

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

ОГРАНИЧЕНИЕ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ГРАЖДАНСКИХ ЛИЦ
В ПУНКТАХ ПРОПУСКА ВДОЛЬ ЛИНИИ РАЗГРАНИЧЕНИЯ И ИХ
ВЛИЯНИЕ НА МИРНОЕ НАСЕЛЕНИЕ

(16 ноября 2020 года – 30 сентября 2021 года)

Ноябрь 2021 года

Опубликовано Специальной мониторинговой миссией ОБСЕ в Украине

© Специальная мониторинговая миссия ОБСЕ в Украине 2021 г.

Все права защищены. Разрешено использовать и копировать содержание данной публикации в некоммерческих целях при условии обязательной ссылки на Специальную мониторинговую миссию ОБСЕ в Украине.

Отчет на английском, украинском и русском языках доступен в электронном виде по ссылке:

www.osce.org/ru/special-monitoring-mission-to-ukraine

СОДЕРЖАНИЕ

Краткое изложение	2
Введение	5
Методология	5
Раздел 1: Изменения в законодательных и нормативно-правовых актах	6
1.1 Требования к осуществлению пересечений, введенные в подконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей	7
1.2 Требования к осуществлению пересечений, введенные в неподконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей	9
1.3 Пересечение через Российскую Федерацию	13
Раздел 2: Последствия ограничения свободы передвижения для жизни гражданского населения	16
2.1 Опыт гражданских лиц при пересечении	16
2.2 Влияние уменьшения количества пересечений на гражданское население	17
Раздел 3: Условия в пунктах пропуска и доступные услуги	25
3.1 Риски по безопасности при пересечении линии соприкосновения	25
3.2 Услуги в пунктах пропуска	26
Заключительные наблюдения	30

КРАТКОЕ ИЗЛОЖЕНИЕ

Основные наблюдения и тезисы

- Количество пересечений, осуществленных в период с 1 ноября 2020 года по 30 сентября 2021 года, уменьшилось на 95% по сравнению с аналогичным периодом с 1 ноября 2018 года по 30 сентября 2019 года (сокращение на 99% в Донецкой и 82% в Луганской областях).
- Частичное закрытие блокпостов в неподконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей, а также действующие ограничения на пересечение линии соприкосновения по-прежнему лишали гражданское население возможности осуществлять такие пересечения.
- Вместе с тем случаев въезда в неподконтрольные правительству районы Украины через Российскую Федерацию стало больше, несмотря на длительность, расходы и риски получить штраф в случае невозможности гражданских лиц доказать наличие у них конкретных обстоятельств гуманитарного характера для въезда.
- Из-за значительного и длительного сокращения количества пересечений с марта 2020 года у людей осталось меньше возможностей контактировать между собой, что усугубило разделение семей и общин.
- Мирные жители выражали обеспокоенность собственной экономической безопасностью, поскольку они не имели возможности получать пенсионные выплаты или же потеряли работу. Гражданские лица также рассказывали наблюдателям о проблемах с доступом к лекарствам и медицинской помощи.
- Согласно предоставленным Государственной миграционной службой Украины данным, количество оформлений и переоформлений документов (например, ID-карт, паспортов, свидетельств о рождении и смерти) гражданскими лицами, которые живут в неподконтрольных правительству районах, снизилось примерно на 50% с 2019 года.
- Мирные жители по обе стороны от линии соприкосновения выражали надежду, что все пункты пропуска вдоль линии соприкосновения (включая те, что расположены в районах Золотого и Счастья) будут функционировать полноценно, а ограничительные меры, введенные на въезд и выезд (в частности требования касательно частоты и причин въезда-выезда) и необходимость получения предварительного разрешения на пересечение будут сняты как можно скорее.
- Также необходимо предпринять дальнейшие шаги, чтобы обеспечить гражданские лица возможностью реализовывать принадлежащие им права (в том числе на доступ к пенсионным выплатам и документации) независимо от их места жительства
- Если не отменить или ослабить меры, ограничивающие свободу передвижения гражданского населения, длительное разделение людей и общин будет иметь последствия для социальной сплоченности и долгосрочных перспектив реинтеграции.

Данный отчет является продолжением опубликованного в декабре 2020 года отчета Миссии о трудностях, с которыми сталкиваются гражданские лица при пересечении линии соприкосновения, охватывая период с 16 ноября 2020 года по 30 сентября 2021 года. Требования, действующие в пунктах пропуска, а также ограниченные варианты пересечения линии соприкосновения из-за частичного закрытия соответствующих блокпостов вооруженных формирований привели к уменьшению количества пересечений на 95% в период с

ноября 2020 года по сентябрь 2021 года по сравнению с периодом с ноября 2018 года по сентябрь 2019 года (до начала пандемии COVID-19). Такое существенное ограничение свободы передвижения гражданского населения препятствует поддержке контакта между людьми и реализации ими своих прав, в частности на пенсию, доступ к социальным услугам, документам, средствам к существованию, лечению и образованию.

Согласно данным Государственной пограничной службы Украины (ГПСУ), в период с января по сентябрь 2021 года через контрольный пункт въезда-выезда (КПВВ) в Станице Луганской осуществлено 499 тыс. пересечений по сравнению с около 2,67 млн за январь–сентябрь 2019 года (т.е. на 82% меньше). В Донецкой области показатель упал еще ниже: с января по сентябрь 2021 года осуществлено 28 тыс. пересечений по сравнению с 7,69 млн за аналогичный период в 2019 году (т.е. на 99% меньше).

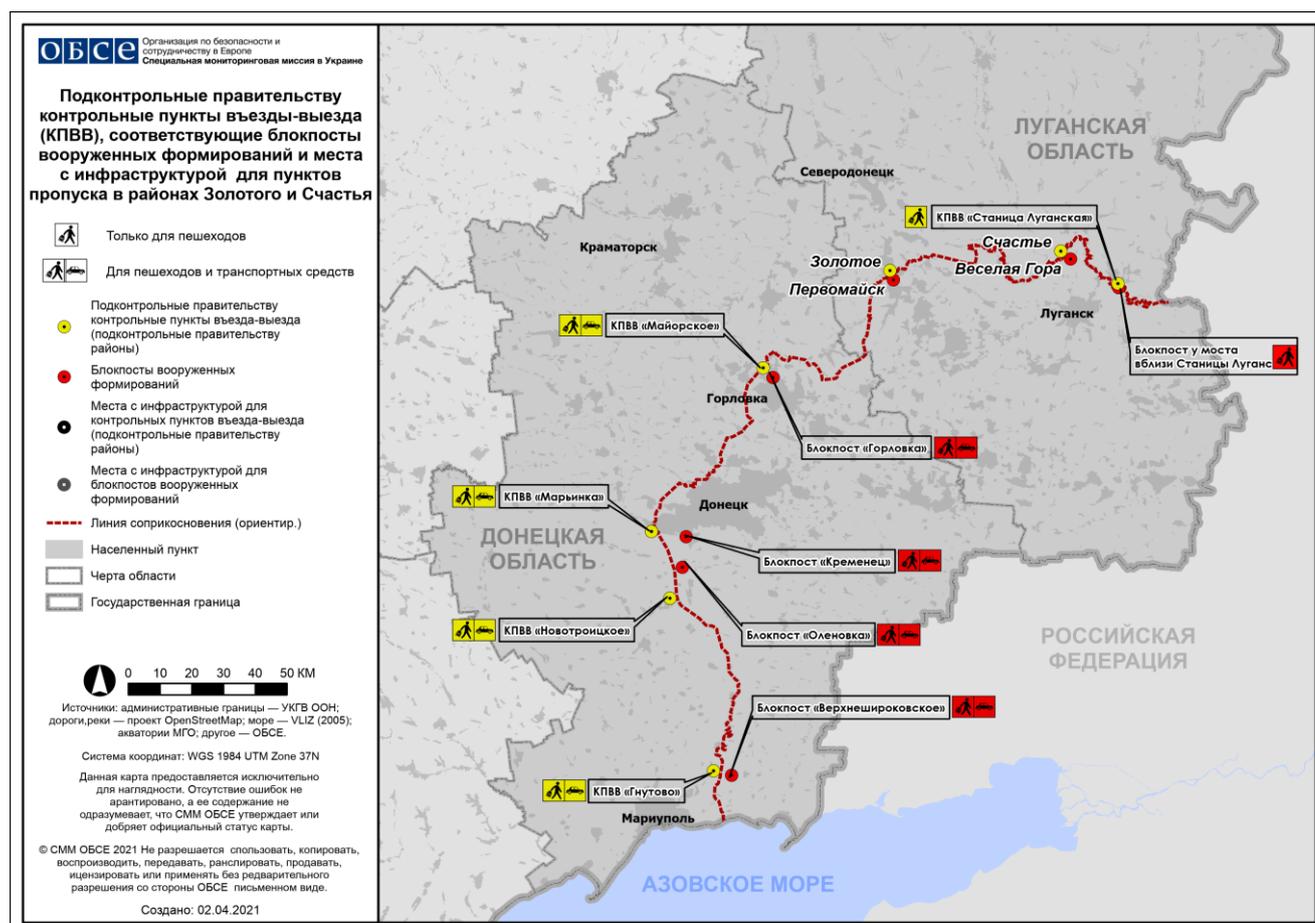
В течение отчетного периода о влиянии связанных с пересечением ограничений на свободу передвижения сотрудники Миссии пообщались с 378 лицами (234 женщинами и 144 мужчинами в возрасте от 20–29 до 80–89 лет). Многие мирные жители не смогли пересечь линию соприкосновения, поскольку их причины пересечения не соответствовали различным действующим критериям. Даже те гражданские лица, которые соответствовали требованиям для пересечения линии соприкосновения, решили больше ее не пересекать. Они объяснили это ограничительными требованиями, введенными в неподконтрольных правительству районах (в том числе дополнительным препятствием в виде получения «разрешения» от вооруженных формирований на пересечение в Донецкой области; ограничениями касательно частоты осуществления пересечений в Луганской области), и в целом препятствованием свободе передвижения, если пересечение осуществляется не по указанным в перечне причинам. Мирные жители также часто вспоминали о трудностях с загрузкой приложения «Действуй дома» («Дій вдома» — укр.), которое требуется органами власти Украины.

Кроме открытия всех контрольных пунктов въезда-выезда (КПВВ), органы власти Украины приняли ряд мер, в том числе для облегчения трудностей, с которыми сталкивались гражданские лица. В частности, на контролируемых правительством КПВВ возле Новотроицкого и в Счастье открыты центры предоставления административных услуг, а также упрощены возможности въезда-выезда в целях получения образования путем отмены необходимости загружать приложение «Действуй дома» конкретно для этой цели. Органы власти Украины также отменили наложение штрафов на граждан Украины, которые следуют в неподконтрольные правительству районы через Российскую Федерацию, при условии предъявления документального подтверждения обстоятельств гуманитарного характера, в связи с которыми такая поездка является необходимой.

Однако из-за препятствий, затрудняющих пересечение линии соприкосновения, гражданские лица не могли реализовывать права человека, а их общее благополучие, как многие отметили, ухудшилось. Мирные жители рассказывали о негативном психологическом влиянии разлуки с семьей, друзьями и общинами в течение почти 18 месяцев, не зная, когда и как они смогут воссоединиться со своими родными и близкими. Пострадала также и их экономическая безопасность, поскольку многим пришлось выбирать между обеспечением средств к существованию по одну сторону от линии соприкосновения и жизнью с семьей

по другую. Многие пожилые люди отметили, что их лишили крайне необходимых пенсий и что им пришлось искать другие пути, чтобы сводить концы с концами. Мирные жители рассказывали, что они пропускали важные приемы у врачей и отчаянно искали способы получить лекарства, доступные только по другую сторону от линии соприкосновения. Гражданские лица не могли осуществлять пересечения в подконтрольные правительству районы для того, чтобы получить важные документы, и, следовательно, количество запросов на получение удостоверительных документов (в частности паспортов), а также свидетельств о рождении и смерти уменьшилось более чем на 50% с 2019 года. Несмотря на предусмотренные исключения, мирные жители также выражали обеспокоенность последствиями для их возможности получать образование в подконтрольных правительству районах.

Подорвавшие жизни людей из-за препятствий свободе передвижения подчеркивают необходимость обеспечения всего гражданского населения возможностью свободно передвигаться, а также принятия шагов для обеспечения реализации гражданскими лицами прав и получения доступа к услугам независимо от места жительства. Чтобы улучшить ситуацию со свободой передвижения через линию соприкосновения, необходимо открыть все пункты пропуска (включая расположенные в районах Золотого и Счастья), а также отменить ограничительные требования. Чем дольше будет продолжаться разделение людей, тем больше ущерба будет нанесено перспективам мира, стабильности и безопасности в Украине.



ВВЕДЕНИЕ

СММ осуществляет мониторинг и докладывает о ситуации с обеспечением прав человека и основных свобод по всей Украине, в том числе по обе стороны от линии соприкосновения протяженностью примерно 500 км, отделяющей неподконтрольные правительству районы от неподконтрольных.¹ Для многих гражданских лиц доступ к возможности реализовывать свои права (включая надлежащее лечение, образование, обеспечение средств к существованию, а также оформление актов регистрации гражданского состояния) зависит от того, могут ли они пересечь линию соприкосновения. С 2015 года это уже четвертый тематический отчет СММ о ситуациях и трудностях, с которыми сталкиваются гражданские лица при осуществлении пересечений линии соприкосновения².

По сравнению с показателем за период с ноября 2018 года по сентябрь 2019 года (до начала пандемии COVID-19) количество пересечений линии соприкосновения уменьшилось на 95%. Дополняя предыдущий отчет Миссии от декабря 2020 года³, этот отчет рассказывает о дополнительных трудностях, вызванных действующими требованиями к осуществлению пересечений, а также их влиянии на ситуа-

цию со свободой передвижения гражданского населения. Он нацелен раскрыть влияние длительного разделения людей и общин в связи с частичным закрытием линии соприкосновения и ограничениями на въезд-выезд.

В первом разделе подробно описан действующий порядок пересечения линии соприкосновения с учетом последних изменений в законодательстве и нормативно-правовых актах Украины, а также мер, введенных вооруженными формированиями в неподконтрольных правительству районах. В отчете также изложены основные вопросы, беспокоящие гражданских лиц в связи с конкретными требованиями. Во втором разделе говорится о влиянии уменьшения количества пересечений на гражданское население и подробно описаны трудности, с которыми и дальше ежедневно сталкивались мирные жители. В третьем разделе внимание уделено постоянным трудностям (в том числе рискам в сфере безопасности), с которыми при пересечении линии соприкосновения сталкивались гражданские лица, а также доступу к бытовым благам и услугам (например, медицинской помощи, укрытиям, воде, санитарным сооружениям и общественному транспорту).

МЕТОДОЛОГИЯ

Этот отчет основывается на непосредственных наблюдениях СММ и собранной Миссией информации, в частности во время патрулирования на местах и с при-

менением технических средств наблюдения. Для понимания влияния частичного закрытия пунктов пропуска и сопутствующих ограничений в течение отчетного периода сотрудники Миссии общались с

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

² См. тематические отчеты СММ ОБСЕ [здесь](#).

³ Тематический отчет СММ ОБСЕ «Пункты пропуска вдоль линии соприкосновения: Трудности, с которыми сталкиваются гражданские лица при пересечении», декабрь 2020 г.

378 лицами (234 женщинами и 144 мужчинами в возрасте от 20–29 до 80–89 лет) по обе стороны от линии соприкосновения в Донецкой и Луганской областях. Из их числа 120 гражданских лиц (60 женщин и 60 мужчин) обратились к СММ с просьбой помочь пересечь линию соприкосновения

в 2020 году⁴. Беседы проводились непосредственно с гражданскими лицами в пунктах пропуска на линии соприкосновения и в разных населенных пунктах Донецкой и Луганской областей, а также в телефонном режиме.

РАЗДЕЛ 1: ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ И НОРМАТИВНО ПРАВОВЫХ АКТАХ

Пересечение линии соприкосновения — это сложная поездка как с точки зрения

физических усилий, которые нужно приложить гражданским лицам, так и процедур-

Уменьшение количества пересечений гражданскими лицами линии соприкосновения

В результате частичного закрытия линии соприкосновения и введенных ограничений количество пересечений резко сократилось. В период с 1 ноября 2020 года по 30 сентября 2021 года ГПСУ констатировала уменьшение на 95% количества осуществленных гражданскими лицами пересечений по сравнению с аналогичным периодом до начала пандемии COVID-19 (1 ноября 2018 – 30 сентября 2019 гг.): примерно 604 тыс. пересечений с ноября 2020 года по сентябрь 2021 года и для сравнения 12,6 млн с сентября 2018 года по август 2019 года. Среди указанных 604 тыс. пересечений 573 тыс. зарегистрировано в Луганской области, а в Донецкой области — лишь 31 тыс. Согласно данным Агентства ООН по делам беженцев (УВКБ ООН) и НГО «Право на защиту», большинство пересечений совершено женщинами (см. УВКБ ООН и НГО «Право на защиту» «Мониторинг контрольных пунктов въезда-выезда на востоке Украины» от [2020](#) и [2021](#) гг.).

Данные по пересечениям в Донецкой области (2019 – сентябрь 2021 гг.)

	2019 год	2020 год	2021 год
январь	729 000	776 000	1 000
февраль	711 000	706 000	2 000
март	855 000	121 000	2 000
апрель	818 000	0	2 000
май	901 000	0	2 000
июнь	884 000	3 000	3 000
июль	953 000	2 000	6 000
август	968 000	3 000	6 000
сентябрь	869 000	3 000	4 000
октябрь	908 000	2 000	
ноябрь	843 000	1 000	
декабрь	847 000	2 000	
Всего	10 286 000	1 619 000	28 000

Данные по пересечениям в Луганской области (2019 – сентябрь 2021 гг.)

	2019 год	2020 год	2021 год
январь	251 000	294 000	27 000
февраль	249 000	273 000	31 000
март	294 000	179 000	50 000
апрель	284 000	0	50 000
май	307 000	0	36 000
июнь	306 000	11 000	78 000
июль	344 000	28 000	75 000
август	320 000	78 000	85 000
сентябрь	315 000	82 000	67 000
октябрь	330 000	20 000	
ноябрь	319 000	28 000	
декабрь	328 000	46 000	
Всего	3 647 000	1 039 000	499 000

⁴ В период с 6 апреля по 15 ноября 2020 года СММ получила 1 284 запроса от гражданских лиц (709 от женщин, 462 от мужчин, 60 от девушек и 53 от парней) с просьбами помочь пересечь линию соприкосновения в обоих направлениях. Примерно 80% запросов поступило от гражданских лиц, желающих пересечь линию соприкосновения в Донецкой области. Миссия передала эти запросы Управлению ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ ООН), Международному Комитету Красного Креста (МККК) и Рабочей подгруппе по гуманитарным вопросам Трехсторонней контактной группы (ТКГ). См. Тематический отчет СММ ОБСЕ «Пункты пропуска вдоль линии соприкосновения: трудности, с которыми сталкиваются гражданские лица при пересечении», декабрь 2020 г. (см. выше).

ных требований, которые необходимо выполнить для въезда-выезда. С началом пандемии COVID-19 пересечение линии соприкосновения усложнилось и стало более проблематичным из-за частичного закрытия пунктов пропуска и множества введенных требований. С июня 2020 года гражданские лица могли пересекать линию соприкосновения в двух функционирующих пунктах пропуска из пяти: ежедневно в районе Станицы Луганской и два дня в неделю вблизи Новотроицкого, так как соответствующий блокпост вооруженных формирований возле Оленовки открыт только по понедельникам и пятницам.

Все остальные блокпосты вооруженных формирований постоянно оставались закрытыми, в то время как КПВВ на подконтрольной правительству стороне (включая расположенные в районах Золотого и Счастья) продолжали функционировать. В этом разделе описаны действующие требования и то, как они изменялись в течение отчетного периода, включая порядок въезда в Украину через пункты пропуска на границе после пересечения через Российскую Федерацию. В нем также отражено влияние этих требований на возможность гражданского населения осуществлять пересечения.

1.1 Требования к осуществлению пересечений, введенные в подконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей

Подконтрольные правительству районы Донецкой области

Для въезда в подконтрольные правительству районы Донецкой области гражданские лица должны загрузить на смартфон приложение «Действуй дома»⁵. Некоторые категории гражданского населения освобождены от этого требования. Среди них лица в возрасте до 18 лет; студенты, осуществляющие пересечение в целях получения образования; лица, которые могут предъявить доказательство того, что они частично или полностью вакцинированы⁶. Если гражданские лица не могут загрузить приложение «Действуй дома», они все равно могут попасть в подконтрольные правительству районы при условии прохождения 10-дневного карантина в государственном медицинском учреждении в Острове, расположенном примерно в 30 км к северо-западу от КПВВ возле Новотроицкого. Гражданские лица могут избежать или сократить обязательную самоизоляцию, получив отрицательный результат теста на COVID-19. Начиная с 15 января 2021 года, те, кто загрузил приложение «Действуй дома», могут пройти бесплатный тест на антиген в медицинском пункте при Центре предоставления административных услуг на КПВВ.

⁵ Согласно Постановлению Кабинета Министров Украины (КМУ) «О внесении изменений в некоторые акты Кабинета Министров Украины» от 16 июня 2021 г. №611, от гражданских лиц не требовалось загружать приложение для контроля за соблюдением самоизоляции «Действуй дома» на период с 17 июня по 5 августа 2021 года. Это требование вернули Постановлением КМУ «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Украины №1236» от 28 июля 2021 г. №787.

⁶ От установления приложения «Действуй дома» освобождены следующие категории населения: а) лица в возрасте до 18 лет (ранее — до 12 лет); б) абитуриенты, которые сдают вступительные экзамены в университеты или проходят подготовку к поступлению в государственные высшие учебные заведения в подконтрольных правительству районах; в) абитуриенты, получающие образование в учебных заведениях в подконтрольных правительству районах, а также один из родителей или другой сопровождающий их законный представитель; г) граждане Украины, приглашенные пройти вакцинацию против COVID-19 в подконтрольных правительству районах; д) лица, у которых есть документ, подтверждающий прохождение полного курса вакцинации против COVID-19; е) граждане Украины, имеющие выданный Министерством здравоохранения документ, подтверждающий вакцинацию одной дозой вакцины против COVID-19. Постановление КМУ «Об установлении карантина и введении ограничительных противоэпидемических мер с целью предотвращения распространения на территории Украины острого респираторного заболевания COVID-19, вызванного коронавирусом SARS-CoV-2» от 9 декабря 2020 г. №1236 (с изменениями).

В июне 2021 года принят новый закон, четко определяющий обстоятельства гуманитарного характера, на основании которых гражданским лицам будут разрешать пересекать КПВВ в направлении подконтрольных правительству районов в случае закрытия КПВВ (как, например, в первые месяцы пандемии COVID-19 в 2020 году)⁷. К гуманитарным основаниям относятся: а) воссоединение семьи; б) тяжелая болезнь или смерть члена семьи; в) лечение; г) вопросы, связанные с наследованием; д) постоянное место жительства в другой стране; е) необходимость подать документы; а также ж) возврат к постоянному месту жительства.

Подконтрольные правительству районы Луганской области

Хотя законодательство, регулирующее порядок въезда в подконтрольные правительству районы, применяется равно как к Донецкой, так и к Луганской областям, с августа 2020 года гражданские лица, которые не могли загрузить приложение «Действуй дома», не имели возможности пройти карантин в государственном медицинском учреждении в Луганской области. Следовательно, пересечение было возможным при условии, что человек мог загрузить приложение «Действуй дома». Через приложение «Действуй дома» гражданским лицам были доступны бесплатные тесты на антиген на КПВВ в Станице Луганской, в то время как ПЦР-тесты на КПВВ предлагались частными компаниями на платной основе.

Влияние требования об установке приложения «Действуй дома»

Гражданские лица неоднократно отмечали, что требование устанавливать приложение «Действуй дома» на подходящий для этого смартфон сказывалось на их способности пройти в подконтрольные правительству районы. Это особенно актуально для Луганской области, где с августа 2020 года у тех, кто не мог загрузить приложение, не было возможности пройти карантин в государственном медицинском учреждении. По словам сотрудников ГПСУ на КПВВ в Станице Луганской, в период с 16 ноября 2020 года по 17 июня 2021 года они неоднократно отказывали гражданским лицам в проходе в подконтрольные правительству районы из-за того, что люди не могли установить приложение. Наблюдатели видели множество длинных очередей из гражданских лиц, которые пытались установить необходимое приложение или были вынуждены ждать из-за технических проблем. Например, 30 апреля 2021 года на указанном КПВВ в очереди на проход в подконтрольные правительству районы Миссия насчитала не менее 500 человек, застрявших там ориентировочно на 5 часов предположительно из-за сбоя в работе приложения.

Некоторые гражданские лица также жаловались на непомерные расходы на приобретение подходящего для установки приложения смартфона. Так, 6 февраля 2021 года на КПВВ возле Новотроицкого заметно расстроенная женщина (70–79 лет) рассказала наблюдателям, что ей пришлось незапланированно потратить 3 200 грн (примерно 100 евро) на смарт-

⁷ Закон «О внесении изменения в раздел II "Заключительные положения" Закона Украины "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины, направленные на предотвращение возникновения и распространения коронавирусного заболевания (COVID-19)" относительно временных оснований неприменения административных взысканий и мер воздействия за нарушение порядка въезда на временно оккупированную территорию Украины или выезда из нее» от 29 июня 2021 г. №1583.

фон, чтобы пройти в подконтрольные правительству районы и установить надгробие для своего ребенка. В результате у нее осталось недостаточно средств, чтобы оплатить дальнейшую поездку на автобусе. По наблюдениям Миссии, некоторые люди предлагали помощь с загрузкой приложения за плату в размере не менее 200 грн (приблизительно 7 евро).

Когда украинские органы власти отменили требование об установке приложения в период с 17 июня по 5 августа 2021 года из-за улучшения эпидемиологической ситуации⁸, количество пересечений линии соприкосновения выросло: 67 тыс. пересечений в июне и 81 тыс. в июле по сравнению с 38 тыс. в мае и 52 тыс. в апреле 2021 года. Кроме того, хотя рост показателя частично мог быть обусловлен сезонными факторами, в указанный период гражданские лица говорили, что приветствуют возможность въезда-выезда без приложения, а многие отметили, что это позволит им чаще осуществлять пересечения. Согласно предоставленным ГПСУ статистическим данным, с момента повторного введения этого требования в августе 2021 года не менее чем 180 лицам вновь отказали в проходе в подконтрольные правительству районы через КПВВ в Станице Луганской из-за проблем с приложением «Действуя дома».

1.2 Требования к осуществлению пересечений, введенные в неподконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей

Неподконтрольные правительству районы Донецкой области

Гражданские лица, которые следуют в неподконтрольные правительству районы Донецкой области, должны обращаться к тем, кому принадлежит фактический контроль, с запросом добавить их в списки на въезд на основании одной из следующих причин: прохождение лечения, получение образования, работа, уход за близким родственником или воссоединение семьи. «Разрешение», выданное теми, кому принадлежит фактический контроль, имеет ограниченный срок действия, поэтому гражданские лица, пропустившие установленные временные рамки для осуществления пересечения, должны повторно подаваться на получение «разрешения»⁹. При въезде в неподконтрольные правительству районы гражданские лица должны подписывать согласие на прохождение обследования на COVID-19 в медицинском учреждении или в качестве альтернативы сдавать платный экспресс-тест на COVID-19 на соответствующем блокпосте возле Оленовки. Если результат отрицательный, им нужно подписать согласие на самоизоляцию. Если результат положительный, они должны пройти дополнительные медицинские обследования в медицинском учреждении.

Требованием вооруженных формирований также является то, что постоянным местом

⁸ Постановление КМУ «О внесении изменений в некоторые акты Кабинета Министров Украины» от 16 июня 2021 г. №611.

⁹ Как сообщали гражданские лица в Донецкой области, в случае въезда в подконтрольные правительству районы им дают 1 месяц, на протяжении которого они могут пересечь линию соприкосновения, а в случае въезда в неподконтрольные правительству районы им дают один определенный день, в течение которого они могут осуществить пересечение.

жительства гражданских лиц, которые следуют в подконтрольные правительству районы, должны быть подконтрольными правительству районы. Члены вооруженных формирований на блокпосте возле Оленовки проверяют подтверждение места жительства гражданских лиц, прежде чем разрешить им пересечь линию соприкосновения. Гражданским лицам, проживающим в неподконтрольных правительству районах Донецкой области, также нужно получать «разрешение» от тех, кому принадлежит фактический контроль, в случае выезда из неподконтрольных правительству районов на вышеупомянутых основаниях.

Последствия введения мер в неподконтрольных правительству районах Донецкой области

Получение «разрешения» от вооруженных формирований

Как объясняли мирные жители, пересечение линии соприкосновения ограничивалось не только очень малым количеством специальных оснований, но и сложной процедурой получения «разрешения» от тех, кому принадлежит фактический контроль, поскольку нужно было собирать необходимые документы и ждать до 30 дней, пока их запросы будут рассмотрены. Для гражданских лиц требование подтверждать постоянное место жительства в подконтрольных правительству районах было препятствием, так как оно затрудняло пересечение для тех, кто проживает в неподконтрольных правительству районах.

Например, мужчина (60–69 лет) рассказал наблюдателям, что 5 июля 2021 года он не смог проститься со своей женой до того, как она умерла во время прохождения лечения от рака в подконтрольных прави-

тельству районах, поскольку ему пришлось ждать месяц, чтобы получить все соответствующие документы и «разрешение» от вооруженных формирований. 24 мая 2021 года женщина (30–39 лет) рассказала о похожей ситуации: когда умерли ее бабушка и отец, она не смогла приехать на похороны в подконтрольных правительству районах из-за требования вооруженных формирований заблаговременно подавать заявку на пересечение линии соприкосновения (за 30 дней).

Кроме этого, как объясняли гражданские лица, иногда было сложно выйти на связь с вооруженными формированиями, чтобы получить «разрешение» на пересечение. Некоторые рассказали, что указанные телефонные номера не работали, если звонить из подконтрольных правительству районов, и в связи с этим планировать пересечение линии соприкосновения было невозможно.



Сотрудники СММ ОБСЕ беседуют с мирными жителями на соответствующем блокпосте вооруженных формирований у неподконтрольной правительству Оленовки Донецкой области, октябрь 2021 г.

Неподконтрольные правительству районы Луганской области

Если гражданские лица хотят попасть в неподконтрольные правительству районы Луганской области, им нужно предъявить подтверждение факта проживания в неподконтрольных правительству районах

Луганской области¹⁰. Без такого подтверждения гражданские лица могут попасть только если заранее обратиться к членам вооруженных формирований на основании одной из следующих причин: а) прохождение лечения; б) получение образования; в) уход за близкими родственниками; г) посещение похорон родственников; д) получение денежной «поддержки» в рамках «гуманитарной программы для русскоязычного населения Украины и воссоединения народа Донбасса»; е) получение «компенсации» за участие в мероприятиях, организованных в рамках «гуманитарной программы для русскоязычного населения Украины и воссоединения народа Донбасса»; или ж) исключительные случаи лиц в затруднительном положении¹¹. Три последних условия были введены дополнительно в мае 2021 года.

Если гражданские лица, проживающие в неподконтрольных правительству районах Луганской области, хотят пересечь линию соприкосновения в сторону неподконтрольных правительству районов, они могут сделать это только 1 раз в 30 дней («правило 30 дней»). Если они хотят пересекать линию соприкосновения чаще, они должны обратиться за «разрешением» к вооруженным формированиям, однако критерии для получения такого «разрешения» четко не определены.

9 октября 2021 года (вне отчетного периода) вооруженные формирования в Луганской области ввели новые меры для пересечения в пункте пропуска южнее моста у Станицы Луганской. Согласно нововведению люди, проживающие в неподконтрольных правительству районах, могут перейти

в неподконтрольные правительству районы только по ограниченному ряду причин, которые следует подтвердить до того, как их включают в списки. После введения указанных мер ГПСУ зафиксировала дальнейшее снижение количества пересечений в пункте пропуска у Станицы Луганской: с 67 тыс. пересечений в сентябре 2021 года до 25 тыс. в октябре 2021 года. 11 ноября лица, которым принадлежит фактический контроль в неподконтрольных правительству районах, отменили меры, введенные 9 октября 2021 года, и повторно ввели меры от 26 мая 2021 года, ограничивающие частоту пересечений до 1 раза каждые 30 дней («правило 30 дней»).

Все гражданские лица, направляющиеся в неподконтрольные правительству районы, проходят на блокпосте проверку на наличие симптомов COVID-19, а в случае отсутствия отрицательного результата ПЦР-теста должны уйти на 14-дневную самоизоляцию. Если лица имеют подтверждение места жительства в неподконтрольных правительству районах и имеют любые соответствующие симптомы, они должны обратиться в определенное медицинское учреждение. Тех, у которых нет такого подтверждения и проявляются симптомы, разворачивают, не пропуская в неподконтрольные правительству районы.

Несколько мирных жителей отметили, что они получили телефонные сообщения с «разрешением» на пересечение линии соприкосновения, однако по прибытию на соответствующий блокпост вооруженных формирований им говорили, что их еще нет в списке лиц, которым разрешено пересечение. В результате они на несколько

¹⁰ Гражданским лицам необходимо, чтобы адрес был указан в форме печати в украинском паспорте старого образца или в «паспорте» вооруженных формирований. Лица, которые пересекают линию соприкосновения, предъявляя ID-карту, должны иметь при себе дополнительные бумаги, где указан зарегистрированный адрес места жительства. Альтернативным вариантом также является ситуация, когда место жительства может быть указано в бумагах, выданных в неподконтрольных правительству районах.

¹¹ По словам гражданских лиц, в случае получения «разрешения» от вооруженных формирований они имеют несколько дней, в течение которых могут осуществить пересечение.

часов застряли в зоне, которую не контролирует ни одна из сторон, — между КПВВ и соответствующим блокпостом.

Последствия введения мер в неподконтрольных правительству районах Луганской области

Требование о подтверждении «места жительства» в неподконтрольных правительству районах Луганской области

Требование подтверждать «место жительства» в неподконтрольных правительству районах по-прежнему вызывало трудности у мирного населения. Гражданские лица неоднократно рассказывали наблюдателям, что вооруженные формирования разворачивали их назад в подконтрольные правительству районы, а также что им приходилось ночевать на участке между КПВВ и соответствующим блокпостом, пока их родственники помогали им с подготовкой необходимых документов. Так, в период с 30 ноября по 6 декабря 2020 года Миссия насчитала 7 человек (2 женщин 30–39 лет, 3 мужчин 30–39 и 60–69 лет, а также 2 детей), которым пришлось ночевать в палатке международной организации возле КПВВ до тех пор, пока их близким родственникам не удалось помочь с необходимой документацией. 28 августа 2021 года на КПВВ в Станице Луганской мужчина (50–59 лет) рассказал команде СММ, что его место жительства зарегистрировано только в подконтрольном правительству Северодонцке, и добавил, что он хотел пересечь линию соприкосновения, чтобы помочь своему отцу (80–89 лет), с которым шел вместе. У его отца, проживавшего в неподконтрольной правительству Кадиевке, были проблемы с двигательным аппаратом и он нуждался в помощи при

ходьбе. Вооруженные формирования не разрешили мужчине пересечь линию соприкосновения, и поэтому он был озабочен тем, сможет ли его отец самостоятельно добраться домой.

Кроме этого, согласно сообщениям вооруженных формирований в Луганской области, гражданские лица из неподконтрольных правительству районов Донецкой области не могли пересекать блокпост вооруженных формирований южнее моста возле Станицы Луганской для того, чтобы попасть в подконтрольные правительству районы, несмотря на открытие областной административной черты между неподконтрольными правительству районами Донецкой и Луганской областей 18 июня 2021 года¹².

Правило 30 дней при пересечении

Мирные жители упоминали «правило 30 дней» как одну из основных причин их озабоченности, поскольку данное правило не позволяет им пересекать линию соприкосновения в Луганской области так часто, как это необходимо. Например, в середине апреля 2021 года 4 человека (3 женщины 50–79 лет и 1 мужчина 65–69 лет) сообщили наблюдателям о том, что им нужно было срочно проведать больных родственников по другую сторону от линии соприкосновения, однако те, кому принадлежит фактический контроль, отказали им в «разрешении» на пересечение, так как с момента их предыдущей поездки еще не прошло «30 дней». Кроме того, гражданские лица жаловались, что было непонятно, на основании каких критериев определялось, может ли кто-то осуществлять пересечение более одного раза. Из-за этого многие

¹² Вооруженные формирования ограничивали пересечение административной черты между неподконтрольными правительству районами Донецкой и Луганской областей с самого начала пандемии весной 2020 года.

оставляли попытки пересечь линию соприкосновения.

«Таможня» на соответствующем блокпосте вооруженных формирований в Луганской области

По состоянию на 18 февраля 2021 года на соответствующем блокпосте вооруженных формирований южнее моста у Станицы Луганской вооруженные формирования дополнительно разместили от 4 до 6 человек персонала (со знаками различия с надписью «таможня») для проверки багажа гражданских лиц, пересекающих линию соприкосновения в обоих направлениях¹³. Несколько раз мирные жители жаловались наблюдателям, что проверки проводились в униженной форме и с непонятными правилами касательно того, какие товары гражданское население может переносить через линию соприкосновения. Они добавили, что теперь это стало дополнительным административным препятствием, которое приводит к более длительному времени ожидания и стрессу. 29 апреля 2021 года команда Миссии общалась с 3 гражданскими лицами (2 мужчинами 30–39 и 60–69 лет и 1 женщиной 60–69 лет), которые прошли такие проверки при пересечении линии соприкосновения. По словам женщины, ей сказали предъявить сертификат на растение, которое она несла с собой. Поскольку она не смогла предъявить такой сертификат, растение конфисковали.

1.3 Пересечение через Российскую Федерацию

Общая практика и нормативно-правовая база

Из-за отсутствия возможностей пересекать линию соприкосновения (особенно в Донецкой области), а также вышеизложенных ограничительных и сложных требований многие гражданские лица в неподконтрольных правительству районах направлялись в подконтрольные правительству районы Украины или покидали такие районы через Российскую Федерацию. По данным Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), количество гражданских лиц, осуществлявших пересечение через пункт пропуска на границе «Меловое», существенно увеличилось (со среднемесячного показателя в 27,6 тыс. пересечений в период с июля по декабрь 2020 года до 46,3 тыс. пересечений с января по июль 2021 года)¹⁴. Гражданские лица следовали по этому маршруту, несмотря на риск получить штрафы, так как украинское законодательство запрещало въезд в страну либо выезд из нее через международные пункты пропуска на границе, функционирование которых официально приостановили¹⁵. 24 июля 2021 года был принят новый закон, предусматривающий отмену штрафов для тех, кто может доказать, что пересечение осуществлялось из-за определенных обстоятельств гуманитарного характера (см. ниже определение обстоятельств

¹³ В соответствии с мерой о «перевозке товаров и денежных средств через линию соприкосновения», введенной в действие теми, кому принадлежит фактический контроль, 29 сентября 2020 года. См. Тематический отчет СММ ОБСЕ «Пункты пропуска вдоль линии соприкосновения: трудности, с которыми сталкиваются гражданские лица при пересечении», декабрь 2020 г. (см. выше).

¹⁴ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), «Доклад о ситуации с правами человека в Украине (1 февраля – 31 июля 2021 г.)», 23 сентября 2021 г.

¹⁵ Согласно украинскому законодательству, пересечение границы между Украиной и Российской Федерацией из неподконтрольных правительству районов является административным правонарушением (ст. 204-2 Кодекса Украины об административных правонарушениях). Штраф за такое нарушение составляет от 1,7 тыс. до 5,1 тыс. гривен (порядка 50–150 евро). Штраф за повторное нарушение в течение года составляет от 5,1 тыс. до 8,5 тыс. гривен (порядка 150–265 евро). Сотрудники ГПСУ имеют право накладывать штрафы на месте.

гуманитарного характера в соответствии с украинским законодательством)¹⁶.

Следуя по такому маршруту, покинув неподконтрольные правительству районы Украины через один из неконтролируемых правительством пунктов пропуска на границе, гражданские лица въезжали в Украину через пункты пропуска на границе в Гоптовке Харьковской области или Меловом Луганской области. По словам многих мирных жителей, такая поездка длилась долго и обходилась недешево (расстояние до 1 000 км на протяжении свыше 30 часов)¹⁷.

В течение отчетного периода наблюдатели пообщались с несколькими гражданскими лицами, следовавшим через Российскую Федерацию. Среди них был 70-летний мужчина из неподконтрольного правительству Донецка, который пытался

«Мне приходится ездить в Днепр, чтобы каждые полгода проходить курс лечения от рака и, оставаясь живой, обеспечивать свою дочь. Поэтому у меня нет выбора, хочется мне пересекать или нет. При всех этих ограничениях, которые действуют на линии соприкосновения, я решила следовать через Россию. Мне все равно, если меня оштрафуют. Моя собственная жизнь и жизнь моей дочери важнее денег», —

рассказывает наблюдателям одинокая мать (30–39 лет) на соответствующем блокпосте вооруженных формирований возле Оленовки, май 2021 г.

попасть в неподконтрольные правительству районы, чтобы пойти на похороны своего внука, однако те, кому принадлежит фактический контроль, отказались дать ему «разрешение». Он сказал, что решил ехать в неподконтрольные правительству районы через Российскую Федерацию, и добавил, что эта поездка длилась 24 часа и стоила ему примерно 3,5 тыс. грн (примерно 110 евро). В июне 2021 года 86-летняя женщина рассказала наблюдателям, что она следовала из Харькова в неподконтрольное правительству Енакиеве Донецкой области через Российскую Федерацию, чтобы проверить свою квартиру. На эту поездку она потратила 18 часов и около 3 тыс. грн (примерно 95 евро) — всю свою месячную пенсию.

На тех, кто следовал по такому маршруту, также налагали штраф в размере от 1,7 тыс. до 5,1 тыс. грн (примерно 55–165 евро), при этом в случае повторного нарушения сумма штрафа увеличивалась. По данным УВКБ ООН и неправительственной организации «Право на защиту», количество официальных предупреждений, выданных при въезде в Украину через пункты пропуска на границе «Гоптовка» и «Меловое» за первые 5 месяцев 2021 года, увеличилось по сравнению с 2019 годом¹⁸, а тысячи человек получили штрафы, которые обычно составляли 1,7 тыс. грн (примерно 55 евро) на человека¹⁹. Примерно 50% пересечений пункта пропуска на границе «Гоптовка» приходилось на гражданских лиц из неподконтрольных правительству районов. В «Меловом» от 80% до 90% совершенных гражд-

¹⁶ 24 июля 2021 вступил в силу закон №1583, предусматривающий отмену ранее введенных штрафов для граждан Украины по возвращении в Украину из неподконтрольных правительству районов через Российскую Федерацию, если будет доказано, что пересечение было осуществлено из-за определенных, предусмотренных обстоятельств гуманитарного характера.

¹⁷ Управление Верховного комиссара ООН по правам человека (УВКПЧ), «Доклад о ситуации с правами человека в Украине (1 февраля – 31 июля 2021 г.)», 23 сентября 2021 г.

¹⁸ Отчет УВКБ ООН и НГО «Право на защиту»: «В обход линии разграничения», июнь 2021 г.

¹⁹ УВКПЧ, «Обзор ситуации с правами человека в Украине (1 февраля – 30 апреля 2021 г.)», май 2021 г.

данскими лицами пересечений приходились на жителей неподконтрольных правительству районов, большинство из которых были из неподконтрольных правительству районов Донецкой области, где только один из четырех пунктов пропуска частично функционирует для пропуска мирного населения²⁰.

Мирные жители также жаловались СММ на условия в пункте пропуска на границе. Наблюдатели отметили, что там доступен только 1 санузел. При этом мирные жители рассказывали, что им приходилось ходить в лесополосу, чтобы справить нужду. Женщина (50–59 лет) и ее мать (неустановленного возраста) рассказали наблюдателям, что ждали в очереди с предыдущего вечера и ночевали в пункте пропуска на границе. Однако вне отчетного периода СММ отметила улучшение инфраструктуры в пункте пропуска на границе в Меловом²¹.

Законодательные нормы относительно штрафов за поездки через Российскую Федерацию

24 июля 2021 года вступил в силу закон №1583, которым отменили штрафы для тех граждан Украины, которые могут предъявить документальное доказательство того, что въезд в Украину из неподконтрольных правительству районов или выезд из Украины в такие районы через Российскую Федерацию осуществлялся из-за определенных предусмотренных обстоятельств гуманитарного характера, таких как: а) воссоединение семьи; б) тяжелая болезнь или смерть члена семьи; в) лечение; г) вопросы, связанные с наследованием; д) постоянное место жительства в

другой стране; е) необходимость подать документы (в том числе несовершеннолетним, которые впервые подаются на оформление удостоверительных документов); и ж) возвращение в постоянное место жительства. 26 октября 2021 года (вне отчетного периода) Кабинет Министров Украины внес изменения в Постановлении № 1236 относительно карантинных ограничений. В соответствии с внесенными изменениями снято требование о самоизоляции для жителей неподконтрольных правительству районов, направляющихся в неподконтрольные правительству районы через Российскую Федерацию, чтобы получить вакцинацию от COVID-19. Чтобы не идти на самоизоляцию, гражданские лица должны предоставить электронное приглашение от медицинского учреждения в неподконтрольных правительственным районам, где указано, что они едут с целью вакцинироваться.

Общий среднесуточный показатель случаев наложения штрафов (административных взысканий), согласно сообщениям, сократился с семидесяти до нескольких штрафов в день²². Сотрудники ГПСУ на КПВВ в Станице Луганской сообщили команде Миссии, что с момента вступления закона в силу в июле 5 человек были оштрафованы за въезд через Российскую Федерацию, так как они не смогли доказать, что осуществили пересечение в связи с обстоятельствами гуманитарного характера. В одном случае заметно взволнованный мужчина (30–39 лет) сказал наблюдателям, что его только что оштрафовали сотрудники ГПСУ, поскольку он не смог доказать факт смерти своего отца, так как он не взял с собой свидетельство о

²⁰ УВКБ ООН и НГО «Право на защиту», «В обход линии разграничения», июнь 2021 г.

²¹ 12 ноября 2021 года, по наблюдениям СММ, над зоной, где можно было отдохнуть, установили навес, а санитарный блок работал и был чистым.

²² УКГВ ООН, «Украина. Контрольные пункты: обзор за август 2021 г.», сентябрь 2021 г.

смерти, выданное теми, кому принадлежит фактический контроль, считая, что полу-

ченные от вооруженных формирований бумаги не признаются в подконтрольных правительству районах.

РАЗДЕЛ 2: ПОСЛЕДСТВИЯ ОГРАНИЧЕНИЯ СВОБОДЫ ПЕРЕДВИЖЕНИЯ ДЛЯ ЖИЗНИ ГРАЖДАНСКОГО НАСЕЛЕНИЯ

Мирные жители рассказывали наблюдателям, что частичное закрытие линии соприкосновения и вышеизложенные требования негативно сказались на том, как часто они предпринимали попытки пересечь ее, либо вынуждали их полностью отказаться от пересечения. В результате общее количество пересечений уменьшилось на 95% по сравнению с периодом с ноября 2018 года до сентября 2019 года. В свою очередь для многих гражданских лиц это означало, что они по-прежнему не могли видеться со своими семьями, поддерживать контакты с общинами, обеспечивать себя средствами к существованию, а также получать базовые услуги (например, пенсию, лечение и образование) и основные акты регистрации гражданского состояния (например, свидетельства о рождении, смерти и браке).



Мирные жители на КПВВ возле подконтрольной правительству Станицы Луганской в Луганской области, октябрь 2021 г.

2.1 Опыт гражданских лиц при пересечении

Среди 378 гражданских лиц, с которыми пообщались наблюдатели, с 258 собеседниками (174 женщинами и 84 мужчинами разного возраста) беседы проводились в пунктах пропуска, где они объяснили причины своего пересечения в том или ином направлении. Основными причинами, которые называли чуть больше 50% собеседников (110 женщин и 47 мужчин), были воссоединение семьи, посещение родственников и возвращение в свое место жительства. Еще 30 человек (21 женщина и 9 мужчин разного возраста) хотели пересечь линию соприкосновения для прохождения лечения и приобретения конкретных медикаментов; 36 человек (21 женщина и 15 мужчин) — для получения основных актов регистрации гражданского состояния; 18 человек (10 женщин и 8 мужчин) — для проверки своего имущества по другую сторону от линии соприкосновения; а еще 2 человека (женщины 20–29 лет) — для посещения учебных заведений. Еще 15 человек (10 женщин и 5 мужчин) не указали причину пересечения.

Остальные 120 гражданских лиц (60 женщин и 60 мужчин) были среди 1 284 мирных жителей, которые обратились к СММ за помощью с пересечением линии соприкосновения в 2020 году. Наблюдатели связались с ними по телефону, чтобы узнать,

удалось ли им пересечь линию соприкосновения и каким образом ограничение свободы передвижения повлияло на их жизнь. Восемьдесят из них просили о помощи с пересечением линии соприкосновения в Донецкой области, а сорок — в Луганской области.

Среди 120 собеседников 26 мирным жителям (13 женщинам и 13 мужчинам) не удалось пересечь линию соприкосновения в 2020 году, даже несмотря на то, что, по их мнению, они подали свои заявки в соответствии со всеми требованиями. В результате многие сказали, что вообще перестали пересекать линию соприкосновения. Восемнадцать (8 женщин и 10 мужчин) из 120 собеседников отметили, что после нескольких неудачных попыток пересечь линию соприкосновения в Донецкой области они выбрали более длинный, дорогой и для большинства нелегальный маршрут через Российскую Федерацию.

Среди указанных 120 гражданских лиц семьдесят шесть (39 женщин и 37 мужчин) рассказали наблюдателям, что им в итоге удалось пересечь линию соприкосновения в 2020 году (иногда спустя несколько месяцев ожидания). Однако 50 человек (26 женщин и 24 мужчины) из упомянутых семидесяти шести отметили, что с того момента они ни разу не осуществили пересечение: некоторым не удалось пересечь линию соприкосновения несмотря на попытки, а другие не хотели вновь ее пересекать из-за введенных требований и страха застрять по другую сторону от линии соприкосновения. Среди 76 гражданских лиц, которые сначала обратились за помощью, только 21 человек (10 женщин и 11 мужчин) отметили, что они пересекали линию соприкосновения более одного раза, а четверо из них (3 женщины и 1 мужчина) выбрали маршрут через Российскую

Федерацию, несмотря на риск получить штраф.

2.2 Влияние уменьшения количества пересечений на гражданское население

«Мне грустно видеть, как всех разделяют искусственно созданные границы. Мы — одна страна, и раньше мы счастливо жили вместе. Но сейчас мы разделены, и это огорчительно. Я не знаю, что ждет в будущем», —

женщина (60–69 лет) на соответствующем блокпосте вооруженных формирований южнее моста у Станицы Луганской, май 2021 г.

Многие мирные жители описывали множество аспектов, которые повлияли на их жизнь. Большинство говорили, что хотят иметь возможность снова пересекать линию соприкосновения и свободно перемещаться по Украине. Другие прагматично отмечали, что они должны были приспособиться к новой реальности разделения и изоляции.

Разделение семей и общин

Одна из основных причин, почему гражданские лица хотели пересечь линию соприкосновения, — уход за родственниками или времяпрепровождение с семьей, друзьями и общинами. 162 гражданских лица (92 женщины и 70 мужчин) описали, насколько изолированными и отделенными от своих близких они чувствовали себя из-за ограниченных возможностей пересекать линию соприкосновения и введенных требований. Наблюдателям неоднократно рассказывали о чувствах разлуки и тоски. Часто мирных жителей перепол-

«Мы с семьей страдаем не только экономически, но и психологически, что причиняет мне еще больше боли. Я недавно узнала, что одна из моих племянниц родила ребенка, а я не могу увидеть ни ее, ни новорожденного из-за ограничений. Мы давно не можем встретиться лично», —

женщина (60–69 лет) на соответствующем блокпосте вооруженных формирований у Станицы Луганской, май 2021 г.

няли эмоции, когда они говорили о желании вновь пересечь линию соприкосновения или страхе застрять по одну из сторон, не зная, смогут ли они увидеться когда-нибудь еще со своими самыми дорогими. Например, 18 мая 2021 года на соответствующем блокпосте вооруженных формирований вблизи Оленовки женщина (60–69 лет) сказала, что ей очень сложно выдержать длительное расставание с семьей. Она объяснила, что ее сын живет со своей невестой в подконтрольных правительству районах и что она не виделась с ним более 14 месяцев. Также в мае крайне расстроенная женщина (30–39 лет) отметила, что она хотела посетить могилу своей матери и привезти лекарства больному отцу. В ноябре 2020 года она не смогла приехать на похороны матери, так как на соответствующем блокпосте вооруженных формирований южнее моста у Станицы Луганской ей отказали в проходе в неподконтрольные правительству районы. 16 июня команда Миссии пообщалась с 55-летним мужчиной, который сказал, что проживал в подконтрольных правительству районах, чтобы ухаживать за своей матерью, тогда как его семья жила в неподконтрольных правительству районах Луганской области. Он отметил, что не мог

видеться с ними чаще чем один раз в месяц из-за введенного вооруженными формированиями «правила 30 дней», и добавил, что чувствовал себя расстроенным от того, что не мог видеть, как растут его дети: «Я отделен от своей семьи. Я живу лишь в 10 км от КПВВ в подконтрольных правительству районах и не могу пересекать линию соприкосновения чаще чем один раз в месяц. Мы все еще семья, но разделены, как будто мы с женой развелись».

В то время как некоторые люди прилагают отчаянные усилия, чтобы найти способы увидеться друг с другом, многие по-прежнему живут порознь. Разделение людей и общин неблагоприятно влияет на психическое здоровье и благополучие людей. Чем дольше длится частичное закрытие и действуют ограничения, тем высшему риску продолжает подвергаться социальная сплоченность в Украине.

Экономическая безопасность и доступ к пенсии

Кроме психологических последствий, ограничительные меры также негативно влияли на средства к существованию людей, так как некоторым мирным жителям приходилось выбирать между сохранением места работы по одну сторону линии соприкосновения и жизнью со своей семьей по другую. Многие также делали экономический выбор, исходя из предположения, что пункты пропуска вновь откроются, а ограничения будут действовать временно. Ограниченным был и доступ к пенсиям и социальным выплатам в Украине, в результате чего некоторые пенсионеры были вынуждены искать альтернативные источники дохода. Согласно «Обзору гуманитарных потребностей» Управления по координации гуманитарных вопросов ООН

от 2021 года, гражданские лица были вынуждены все больше полагаться на выплаты «пенсий» в неподконтрольных правительству районах или продавать бытовые вещи, либо занимать деньги, чтобы свести концы с концами²³. Некоторые гражданские лица отметили, что им пришлось искать альтернативные пути, чтобы забрать свою пенсию.

В течение отчетного периода 112 гражданских лиц (50 женщин и 62 мужчины) рассказали СММ об экономических последствиях и влиянии этих ограничений на их экономические возможности. Некоторые объяснили, что ограничения на пересечение подразумевало для них все еще невозможность получать пенсионные выплаты в неподконтрольных правительству районах, а для других — невозможность дальше осуществлять хозяйственную деятельность или иметь доступ к своей коммерческой собственности. Иные рассказали, что им приходилось тратить значительную часть своего дохода на въезд-выезд через Российскую Федерацию. Многие отметили, что потеряли работу с началом пандемии COVID-19, и некоторые связали это с невозможностью свободно пересекать линию соприкосновения. Например, 13 мая 2021 года женщина (30–39 лет) рассказала наблюдателям, что занималась частным предпринимательством в неподконтрольном правительству Бахмуте, однако свернула свой бизнес после закрытия пунктов пропуска. Она также выразила мнение, что открытие всех КПВВ станет положительным шагом вперед для всех по обе стороны от линии соприкосновения.

Для получения социальных выплат (в том числе пенсий) людям, проживающим в неподконтрольных правительству районах, необходимо стать на учет как внутренне перемещенные лица (ВПЛ) в неподконтрольных правительству районах. Чтобы сохранить социальные выплаты, раньше людям необходимо было пересекать линию соприкосновения каждые 60 дней. В начале пандемии COVID-19 правительство Украины приняло правовые акты на обеспечение того, что ВПЛ сохраняют за собой пенсии и социальные выплаты. Закон Украины № 530-IX предусматривает запрет на отмену действия справки о постановке на учет ВПЛ на основании длительного отсутствия (более 60 дней) лица по временному месту жительства²⁴. Законом также запрещено остановку Государственным сберегательным банком Украины («Ощадбанком») расходных операций по текущим счетам ВПЛ на период действия карантинных ограничений и в течение еще одного месяца после отмены таких ограничений. После вступления этого закона в силу «Ощадбанк» несколько раз продлевал срок действия банковских карт, принадлежащих ВПЛ. В начале октября 2021 года (вне отчетного периода) «Ощадбанк» объявил, что не будет продлевать срок действия банковских карт ВПЛ с января 2022 г. По данным Кластера ООН по вопросам защиты, действие банковских карт ВПЛ планируют продлить до апреля 2022 года; однако нового официального заявления «Ощадбанка» еще не было²⁵. Это означает, что начисление пенсий и социальных выплат гражданским лицам, проживающим в неподконтрольных правительству районах, не будут приостанавливать, а

²³ УКГВ ООН, «Обзор гуманитарных потребностей. Украина», февраль 2021 г.

²⁴ Закон Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины, направленные на предотвращение возникновения и распространения коронавирусного заболевания (COVID-19)» от 17 марта 2020 г. № 530-IX.

²⁵ Кластера ООН по вопросам защиты, «Обновление в сфере защиты», октябрь 2021 года.

средства можно будет снять без привязки к конкретному времени.

Однако несколько международных и общественных организаций сообщили, что Постановлением Кабинета Министров Украины № 1596²⁶ до сих пор остановлено зачисление пенсий на банковские счета, которыми не пользовались более одного года. Согласно данным УВКПЧ, Пенсионный фонд Украины остановил выплату пенсий 3 858 лицам в Украине, состоящим на учете как ВПЛ²⁷. Кроме того, с марта 2020 года на пенсионных счетах накопилось, по подсчетам, свыше 11 млрд грн (примерно 330 млн евро)²⁸.

«Почти все, кто пересекает линию соприкосновения, — пенсионеры. Почему люди делают наши жизни несчастными? Последние два месяца я не могу забрать свою пенсию. Станет ли лучше снова когда-нибудь?» —

мужчина (70–79 лет) на соответствующем блокпосте вооруженных формирований южнее моста у Станицы Луганской, май 2021 г.

Снятие средств и получение пенсий по-прежнему были одними из основных причин, почему люди хотели пересечь линию соприкосновения²⁹. 18 мая 2021 года на соответствующем блокпосте вооруженных формирований вблизи Станицы Луганской мужчина (60–69 лет) рассказал наблюдателям, что он следовал в подконтрольные правительству районы, чтобы требовать от органов власти выплату пенсии за полтора года. Он объяснил, что не мог пройти



Гражданские лица пересекают соответствующий блокпост вооруженных формирований южнее моста у Станицы Луганской в Луганской области, август 2021 г.

повторную идентификацию в личном порядке, чтобы забрать данные выплаты, а органы власти не начислили ему пенсию, и единственный способ получить эти выплаты — обращаться в суд, что является длительным процессом. По его словам, без доступа к пенсии он вынужден искать подработки по обе стороны от линии соприкосновения.

По словам нескольких гражданских лиц пожилого возраста, они откладывали пересечение линии соприкосновения из-за ее частичного закрытия или страха застрять в подконтрольных правительству районах в связи с ограничениями на возвращение в неподконтрольные правительству районы. 23 июня 3 женщины (по 65–69 лет) в Луганской области сообщили наблюдателям, что они подали заявки на перевыпуск банковских карт в подконтрольных правительству районах. Однако вооруженные формирования сказали, что они не могут осуществлять пересечение более одного раза в месяц. Следовательно, они не были уверены, разрешат ли им вернуться в неподконтрольные правительству районы, поэтому решили не рисковать с пересечением.

²⁶ Постановление КМУ «Об утверждении Порядка выплаты пенсий и пособий через текущие счета в банках» от 30 августа 1999 г. №1596 (пункт 17 с изменениями).

²⁷ УВКПЧ, «Обзор ситуации с правами человека в Украине (1 февраля – 30 апреля 2021 г.)», май 2021 г.

²⁸ УВКБ ООН и БФ «Право на защиту», «Отчет о мониторинге пунктов пропуска на востоке Украины», сентябрь 2021 г.

²⁹ См. сноску выше.

22 сентября Кабинет Министров принял постановление, согласно которому гражданские лица, проживающие в неподконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей, могут пройти дистанционную идентификацию в отделениях Пенсионного фонда³⁰. Процесс дистанционной идентификации будет проводиться на сайте Пенсионного фонда с помощью электронной подписи, полученной в приложении «Дия». Ожидается, что введение дистанционной идентификации освободит пенсионеров, проживающих в неподконтрольных правительственным районам, зарегистрированных как ВПЛ и путешествующих в неподконтрольные правительства районы для получения пенсии, от необходимости пересекать линию столкновения каждые 60 дней для прохождения физической идентификации. Однако подробности процедуры такой дистанционной идентификации остаются неясными.

Доступ к системе здравоохранения и лекарствам

Доступ к системе здравоохранения оставался среди основных причин, почему люди хотели пересекать линию соприкосновения (преимущественно из-за доступности соответствующих услуг, их специализации, стоимости или качества). 68 гражданских лиц (42 женщины и 26 мужчин) заявили, что частичное закрытие линии соприкосновения и ограничительные меры сказались на их возможности получать лечение, хирургическую помощь и лекарства.

Например, 17 мая 2021 года на соответствующем блокпосте вооруженных формирований вблизи Оленовки семья (женщина

и мужчина по 40–49 лет, а также 2 детей) отметила, что они следовали в неподконтрольные правительству районы для плановой операции их 9-летней дочери. Они добавили, что операцию откладывали несколько раз в связи с частичным закрытием линии соприкосновения, а также что из-за сложных требований они не были уверены, удастся ли им потом вернуться домой. Однако, по их словам, они чувствовали, что больше не могли позволить себе откладывать пересечение линии соприкосновения, так как возможности получить такую же медицинскую помощь в неподконтрольных правительству районах у них не было. На этом же блокпосте в мае 2021 года наблюдатели пообщались с женщиной (40–49 лет), которая пересекла линию соприкосновения в сторону неподконтрольных правительству районов вместе со своим мужем с инвалидностью, которому планировалось провести операцию. Она пыталась осуществить пересечение со своим мужем во второй раз, однако вооруженные формирования отклонили ее заблаговременную заявку. По ее словам, без этой операции, которая стоит дешевле в неподконтрольных правительству районах, трудности по уходу за мужем по-прежнему лежат на ней.

Ограничения на линии соприкосновения также приводили к трудностям с доступом гражданских лиц к лекарствам. На КПВВ в Станице Луганской к наблюдателям подходило несколько человек с просьбой помочь передать лекарства из неподконтрольных правительству районов в неподконтрольные. Они объяснили, что, не имея возможности свободно передвигаться в обоих направлениях, им приходилось просить помощь у посторонних. Так, 8 сентября

³⁰ Постановление КМУ № 999 «О внесении изменений в некоторые акты Кабинета Министров Украины от 30 августа 1999 года № 1596 и от 5 ноября 2014 года № 637» от 22 июня 2021 г.

2021 года на соответствующем блокпосте вооруженных формирований южнее моста у Станицы Луганской женщина (60–69 лет) в отчаянии рассказала наблюдателям, что ее муж лежит в Луганской городской больнице и нуждается в лекарствах, которые были доступны только в подконтрольных правительству районах. Сама она не могла туда попасть, поскольку за неделю до этого уже осуществила пересечение, и вооруженные формирования не будут делать исключение из «правила 30 дней».

Доступ к актам регистрации гражданского состояния

Пятьдесят пять собеседников (29 женщин и 26 мужчин) рассказали СММ, что невозможность пересечь линию соприкосновения сказывалась на получении необходимой документации (в том числе о статусе ВПЛ), свидетельств о рождении и смерти, удостоверительных документов (например, паспортов), подтверждения финансовых операций, а также на решении юридических вопросов (например, наследования).

Согласно данным Государственной миграционной службы Украины (ГМС), количество оформлений или переоформлений документов (например ID-карт, внутренних паспортов и паспортов для выезда за границу) уменьшилось с 2019 года³¹. В 2019 году ГМС оформила 51 672 ID-карты проживающим в неподконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей, тогда как в 2020 году этот пока-

затель сократился более чем наполовину — до 21 966. За первые семь месяцев 2021 года оформлено 12 520 ID-карт. Количество переоформлений паспортов (их нужно переоформлять, когда лицо достигает 25- и 45-летнего возраста) также уменьшилось среди гражданских лиц, проживающих в неподконтрольных правительству районах: с 38 406 в 2019 году до 14 666 в 2020 году и 11 124 доныне в 2021 году. Кроме того, ГМС также оформила либо переоформила 109 172 украинских паспорта для выезда за границу в 2019 году, 66 161 в 2020 году и 48 307 за первые семь месяцев 2021 года³². Общий объем административных услуг, предоставленных гражданским лицам, проживающим в неподконтрольных правительству районах, сократился не менее чем на 50% по сравнению с периодом с 2019 по 2020 годы, что может являться прямым результатом уменьшения количества пересечений линии соприкосновения в течение указанного периода.

24 февраля 2021 года Кабинетом Министров Украины издано постановление, согласно которому гражданские лица, проживающие в неподконтрольных правительству районах Донецкой и Луганской областей, разрешается подавать заявку в электронной форме для получения социальных пособий и административных услуг в связи с рождением ребенка³³. Это положительный шаг вперед для упрощения бюро-

³¹ Согласно данным, предоставленным Миссии Государственной миграционной службой Украины 13 августа 2021 года.

³² Согласно украинскому законодательству, гражданским лицам, проживающим в неподконтрольных правительству районах, необходимо пересекать линию соприкосновения, чтобы подать необходимые документы и получить паспорт или ID-карту в территориальном подразделении ГМС либо Центре предоставления административных услуг в Донецкой или Луганской областях — Постановление КМУ «Об утверждении Порядка оформления документов, подтверждающих гражданство Украины, удостоверяющих личность или ее специальный статус, гражданам, проживающим на временно оккупированной территории Украины» от 4 июня 2014 г. № 289.

³³ Постановление Кабинета Министров Украины «О внесении изменений в Порядок предоставления комплексной услуги «eМалышко» от 24 февраля 2021 г. № 155. Родители могут подать заявку через портал электронных услуг «Дія» для: а) доступа к документации, в том числе свидетельств о рождении (а также электронных свидетельств), удостоверению многодетной семьи; б) получения социальной помощи, в том числе пособия при рождении ребенка, «пакета малыша» или денежного эквивалента, а также помощи многодетным семьям; в) регистрации ребенка в Государственном демографическом реестре, регистрации его места жительства, регистрации как налогоплательщика и т.д.

кратических процедур, связанных с получением свидетельства о рождении³⁴. Однако для того, чтобы воспользоваться этой услугой, родителям по-прежнему необходимо получить отказ в проведении государственной регистрации от отдела государственной регистрации актов гражданского состояния и соответствующее решение суда в неподконтрольных правительству районах. Таким образом, для лиц, проживающих в неподконтрольных правительству районах, нововведенная электронная процедура по-прежнему зависит от физического пересечения линии соприкосновения. 22 апреля 2021 года по запросу министра по вопросам реинтеграции временно оккупированных территорий Украины Верховный Суд дал разъяснение о том, что отказ в проведении государственной регистрации не требуется для установления фактов смерти или рождения, произошедших в неподконтрольных правительству районах. Однако изменений в порядок не вносили.

Согласно данным Министерства юстиции Украины, количество зарегистрированных министерством фактов рождений, произошедших в неподконтрольных правительству районах Донецкой области, уменьшилось более чем на 50% с 5 150 в 2019 году до 2 220 в 2020 году и 1 679 за первые 8 месяцев 2021 года³⁵. В Луганской области количество регистраций фактов рождений, произошедших в неподконтрольных правительству районах, уменьшилось примерно на 45% с 2 549 в 2019 году до 1 429 в 2020 году и 950 за первые 8 месяцев 2021 года. Отсутствие выданного прави-

тельством Украины свидетельства о рождении подвергает детей, рожденных в неподконтрольных правительству районах, риску стать лицами без гражданства, а также может лишить детей и родителей ряда таких законных прав, как получение паспорта, установление наличия родительских прав и опекуна, а также доступа к образованию, лечению или государственному пособию на ребенка.

Доступ к образованию

Поскольку дипломы и сертификаты, выданные в неподконтрольных правительству районах, не признаются в неподконтрольных правительству районах, некоторые родители отправляют своих детей учиться в неподконтрольные правительству районы. Как отмечено в отчете СММ о доступе детей к образованию от июля 2020 года, учащиеся из неподконтрольных правительству районов либо пересекают линию соприкосновения для посещения занятий, либо приобщаются к программам дистанционного обучения в школах неподконтрольных правительству районов³⁶. В течение отчетного периода 15 человек (8 женщин и 7 мужчин) сообщили СММ, что ограничение свободы передвижения влияло на доступ их детей к образованию. Так, 18 мая 2021 года мужчина (неустановленного возраста) по телефону рассказал наблюдателям, что его внучка, проживающая в неподконтрольном правительству Хрустальном (бывш. Красный Луч) Луганской области, планировала учиться в университете в неподконтрольных правительству районах. Однако, как он заметил, будет чрезвычайно трудно ей достичь этой

³⁴ Для того, чтобы получить украинское свидетельство о рождении или смерти, заявителю необходимо явиться со «свидетельством», выданным в неподконтрольных правительству районах, в украинский отдел государственной регистрации актов гражданского состояния в неподконтрольных правительству районах, который отказывает в проведении его регистрации. Затем родители или опекун ребенка должны лично явиться в ближайший в неподконтрольных правительству районах суд для подачи заявления вместе со «свидетельством» и любыми другими подтверждающими документами для установления факта рождения или смерти.

³⁵ Согласно сообщению Министерства юстиции Украины от 21 сентября 2021 года.

³⁶ См. Тематический отчет СММ «Влияние конфликта на учебные заведения и доступ детей к образованию на востоке Украины», июль 2020 г.

цели, а ее семье — быть в состоянии поддерживать ее, учитывая ограничения на пересечение линии соприкосновения.

Миссии рассказывали, что жителей неподконтрольных правительству районов информировали об участии в правительственных образовательных программах в режиме онлайн и пересечении линии соприкосновения в направлении неподконтрольных правительству районов в образовательных целях (например, для сдачи экзаменов). В июле 2021 года правительство Украины приняло меры для упрощения доступа к образованию, освободив лиц, не достигших 18-летнего возраста (ранее было 12-летнего возраста), от требования касательно приложения «Действуй дома», включая абитуриентов, которые сдают вступительные экзамены в университеты или проходят подготовку к поступлению в государственные высшие

учебные заведения в неподконтрольных правительству районах³⁷. От этого требования также освобождены сопровождающие лица (один из родителей или законный представитель).

В июне 2021 года вооруженные формирования в неподконтрольных правительству районах Донецкой области отменили требование, согласно которому дети в возрасте от 14 до 16 лет должны получить «паспорт», выданный теми, кому принадлежит фактический контроль, чтобы иметь возможность пересекать линию соприкосновения. Несмотря на это, от лиц старше 16 лет до сих пор требуют получить такой «паспорт», что сказывается на их возможности осуществлять пересечение в направлении неподконтрольных правительству районов в целях обучения.

³⁷ Постановление КМУ «О внесении изменений в постановление Кабинета Министров Украины от 9 декабря 2020 года № 1236» от 28 июля 2021 г. № 787.

РАЗДЕЛ 3: УСЛОВИЯ В ПУНКТАХ ПРОПУСКА И ДОСТУПНЫЕ УСЛУГИ

Кроме сложных требований по пересечению, поездка через линию соприкосновения по-прежнему является изнурительным делом в непредвиденных условиях безопасности. В данном разделе рассказывается о созданных для гражданского населения условиях в пунктах пропуска, а также о ситуации с безопасностью, наличии медицинских пунктов и услуг, которые критически важны для безопасного и достойного пересечения линии соприкосновения мирными жителями. В этом разделе также говорится о доступной инфраструктуре в двух пунктах пропуска в районах Золотого и Счастья.

3.1 Риски по безопасности при пересечении линии соприкосновения

Несмотря на то, что на заседании Трехсторонней контактной группы 22 июля 2020 года была достигнута договоренность о мерах по усилению режима прекращения огня, вступивших в силу 27 июля



Предупреждающий знак о минной опасности красного цвета непосредственно за трубопроводом с питьевой водой у КПВВ в подконтрольной правительству Станице Луганской в Луганской области, июнь 2021 г.

2020 года, в течение отчетного периода СММ фиксировала нарушения режима прекращения огня в Донецкой и Луганской областях, включая почти 7 тыс. нарушений в радиусе 5 км от пунктов пропуска. Среди указанных нарушений режима прекращения огня 469 нарушений (в том числе 100 взрывов) зафиксировано в радиусе 5 км от пунктов пропуска в районах Новотроицкого–Оленовки и Станицы Луганской³⁸, а 6 500 нарушений (в том числе 816 взрыва) — в радиусе 5 км от пунктов пропуска возле Майорска–Горловки, Марьинки–Кременца и Гнутово–Верхнешироковского, которые мирные жители не могли пересекать в течение отчетного периода.

Кроме этого, ситуация с безопасностью ухудшилась на участке разведения сил и средств в районе Золотого и вблизи него. Здесь находится один из двух пунктов пропуска, согласованных в июле 2020 года³⁹. Как только он заработает, это будет первый автомобильный маршрут пересечения в Луганской области. Несмотря на это, особенно с лета 2021 года данный участок стал одной из горячих точек вдоль линии соприкосновения.

СММ продолжала фиксировать наличие мин, неразорвавшихся боеприпасов (НРБ) и других взрывоопасных предметов в пределах 300 м от пунктов пропуска, несмотря на то, что пункты пропуска четко упоминаются в обязательствах, предусмотренных п. 6 Меморандума⁴⁰ о запрете на установку минно-взрывных инженерных заграждений

³⁸ В период с 16 ноября 2020 года по 30 сентября 2021 года Миссия насчитала 382 нарушения режима прекращения огня (в т.ч. 89 взрывов) в районах Новотроицкого–Оленовки и 87 нарушений (в т.ч. 11 взрывов) в районе Станицы Луганской.

³⁹ ОБСЕ, «Сообщение для печати Спецпредставительницы Хайди Грау после очередной встречи Трехсторонней контактной группы», 22 июля 2020 г.

⁴⁰ Пункт 6 Меморандума от сентября 2014 г. об исполнении положений Протокола по итогам консультаций Трехсторонней контактной группы, предусматривает следующее: «Запрет на установку новых минно-взрывных инженерных заграждений в границах зоны безопасности. Обязательство на снятие ранее установленных минно-взрывных заграждений в зоне безопасности».

в 30-километровой зоне безопасности по обе стороны от линии соприкосновения и Решением Трехсторонней контактной группы относительно противоминной деятельности от 3 марта 2016 года⁴¹. В течение отчетного периода наблюдатели зафиксировали сотни мин и предупреждающих знаков о минной опасности в четырех пунктах пропуска в Донецкой области. Однако в течение отчетного периода к Миссии не обращались с просьбой о содействии установлению локального режима прекращения огня и мониторинга его соблюдения для проведения каких-либо мероприятий, связанных с разминированием, ограждением или обозначением взрывоопасных предметов возле пунктов пропуска.

Длительное наличие таких предметов подвергает опасности жизни пересекающих линию соприкосновения и тех, кто остается на ночь в пунктах пропуска или возле них, а также проживающих и работающих поблизости. Хотя в течение отчетного периода СММ не подтвердила ни одного сообщения о жертвах среди гражданского населения вблизи пунктов пропуска, Миссия сообщила о гибели и ранении мирных жителей в предыдущих отчетных материалах⁴².

3.2 Услуги в пунктах пропуска

Медицинское обслуживание в пунктах пропуска

Пересечение линии соприкосновения может быть изнурительным для мирного населения, особенно для пожилых людей

и лиц с инвалидностью. В предыдущие годы Миссия сообщала о множестве случаев, когда люди умирали, теряли сознание, падали и нуждались в предоставлении медицинской помощи в районе пунктов пропуска. В течение отчетного периода, а именно 12 декабря 2020 года на КПВВ в Станице Луганской от сердечного приступа умер мужчина (80–89 лет). В июле 2021 года наблюдатели видели, как мужчине и женщине (по 40–49 лет) оказывали медицинскую помощь, после того как они потеряли сознание у соответствующего блокпоста вооруженных формирований южнее моста возле Станицы Луганской.

Как отмечено в отчете Миссии от 2019 года, некоторые виды медицинской помощи доступны на всех 5 КПВВ и соответствующих блокпостах, где гражданские лица могут получить первичную помощь. Однако в экстренных случаях единственным пунктом пропуска, где автомобили скорой помощи находятся постоянно по обе стороны, — в районе Станицы Луганской⁴³. Большое беспокойство продолжает вызывать коридор между КПВВ и соответствующими блокпостами, где в случае физических повреждений или экстренных ситуаций со здоровьем гражданским лицам необходимо самостоятельно или с помощью попутчиков добираться до ближайшего блокпоста для получения медицинской помощи. При этом стоит отметить, что на данный момент только два из пяти ранее функционирующих пунктов пропуска

⁴¹ 3 марта 2016 года, согласно решению ТКГ относительно противоминной деятельности, стороны достигли понимания об обозначении и ограждении районов, подлежащих разминированию, а также содействию проведению информационно-разъяснительных мероприятий по информированию гражданского населения относительно минной опасности и рисков.

⁴² Как указано в отчете Миссии от декабря 2020 года о жертвах среди гражданского населения, в период с января 2017 года до 15 сентября 2020 года 17 гражданских лиц (7 мужчин и 10 женщин) погибли или получили ранения в результате срабатывания мин, НРБ и других взрывных устройств на КПВВ вблизи подконтрольных правительству Новотроицкого и Майорска, а также соответствующих блокпостов вооруженных формирований неподалеку от неподконтрольных правительству Оленовки и Горловки Донецкой области, на других блокпостах или при попытках воспользоваться неофициальными маршрутами пересечения линии соприкосновения.

⁴³ В случае экстренной ситуации в пункте пропуска вблизи Новотроицкого автомобилю скорой помощи нужно преодолеть порядка 20 км от подконтрольной правительству Волновахи. Если инцидент произойдет на соответствующем блокпосте вооруженных формирований возле Оленовки, в самом населенном пункте расположен центр оказания амбулаторной помощи или можно вызвать бригаду скорой помощи, которая прибудет из Докучаевска примерно в 14 км.

полностью открыты для пересечения гражданским населением.

Укрытие и санитария

На четырех КПВВ в Донецкой области наблюдатели отметили, что для защиты пешеходов от неблагоприятных погодных условий установили несколько навесов и отдельную вентилируемую зону (с местом хранения багажа), где проверяют документы. На всех четырех КПВВ доступны палатки Государственной службы Украины по чрезвычайным ситуациям (ГСЧС). Ими преимущественно пользовались гражданские лица, которым приходилось оставаться там на ночь, если не успевали осуществить пересечение в рабочие часы пунктов пропуска или если их не пропускали по какой-либо причине. Однако гражданские лица выражали обеспокоенность по поводу отсутствия на КПВВ вблизи Новотроицкого скамейек для тех, кто ожидает пересечение, а также отсутствия питьевой воды и укрытия для ожидающих в очереди перед блокпостом у Оленовки для дальнейшего прохождения контроля.

В Луганской области на КПВВ обустроен навес, а также крытое помещение с обогревом (которое обслуживает международная организация), где гражданские лица могут отдохнуть⁴⁴. На соответствующем блокпосте вооруженных формирований южнее моста у Станицы Луганской наблюдатели отметили, что навес был доступен только для тех, кто следовал из неподконтрольных правительству районов. Они также видели там крытое помещение (обслуживаемое при поддержке междуна-

родной организации), где люди могли отдохнуть, прежде чем покинуть неподконтрольные правительству районы.

В течение отчетного периода, по наблюдениям СММ, санузлы были доступны в зонах контроля и ожидания на всех 5 КПВВ, а также на соответствующих блокпостах вооруженных формирований. Несмотря на это, несколько гражданских лиц на КПВВ в Станице Луганской отметили, что некоторые санузлы не поддерживались в надлежащих условиях⁴⁵. В нескольких случаях наблюдатели видели, что люди отходили недалеко от дороги, чтобы справить нужду за насаждениями на мягкой почве, несмотря на риск подорваться на минах и неразорвавшихся боеприпасах.

Кроме того, в сентябре 2021 года, по наблюдениям СММ, кабинки, которые раньше использовали на КПВВ для обработки документов гражданских лиц, пересекавших линию столкновения, заменили единственной более просторным сооружением со стенами и кровлей, где мирные жители проходят процедуру пересечения.

Общественный транспорт

По наблюдениям Миссии, с началом пандемии COVID-19 доступ к общественному транспорту стал ограниченным, частота автобусных рейсов сократилась, а их максимально допустимая заполняемость уменьшилась. Это влияет как на тех, кто следует в пункты пропуска, так и тех, кто зависит от автобусных перевозок между КПВВ и соответствующими блокпостами вооруженных формирований.

⁴⁴ Вне отчетного периода (в октябре 2021 г.) СММ зафиксировала проведение масштабных строительных работ на КПВВ в Станице Луганской, а именно строительство новой зоны контроля документов, санузлов, а также зоны ожидания со скамейками и солнечными батареями, где мирные жители смогут зарядить телефоны или другие устройства. Старые же постройки демонтировали и убрали.

⁴⁵ На КПВВ в Станице Луганской новые санузлы установили вне отчетного периода (в октябре 2021 г.).

В Донецкой области несколько человек выразили обеспокоенность отсутствием сообщения общественного транспорта между «полицейским» блокпостом вооруженных формирований вблизи Оленовки и «таможенным» блокпостом, расположенным примерно в 400 м. В нескольких случаях в течение отчетного периода наблюдатели видели, что гражданским лицам (в том числе с инвалидностью и ограниченной подвижностью), которые передвигались не на транспортных средствах, пришлось пешком преодолевать это 400-метровое расстояние. В феврале 2021 года 2 женщины (30–39 и 50–59 лет; первая была с нарушенным слухом) вблизи Оленовки рассказали, что до вспышки COVID-19 местная благотворительная организация раз в месяц осуществляла перевозку через линию соприкосновения с сурдопереводчиком и предоставлением средств помощи для людей с нарушениями зрения. Однако такую услугу прекратили (как сообщалось, из-за COVID-19).

В Луганской области СММ отметила, что пассажирские перевозки двумя гольф-карами возобновились в июне 2020 года, упростив этим пересечение линии соприкосновения, особенно для пожилых людей и лиц с инвалидностью⁴⁶. Миссия также регулярно фиксировала случаи, когда людям оказывали платные водительские услуги по подвозу к кабинкам для проверки документов. Однако с марта 2020 года наблюдатели больше не видели маршрутный автобус, который был выделен органами власти Украины и начал курсировать в ноябре 2019 года.

Модульные центры предоставления административных услуг на КПВВ в районах Новотроицкого и Счастья



Модульные центры предоставления административных услуг на КПВВ вблизи подконтрольного правительству Новотроицкого Донецкой области, октябрь 2021 г.

В течение отчетного периода Миссия отметила, что на КПВВ в Счастье и возле Новотроицкого установили 2 модульных центра предоставления административных услуг, которые открылись 10 ноября и 16 декабря 2020 года соответственно. Данные центры — это пространство, где в одном месте гражданские лица могут получить административные, медицинские и другие виды услуг, а также посетить санитарные помещения. В декабре 2020 года Министерство по вопросам реинтеграции временно оккупированных территорий объявило о том, что на всех КПВВ вдоль линии соприкосновения будут обустроены подобные центры предоставления административных услуг⁴⁷. Вне отчетного периода (в октябре 2021 года) СММ зафиксировала развертывание строительных работ по сооружению модульного центра предоставления административных услуг на КПВВ в Станице Луганской.

⁴⁶ Гольф-кары ООО «Пролиска» курсируют от отремонтированного пролета моста до КПВВ и обратно.

⁴⁷ Министерство по вопросам реинтеграции временно оккупированных территорий, «Минреинтеграции продолжит работу над открытием модульных центров предоставления административных услуг на КПВВ и программой компенсации за разрушенное жилье», декабрь 2020 г.

Инфраструктура в пунктах пропуска в районах Золотого и Счастья



Модульный центр предоставления административных услуг на КПВВ у подконтрольного правительству Счастья Луганской области, октябрь 2021 г.

В течение отчетного периода наблюдатели фиксировали проведение строительных работ в пунктах пропуска возле Золотого и в районе Счастья, в частности, на КПВВ и на соответствующих блокпостах вооруженных формирований⁴⁸. СММ отметила, что КПВВ возле Золотого и в Счастье были открыты с ноября 2020 года, однако соответствующие блокпосты вооруженных формирований южнее участка разведения в районе Золотого и в 3 км к юго-востоку от моста в Счастье по-прежнему были закрыты.

На КПВВ вблизи Золотого наблюдатели видели 8 кабинок для проверки документов, 1 палатку ГСЧС Украины (где можно переночевать), санитарный блок и бомбоубежище. Возле КПВВ они также видели предупреждающие знаки о минной опасно-

сти, однако на данном КПВВ нет медицинского пункта, станции скорой помощи и сезонного укрытия.

На КПВВ в Счастье, по наблюдениям Миссии, было 14 кабинок для проверки документов, 1 палатка ГСЧС Украины, бомбоубежище и вышеупомянутый модульный центр предоставления административных услуг. Кроме этого, наблюдатели видели туалеты (в том числе один для лиц с инвалидностью), медицинский пункт с автомобилем скорой помощи, а также пункт тестирования на COVID-19.

Поскольку в течение отчетного периода соответствующие блокпосты вооруженных формирований оставались закрытыми, Миссия не смогла констатировать наличие вышеперечисленных сервисов путем непосредственного мониторинга.



Соответствующий блокпост вооруженных формирований около неподконтрольной правительству Веселой Горы в Луганской области, октябрь 2021 г.

⁴⁸ Подробнее о строительных работах в двух пунктах пропуска см. Тематический отчет СММ «Пункты пропуска вдоль линии соприкосновения: трудности, с которыми сталкиваются гражданские лица», декабрь 2020 г. (см. выше).

ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ НАБЛЮДЕНИЯ

С момента, когда в марте 2020 года начали применять ограничения на осуществление пересечений, прошло почти 18 месяцев. С тех пор свобода передвижения гражданских лиц была существенно ограничена, а ГПСУ зарегистрировала на 95% меньше пересечений, чем до начала пандемии COVID-19. Особенно разительно уменьшилось количество пересечений в Донецкой области, где в период с ноября 2020 года по сентябрь 2021 года зарегистрировано лишь 31 тыс. пересечений по сравнению с 9,36 млн за период с ноября 2018 года по сентябрь 2019 года. Существует две причины, объясняющие это. Во-первых, гражданские лица могут осуществлять пересечения только через два из пяти пунктов пропуска вдоль линии соприкосновения. Несмотря на то, что все 5 поначалу функционирующих КПВВ, а также КПВВ у Золотого и в Счастье, открыты, вооруженные формирования открыли только блокпосты вблизи Оленовки (работает по понедельникам и пятницам) и южнее моста у Станицы Луганской (работает ежедневно).

Во-вторых, гражданские лица страдают также от сложных требований, которые им необходимо выполнить, прежде чем им разрешат пересечь линию соприкосновения, чтобы проведать семью или получить необходимые услуги. Гражданские лица обращали особое внимание на трудности, с которым они сталкивались в связи с мерами, введенными в их отношении вооруженными формированиями. Трудности были связаны преимущественно с тем, как часто гражданские лица могли пересекать линию соприкосновения, обязательством получать «разрешение» до поездки, а также документами, необходимыми для подтверждения места жительства. СММ

отметила, что выполнение этих требований забирало много времени и средств, а также приводило к разочарованию, из-за чего люди осуществляли пересечения реже, а в большинстве случаев — полностью прекращали. Основное препятствие, озвученное гражданскими лицами в подконтрольных правительству районах, связано с отсутствием альтернатив приложению «Действуй дома», что приводило к длинным очередям из-за проблем с загрузкой приложения и стоимостью подходящего смартфона. Многие подчеркнули, что в подконтрольные правительству районы попасть было возможно, однако боялись застрять далеко от дома из-за трудностей при пересечении в неподконтрольные правительству районы. В результате некоторые гражданские лица были вынуждены добираться в подконтрольные правительству районы через Российскую Федерацию, чтобы обойти требования по пересечению в пунктах пропуска, даже несмотря на то, что такой альтернативный маршрут длился дольше, обходился дороже и мог привести к наложению штрафа.

Мирные жители говорили, что из-за длительного разделения со своими родными и общинами они стали чувствовать себя разделенными и отстраненными. Они также отметили, что это влияло на их доступ к лечению, образованию и получению необходимых документов. Например, жизненно важное лечение откладывали, и были опасения о лишении возможностей получить образование. Наблюдателям также сообщали, что эти ограничения негативно сказывались на экономической безопасности людей, ведь некоторые потеряли заработок и средства к существованию. Люди пожилого возраста, проживавшие в непод-

контрольных правительству районах, заявляли, что ограничение свободы передвижения препятствовало их доступу к крайне необходимым пенсионным выплатам.

Важно, чтобы свободу передвижения гражданских лиц через пункты пропуска не ограничивали и не политизировали. В то время, как все КПВВ открыты с марта 2020 года, открытие всех соответствующих блокпостов теми, кому принадлежит фактический контроль в неподконтрольных правительству районах (включая вблизи Золотого и в Счастье), существенно задерживается. Кроме этого, важно, чтобы были сняты нынешние ограничения на пересечения для облегчения чрезмерных трудностей, с которыми сталкиваются гражданские лица при пересечении линии соприкосновения. Гражданское население должно иметь возможность свободно передвигаться без ограничений и без привязки свободы передвижения к определенным обстоятельствам гуманитарного характера. Был достигнут определенный прогресс, однако необходимы дальнейшие шаги, чтобы обеспечить гражданских лиц возможностью реализовывать

права человека (в том числе получать пенсионные выплаты и оформлять документы) независимо от их места жительства в Украине.

Продолжающееся значительное ограничение свободы передвижения гражданских лиц в Донецкой и Луганской областях имеет существенные последствия для повседневной жизни людей, проживающих по обе стороны от линии соприкосновения, а также их возможности осуществлять свои права и свободы. Крайне необходимо предпринять шаги для того, чтобы обеспечить пересечение для всех, кто этого желает, а также чтобы предотвратить дальнейшее разделение людей в Украине. Такое разделение несет угрозу роста напряженности между людьми и общинами по обе стороны от линии соприкосновения, таким образом подвергая риску дальнейшего ослабления социальной сплоченности в Украине с возможными последствиями для снижения напряженности и содействия нормализации ситуации в долгосрочной перспективе.