомога. Це актуально для всіх населених пунктів Луганської селищної ради – саме у приміщенні селищної ради наявна інформація про можливість отримання допомоги, тут же проводиться дистрибуція індивідуальної допомоги, селищна рада координує процес збору і передачі даних про потреби. При цьому відстань від Криничного до Луганського складає більше 10 км. Представниця громади, з якою спілкувались БФ «Право на захист» вважає за необхідне візити гуманітарних організацій безпосередньо до Криничного для вчасного інформування мешканців про можливість отримання допомоги та її справедливого розподілу.

На такі самі проблеми скаржаться жителі **с. Миронівка** Луганської селищної ради – через поганий стан дороги та відсутність транспортного сполучення вони не мають можливість отримувати допомогу у Луганському. Співрозмовниці БФ «Право на захист» з Криничного та Миронівки також наголошують на тому, що допомогу можуть отримувати лише одні і ті самі особи вразливих категорій, в той час як інші позбавлені такої можливості, хоча також потребують допомоги.

Волноваський район

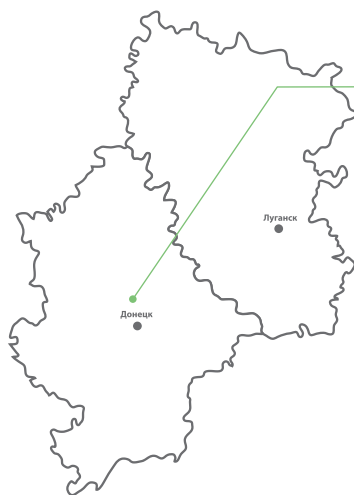


С. Гранітне зазнавало обмежень свободи пересування до середини 2015 року. Зараз проблем з доступом до населеного пункту та переміщенням мешканців немає. Гуманітарні організації, що надають допомогу у вигляді продуктів харчування, питної води, палива, консультативну, психосоціальну допомогу, проводять відновлювальні роботи та розмінування прилеглих територій, безперешкодно працюють у населеному пункті. Проте ситуація схожа на описану вище щодо Луганського у Бахмутському районі – допомога прибуває як правило до Гранітного, яке є центром сільської ради, мешканці ж підпорядкованих їй сіл (напр., Старомар'ївки, де проживають близько 100 осіб) змушені самостійно діставатись до Гранітного для її отримання. **С. Старомар'ївка** не відвідують медики, поліція, співробітники державних органів та соціальних служб. Протягом 2014-2016 років мешканці Старомар'ївки були позбавлені доступу до пенсійних виплат і змушені були реєструватись як ВПО для їх отримання, попри те, що формально село ніколи не належало до НКУУТ.

До складу Миколаївської сільської ради, окрім **с. Миколаївка**, мешканці якої зазнавали обмежень свободи пересування протягом декількох місяців у 2015 році, входять зокрема села **Богданівка**, де певні обмеження існують дотепер (до села можуть потрапити лише місцеві мешканці та сільський голова, інші – за погодженням з командням ООС), та **Вікторівка**. Останню після початку конфлікту залишили усі мешканці (у 2014 році тут проживали близько 50 осіб). За словами представників Миколаївської сільради, зараз усі вони проживають у с. Миколаївка та не можуть повернутись через замінування території.

З лютого 2015 року і дотепер обмежується в'їзд до **с. Бердянське**. На в'їзді у населений пункт розміщується блокпост, практично відсутнє транспортне сполучення (до м. Маріуполь можна дістатись автобусом з сусіднього Сопіного, раз на тиждень курсує автобус, наданий ADRA). У травні 2018 року утворена ВЦА сіл Широкине та Бердянське, що значно покращило доступ мешканців до гуманітарної допомоги завдяки оперативній координації. Не зважаючи на це, а також на підвищену увагу до населених пунктів т.з. «5-кілометрової зони» (відстань від Бердянського до ЛЗ складає 3 км), тобто смуги шириною 5 км по обидва боки від ЛЗ, яка є пріоритетною для багатьох провайдерів гуманітарної допомоги, представниця громади, з якою спілкувались БФ «Право на захист», стверджує, що допомога надходить в недостатньому обсязі.

Ясинуватський район



- Сщ. Опитне – Спартаківська сільська рада

Сщ. Опитне Спартаківської сільської ради залишається закритим для в'їзду з початку 2014 року через близькість до Донецького аеропорту і активні збройні протистояння в цьому районі протягом усього конфлікту. До Опитного можуть потрапити співробітники гуманітарних організацій, проте з міркувань безпеки для персоналу – лише тих організацій, які можуть забезпечити своїх співробітників спеціальним транспортом та засобами індивідуального захисту. У селищі, де зараз мешкають 38 осіб, від початку конфлікту відсутнє постачання води та електроенергії. До 2019 року транспортного сполучення також не було. Віднедавна мешканці Опитного можуть скористатись соціальним автобусом, наданим МКЧХ.

Луганська область



- **М. Золоте, до складу якого входять:**

- Золоте
- Золоте-1
- Золоте-2
- Золоте-3
- Золоте-4
- Золоте-5

М. Золоте, до складу якого входять: Золоте, Золоте-1, Золоте-2, Золоте-3, Золоте-4, Золоте-5 (останнє – НКУУТ). У 2014 році у Золотому встановлені 2 блок-пости, які були зняті на початку 2016 року, коли на ділянці дороги, що відділяє Золоте-4, с. Катеринівку і Золоте-5 від інших частин міста, було утворене КПВВ «Золоте». До 2017 року перетинати КПВВ могли лише мешканці Золотого-4 та Катеринівки. Станом на початок 2019 року КПВВ «Золоте» не забезпечує пропуск осіб та транспорту на НКУУТ, оскільки КПВВ на НКУУТ так і не відкрився. Таким чином, КПВВ фактично працює в режимі блок-посту, здійснюючи пропуск до Золотого-4 і Катеринівки. Правом проїзду з 2017 року користуються не лише місцеві мешканці. При перетині здійснюється перевірка документів та транспорту. На думку волонтерки з Золотого, яка надала інформацію БФ «Право на захист», станом на початок 2019 року суттєвих проблем з гуманітарним доступом у Золотому немає, проте допомога в силу недоліків координації розподіляється несправедливо. Разом з тим, зазначимо, що ситуація з безпекою через близькість до ЛЗ представляє серйозне обмеження доступу. Так, 24 жовтня 2018 року моніторингова команда БФ «Право на захист» працювала в Золотому-4. В той час, коли група поверталась з моніторингу, почався обстріл. Завдяки оперативній взаємодії з УКГП та ЦВС, команда БФ «Право на захист» змогла впродовж 45 хвилин залишити небезпечну зону у супроводі машини офіцерів ЦВС. Ніхто зі співробітників організації не постраждав.



Місцевий житель, який оселився в одному з покинутих будинків.

Новоайдарський район



У **с. Кримське** з 2014 року було встановлено чотири блокпости: по одному на в'їзді та виїзді з села та два всередині населеного пункту. На цих постах проводилась перевірка документів та транспорту. У 2018 році був знятий блокпост на в'їзді в село, але для проїзду через понтон необхідний дозвіл за підписом голови Кримської ВЦА. Зазначимо, що такий дозвільний порядок переміщення існує в деяких населених пунктах вздовж ЛЗ, проте він не врегульований жодним нормативно-правовим актом. Тим не менше, на практиці за домовленістю між ВЦА та ЦВС, можуть запроваджуватись подібні обмеження. Працювати такий механізм може з деякими відмінностями. Наприклад, для проїзду місії в населений пункт буде необхідно, щоб представник місцевої влади зустрів її на блокпосту та підтвердив, що група прямує до населеного пункту з метою надання гуманітарної допомоги. Або співробітник на блокпосту для прийняття рішення про пропуск може зателефонувати представникам місцевої влади для уточнення інформації про організацію чи місію, що знаходиться на посту та мету її візиту. Тому взаємодія з місцевими органами влади є вкрай важливою з точки зору доступу до районів її відповідальності.

Села Лобачеве та Лопаскине через наближеність до ЛЗ закриті для в'їзду більшості гуманітарних організацій. Здебільшого допомога доставляється до Трьохізбенки, звідки мешканці Лобачевого та Лопаскиного можуть забрати її самостійно. З 2014 року і дотепер на в'їзду до сіл знаходяться блокпости, де проводиться перевірка документів та транспортних засобів. З 2015 року перетин блокпостів можливий лише для мешканців цих населених пунктів. Причому у випадку, коли вони винаймають авто і планують на ньому в'їхати до села, для цього знадобиться довідка від ВЦА про те, що транспорт перевозить саме мешканців цих сіл. Потрапити до **Трьохізбенки та Кряківки** наразі можна без обмежень.

На під'їзді до цих населених пунктів знаходиться один блокпост. До 2016 року їх було три. Представниця Трьохізбенської ВЦА вважає, що сприяти кращій координації гуманітарної діяльності могло б краще інформування населення про діяльність гуманітарних організацій.



Монітор БФ «Право на захист» із візитом до місцевої жительки

Села Болотенне та Сизе у Станично-Луганському районі фактично ізольовані через присутність військових та близьке розташування військових позицій. Тут надається обмежений обсяг допомоги декількох видів (продукти, гігієна, грошові кошти та медикаменти) та працюють лише декілька гуманітарних організацій.

Загалом, відсутність доступної інформації як перешкоду для ефективного доступу до допомоги зазначили 11 з 19 респондентів. На жаль, в силу порушеної інфраструктури, погане транспортне сполучення, перебої з мобільним зв'язком, відсутність або обмежений доступ до інтернету постраждале населення не має можливості самостійно знайти інформацію про можливість отримання допомоги. Вони закликають провайдерів гуманітарної допомоги до більш тісної взаємодії з органами місцевого самоврядування. Хоча з іншого боку, в деяких випадках це може призводити до несправедливого розподілу гуманітарної допомоги через корупцію та фаворитизм з боку органів місцевої влади.

Слід зауважити, що за результатами проведених інтерв'ю, переформатування АТО на ООС та воєнний стан жодним чином не вплинули на ситуацію з гуманітарним доступом у громадах, які представляли респонденти.

Наближеність до лінії зіткнення і надалі залишається однією з найбільших перешкод для доступу постраждалого населення до допомоги. Так, навіть якщо гуманітарні організації працюють в населеному пункті, види допомоги часто сильно обмежені. Чим ближче населений пункт знаходиться до ЛЗ, тим ймовірніше, що його мешканці зможуть отримати продукти харчування, медикаменти, питну воду та інші товари першої необхідності, але вони навряд чи матимуть доступ до такої допомоги як наприклад будівельні матеріали чи відновлювальні роботи. Це обумовлено високим ризиком повторного пошкодження житла та майна внаслідок обстрілів.

ДОСТУП НА НКУУТ

В даному розділі наводиться короткий огляд ситуації з доступом гуманітарних організацій до осіб в їх компетенції, що перебувають під контролем де-факто органів влади на НКУУТ. З огляду на те, що БФ «Право на захист» не має представництва поза межами КУУТ та відповідно не має можливості провести польові дослідження та вичерпний аналіз джерел нормативного регулювання, аналіз проводився на основі інформації з відкритих джерел, таких як ЗМІ та офіційні онлайн-ресурси де-факто органів влади.

Питання доступу гуманітарних організацій на НКУУТ (територію т.з. «ДНР» та «ЛНР») регулюється *порядком акредитації гуманітарних місій*³⁰ (далі у цьому розділі — порядок). З огляду на те, що порядки акредитації для Донецької та Луганської областей мають лише незначні відмінності, розглянемо ключові положення на прикладі Луганської області.

Так, акредитація визначається як *«згода ЛНР на діяльність гуманітарної місії, що відповідає встановленим критеріям акредитації»*³¹.

Поняття «гуманітарної місії» охоплює а) *«вид постійного або тимчасового представництва міжнародної міжурядової (міждержавної) організації, міжнародної неурядової (недержавної, громадської) організації, або іншого іноземного суб'єкта, який надає гуманітарну допомогу на території Луганської Народної Республіки»* та б) *«міжнародна міжурядова (міждержавна) організація, міжнародна неурядова (недержавна, громадська) організація, або інший іноземний суб'єкт, який планує створити представництво і надавати гуманітарну допомогу на території Луганської Народної Республіки»*. Тобто, під це визначення підпадають будь-які провайдери гуманітарної допомоги, нерезидентні на території т.з. «ЛНР».

Відповідно до порядку, *«Акредитація гуманітарних місій на території Луганської Народної Республіки здійснюється з метою забезпечення безпеки і ефективності діяльності співробітників гуманітарних місій, синхронізації її роботи з іншими гуманітарними місіями і соціальною політикою на території Республіки»*.

Процедура акредитації³² виглядає наступним чином: гуманітарна організація, що бажає здійснювати діяльність на підконтрольній де-факто владним структурам території, не пізніше, ніж за 10 днів до її прибуття на таку територію письмово повідомляє про це голову спеціальної міжвідомчої комісії (у випадку т.з. «ДНР» — комітету) з питань акредитації. В такому повідомленні зокрема зазначаються:

«перелік країн, в яких здійснює свою діяльність гуманітарна місія;

в разі здійснення своєї діяльності на території України, вказується дата реєстрації, перелік і опис програм, які здійснює гуманітарна місія на території України, її місце розташування;

повний перелік та опис програм, включаючи терміни виконання та кількісні показники, які планується здійснювати на території Луганської Народної Республіки; [...]

відомості про приміщення і транспортні засоби, які гуманітарна місія планує використовувати на території Луганської Народної Республіки;

дані про представників гуманітарної місії, які прибудуть на територію Луганської Народної Республіки для здійснення процедури акредитації гуманітарної місії, в т.ч. адреси прописки, місце фактичного проживання, займана посада, контактні телефони [...]»

Повідомлення направляється на розгляд комісії, яка протягом трьох робочих днів направляє голові комісії свої *«пропозиції щодо можливості акредитації гуманітарної місії на території Луганської Народної Республіки»*. Впродовж 14 робочих днів комісія розглядає заяву на акредитацію та приймає рішення про надання чи відмову в наданні акредитації.

³⁰ Наприклад, порядок акредитації у т.з. «ЛНР», закріплений «Постановою Ради Міністрів Луганської Народної Республіки № 02-04/225/15 від 21.07.2015р.» з відповідними змінами: https://sovminlr.ru/docs/2018/03/05/doc_225.pdf

³¹ Тут і далі наводяться цитати з наведеного вище порядку.

³² Відповідно до порядку, що діє на території т.з. «ЛНР»

Порядком декларуються наступні принципи здійснення акредитації:

- 1) *«компетентності та неупередженості»;*
- 2) *відкритості і доступності правил акредитації»;*
- 3) *гуманності, направленої на надання допомоги населенню Республіки»;*
- 4) *єдності правил акредитації та забезпечення рівних умов для заявників, які претендують на отримання акредитації»;*
- 5) *забезпечення конфіденційності відомостей, отриманих в процесі здійснення діяльності з акредитації та використання таких відомостей тільки з метою, для яких вони надані.»*

Тобто, порядок посилається на гуманітарні принципи та стандарти надання гуманітарної допомоги. В той же час, цей документ містить положення, які протирічать принципу неупередженості. Так наприклад, питання про надання акредитації відповідна регулююча інстанція приймає в тому числі на основі даних про географію діяльності організації, особливо акцентуючи увагу на присутності її на території України.

Серед функцій комісії значиться, що вона *«відповідає за аналіз передбачуваної гуманітарної допомоги заявника за критеріями значущості для Луганської Народної Республіки і вироблення рекомендацій щодо їх цільового використання»*. Тобто, комісія безпосередньо втручається в діяльність організації, залишає за собою право пріоритетувати певні групи одержувачів допомоги та унеможлиблює проведення незалежної оцінки потреб населення, порушуючи задекларований принцип незалежності.

Вимога надання персональних даних співробітників (в т.ч. даних про зареєстроване та фактичне місце проживання) на етапі повідомлення організацією про намір здійснювати свою діяльність на відповідній території не відповідає задекларованій меті забезпечення безпеки співробітників гуманітарних місій.

Слід зазначити, що вимоги, які висувають де-факто органи влади на НКУУТ викликають у більшості міжнародних гуманітарних організацій серйозні побоювання щодо незалежності їх діяльності на НКУУТ та безпеки їх працівників і є здебільшого серйозною бюрократичною перепорою для доступу до населення, що потребує допомоги. Про це свідчить зокрема незначна кількість організацій, що отримали таку акредитацію. Так, голова міжвідомчого комітету з акредитації у т.з. «ДНР» у своєму звіті за 2018 рік повідомляє про 10 гуманітарних організацій, з якими комітет співпрацював за 3,5 роки свого існування.³³ При чому йдеться не про одночасну діяльність десяти організацій, а наводиться їх загальна кількість за відповідний період.

Ще одним серйозним викликом для гуманітарних акторів є надання акредитації на короткі терміни (від одного до декількох місяців), що загрожує ефективності та сталості гуманітарної допомоги та ставить організації в залежне становище, коли для продовження своєї діяльності вони мають раз за разом повторно проходити процедуру на умовах де-факто влади.

³³ <https://mid-dnr.su/ru/pages/docs/doklad-ob-itogah-raboty-ministerstva-inostrannyh-d-1562/>

ВИСНОВКИ

Дане дослідження розглядало два ключових аспекти забезпечення гуманітарного доступу: особливості нормативного регулювання питань гуманітарного доступу в українському правовому полі з одного боку, та яким чином він реалізується учасниками гуманітарного реагування на практиці з іншого.

Понад інші наявні чи потенційні перешкоди для надавачів гуманітарної допомоги в Україні найбільш комплексною і гострою є вкрай обмежена можливість їх діяльності на НКУУТ. На жаль, попри зусилля Організації Об'єднаних Націй, дипломатії, окремих міжнародних організацій, і надалі існує процедура акредитації, яка є маніпулятивною та не забезпечує гарантій невтручання де-факто влади у діяльність організацій. При цьому становище населення на НКУУТ з часом тільки погіршується³⁴. Економічна блокада, відсутність роботи, соціального забезпечення населення, а також дискримінаційна політика Уряду України щодо пенсіонерів та отримувачів соціальних виплат, які проживають на НКУУТ, ставлять багатьох на межу виживання.

Високою залишається і потреба у гуманітарній допомозі вздовж ЛЗ на КУУТ. Особливості логістики, зруйнована інфраструктура, мінне забруднення та постійна загроза обстрілів ускладнюють доступ населення до гуманітарної допомоги. Найбільш вразливим залишається населення сільської місцевості через неможливість ведення сільського господарства та працевлаштування.

Неузгодженість нормативної бази та недоліки законодавства створюють загрозу порушення закріплених міжнародним гуманітарним правом стандартів гуманітарного доступу.

Разом з тим, на підконтрольній Уряду території сформувалась високоорганізована та ефективна система реагування на гуманітарну кризу, спричинену наслідками конфлікту.

БФ «Право на захист» висловлює подяку партнерам з числа гуманітарних організацій та представникам громад, які погодились надати дані для цього дослідження. Спираючись зокрема на їх досвід та оцінку ситуації, ми бачимо значний потенціал для покращення становища людей, постраждалих внаслідок конфлікту, за умови реалізації наступних рекомендацій:

- Впровадження на НКУУТ адекватного положенням міжнародного гуманітарного права та права прав людини регулювання доступу гуманітарних організацій до осіб в їх компетенції.
- Приведення положень українського законодавства у відповідність до міжнародних зобов'язань України відповідно до норм міжнародного гуманітарного права та права прав людини.
- Систематична інформаційно-просвітницька діяльність гуманітарних організацій серед місцевої влади та постраждалого населення.
- Максимальне залучення усіх учасників гуманітарного реагування до участі у координації їх діяльності задля обміну досвідом, напрацювання спільних рішень та справедливого розподілу гуманітарної допомоги серед тих, хто її потребує.

³⁴ Для порівняння див. План гуманітарного реагування 2018, де кількість населення НКУУТ, що потребують допомоги, оцінюється в 1,8 млн: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_humanitarian_response_plan_2018_ua.pdf

У 2019 допомоги потребують 2,2 млн мешканців НКУУТ: https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/ukraine_2019_humanitarian_response_plan_ua.pdf



Фінансується в рамках
цивільного захисту
та гуманітарної допомоги
Європейського Союзу

