



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

## **ТЕМАТИЧНИЙ ЗВІТ**

**Захист мирного населення та свобода пересування  
в Донецькій і Луганській областях**

*6 травня 2015*

## Зміст

1. Резюме.....	3
2. Вступ .....	4
2.1 Тимчасовий порядок здійснення контролю за пересуванням .....	4
2.2 Законодавча база .....	5
3. Результати спостереження СММ за впровадженням Тимчасового порядку та обмеженнями свободи пересування .....	5
3.1 Недоліки впровадження системи перепусток .....	5
3.2 Брак інформації .....	6
3.3 Технічні обмеження на місцях та оплата дозволів.....	7
4. Конкретні проблеми, з якими стикається цивільне населення .....	9
4.1 Випадки підвищеного ризику внаслідок бойових дій.....	9
4.2 Ізольовані громади .....	10
4.3 Проїзд через територію Російської Федерації .....	12
4.4 Допомога при евакуації.....	13
4.5 Доступ до гуманітарної допомоги.....	14
5. Рекомендації.....	15

## 1. Резюме

Продовження бойових дій між Збройними силами України (ЗСУ) та збройними формуваннями так званих "Донецької Народної Республіки" ("ДНР") і "Луганської Народної Республіки" ("ЛНР"), являють собою пряму загрозу для мирного населення Луганської та Донецької областей (далі "Донбасу").

У зв'язку з цим, а також з метою боротьби із загрозами безпеки, пов'язаними з кризою, українська влада прийняла, серед іншого, низку заходів, спрямованих на регулювання пересувань в районі проведення Антитерористичної операції (АТО) на Донбасі. Зокрема, з метою захисту національної безпеки та громадського порядку, Уряд ввів Тимчасовий Порядок, відповідно до якого всі особи, транспортні засоби і вантажі повинні мати спеціальний дозвіл для в'їзду або виїзду з зони конфлікту на Донбасі. В рамках свого мандату, Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ в Україні (СММ) на постійній основі з січня по квітень 2015 року здійснювала моніторинг виконання цього порядку, а також наслідків його введення.

Хоча спостереження СММ не дають можливості провести комплексну оцінку ситуації, і, оцінюючи безліч проблем, якими займається українська влада, спостереженнями було встановлено, що система перепусток значно обмежує можливості людей покинути райони, які постраждали внаслідок конфлікту або отримати доступ до безпечних районів і життєво необхідну допомогу, включаючи гуманітарну допомогу.

Багато особливостей пропускної системи, у тому числі складні і обтяжливі вимоги для подання заяв, труднощі в отриманні необхідної документації в зонах конфлікту, де немає державних адміністрацій і служб, неузгоджена система подачі заяв і неможливість дістатися до компетентних органів, що займаються видачею дозволів, значно знизили можливості мирних жителів виїхати з Донбасу. Ці обмеження надалі завадили наданню необхідної допомоги і послуг населенню, яке найбільше їх потребує. Крім того, спостерігачі СММ зазначили, що обмеження свободи пересування та пов'язані з цим наслідки викликають серйозне занепокоєння щодо захисту мирного населення. Спеціально відведені місця, де можна подати заяви, розташовані в зонах активних бойових дій, і до них можна дістатися лише дорогами, які піддаються обстрілу і перехресному вогню.

Представники Місії неодноразово спостерігали, що люди протягом довгого часу очікували на те, щоб подати заяви на контрольно-пропускних пунктах в небезпечних районах. Проблеми з системою перепусток не залишають мирним жителям, які бажають швидко покинути території, постраждалі внаслідок конфлікту, іншого виходу, як об'їжджати їх. Цим вони наражають себе на підвищену небезпеку в нестабільних умовах. Крім того, СММ зазначила, що обмеження свободи пересування не дозволяють представникам волонтерських організацій та організаціям з надання допомоги проводити евакуацію мирного населення з територій, що не контролюються урядом. В результаті, безпека і захист мирного населення, включаючи літніх людей і осіб з обмеженими можливостями, викликає серйозні занепокоєння.

Тематичний звіт створено на основі великої кількості інтерв'ю та моніторингової діяльності, яку проводили спостерігачі СММ за відповідний період часу. Серед співрозмовників СММ були: посадові особи органів місцевої влади, у тому числі особи, відповідальні за видачу і розповсюдження перепусток; представники громадянського суспільства; мирні жителі різних сіл, яким не вдалося або які зіткнулися з труднощами в отриманні дозволу; і представники (партнери) міжнародних організацій.

## 2. Вступ

### 2.1 Тимчасовий порядок здійснення контролю за пересуванням

11 січня 2015 Служба Безпеки України (СБУ) оголосила про введення Тимчасового порядку здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів уздовж лінії розмежування в межах Донецької та Луганської областей (далі - «Тимчасовий порядок»), який набув чинності 21 січня 2015 року<sup>1</sup> та який регулює пересування в районі проведення АТО.

Згідно з Тимчасовим порядком, всі пересування в зону і із зони АТО повинні проводитися через сім визначених і контрольованих урядом контрольно-пропускних пунктів (КПП), розташованих уздовж семи основних коридорів.<sup>2</sup>

Тимчасовий порядок також визначає, що всі особи і транспортні засоби при в'їзді або виїзді із зони АТО повинні мати спеціальний дозвіл, виданий урядом. Дозволи мають видаватися протягом встановленого 10-денного терміну після подачі заяви. Після цього дозвіл можна забрати на найближчому до лінії розмежування КПП або в РВВС на території, контрольованій урядом, а саме в Дебальцевому / Артемівську<sup>3</sup>, Старобільську, Великій Новосілці та Маріуполі.

Дозволи можуть бути видані на одно- або багаторазовий в'їзд, і в заяві на отримання дозволу повинна бути чітко вказана інформація про маршрут і термін дії дозволу. Заявки на дозвіл повинні містити детальну особисту інформацію, а не лише паспортні дані, а також документи, які обґрунтовують необхідність поїздки.<sup>4</sup>

З метою обробки заяв і видачі дозволів, Тимчасовим порядком було встановлено два нові координаційні органи: Координаційні групи і Координаційні центри. Координаційні групи створені при управліннях (відділах) МВС України в чотирьох міліцейських відділах, в які можна подавати заяви на отримання дозволу, в той час, як Координаційні центри були створені при штабі АТО. Оскільки Тимчасовий Порядок був схвалений оперативним штабом з управління АТО, який є спільною організацією, до складу якої входять представники різних структур, таких як Служби безпеки України, Збройних сил України, Міністерства внутрішніх справ України, Національної гвардії України, Державної прикордонної служби України та Державної фіскальної служби України, Координаційні групи складаються з представників різних міністерств і відомств. Ці установи здійснюють окремі елементи контролю відповідно до своїх повноважень.

Хоча Тимчасовий Порядок дозволяє видачу дозволів з особистих причин, наприклад, смерть родича, він не включає в себе причину виїзду з міркувань безпеки.<sup>5</sup> У дозволі може бути відмовлено, якщо встановлено, що особа становить загрозу національній безпеці. Тим не менш, у Тимчасовому порядку не існує встановлених

<sup>1</sup> Див. <http://www.pravda.com.ua/news/2015/01/12/7054688/>.

<sup>2</sup> КПП, розташовані уздовж наступних коридорів: 1) Луганськ - Щастя - Новоайдар; 2) Луганськ - Станиця Луганська Широкий; 3) Фащівка - Дебальцеве - Артемівськ; 4) Горлівка - Артемівськ; 5) Донецьк - Курахово; 6) Донецьк - Маріуполь (через Волноваху); 7) Новоазовськ - Красноармійськ - Талаківка - Маріуполь.

<sup>3</sup> Координаційна Група була переміщена з Дебальцеве до Артемівська в лютому 2015 року.

<sup>4</sup> Документи можуть включати свідоцтво про смерть, права власності на нерухоме майно, довідка про реєстрацію, або довідка про стан здоров'я родичів.

<sup>5</sup> Тимчасовий порядок передбачає видачу дозволів в наступних випадках: візити близьких родичів чи членів сім'ї, в тому числі з причин, пов'язаних зі смертю в сім'ї; доступ до місця поховання чи особистого майна; і для захисту національних інтересів України, або для гуманітарних цілей, щоб організації могли виконувати свої дипломатичні або консульські функції.

критеріїв для оцінки таких загроз. Не створено конкретних адміністративних або судових процедур, які б дозволили оскаржити в суді відмову у видачі дозволу.<sup>6</sup>

## 2.2 Законодавча база

Уряд має право контролювати пересування на своїй території для захисту національної безпеки та громадського порядку. Відповідно до міжнародного права, всі сторони конфлікту повинні вжити заходів по забезпеченню безпеки і захисту мирного населення в районах бойових дій. Це включає в себе можливість для мирних жителів добровільно і швидко залишити райони, охоплені конфліктом, щоб захистити своє життя, а також отримати доступ до основної гуманітарної допомоги. Правила повинні відображати цю вимогу і включають в себе положення про захист прав мирного населення залишити райони, де інтенсивність бойових дій ставить під загрозу їх життя. Більш того, право на життя, на свободу пересування та вибору місця проживання та право покинути місце проживання в будь-яку країну, включаючи свою, захищено національним законодавством і міжнародним правом у сфері прав людини.<sup>7</sup>

І на завершення, Стаття 33 Конституції України встановлює, що обмеження свободи пересування можуть бути введені тільки законом. Спостерігачі СММ відзначають, що Тимчасовий порядок не був зареєстрований у Міністерстві Юстиції України і точний статус і сутність порядку залишаються неясними.<sup>8</sup>

## 3. Результати спостереження СММ за впровадженням Тимчасового порядку та обмеженнями свободи пересування

СММ визначила три взаємопов'язані проблеми, що виникають при впровадженні Тимчасового порядку і, зокрема, системи дозволів, що призводила до значних обмежень свободи пересування мирного населення в зоні конфлікту на Донбасі.

### 3.1 Недоліки впровадження системи перепусток

Результати спостереження СММ показують, що Тимчасовий порядок і визначена ним система дозволів виконуються непослідовно, що призвело до обмежень свободи пересування та загального нерозуміння умов перетину лінії розмежування. Зокрема, спостерігачі СММ бачили, як місцева влада, що застосовує систему дозволів, може дозволити перетин лінії розмежування, незалежно від того, чи має особа перепустку чи ні, і навпаки, заборонити проїзд навіть за наявності дозволу. Наприклад, 21 січня 2015р. на останньому блокпості на південь від м.Гірське перед лінією розмежування, ЗСУ не дозволили автомобілям з мирними жителями та вантажівкам проїхати, оскільки в них не було дозволу, і того ж дня СММ бачила, що на блокпостах між Артемівськом та Горлівкою, Красноармійськом та Донецьком пропускали людей і без дозволів. Після відмови дозволити проїзд 27 січня 2015р. командир підконтрольного уряду блокпосту між Лисичанськом та Мирною Долиною повідомив

<sup>6</sup> Відмова у видачі дозволу може бути оскаржена у старшого начальника Координаційного центру координаційної групи; або в суді, в той час як отримання відмови на в'їзд/виїзд із зони АТО може бути оскаржено виключно в суді. Тим не менш, можливість оскарження є часто нездійсненною, оскільки люди не можуть отримати доступ до судів, що перебувають під державним контролем.

<sup>7</sup> Міжнародний пакт про громадянські та політичні права (МПГПП), 999 U. N. T. S. 171, Стаття 6 і 12 (ратифіковано Українською Радянською Соціалістичною Республікою у листопаді 1973); Європейська Конвенція з прав людини (ЄКПЛ), (ETS 5; 213 U. N. T. S. 221, Стаття 2 (ратифікована Україною у вересні 1997) і стаття 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основних свобод про забезпечення деяких прав і свобод крім тих, які вже включені до Конвенції та першого Протоколу до неї.

<sup>8</sup> Не дивлячись на те, що багато вебсайтів надають онлайн доступ до тексту Тимчасового порядку, станом на 15 квітня 2015 року, його повний текст не був офіційно опублікований.

СММ, що нові правила ще не застосовуються на даному блокпості. 26 лютого 2015р., коли мирні жителі, що не мали дозволів, спробували перейти з і на неконтрольовані урядом території в районі сел. Кондрашівка, СММ повідомили, що перехід заборонено, в тому числі і для поїздок до магазинів чи на ринок. В деяких випадках ЗСУ дозволяли тільки пішохідний перехід. Внаслідок цього, кількість товарів, що фізично могли бути доставлені, була обмеженою. В тому ж районі, 12 березня 2015р. спостерігачі СММ бачили, що працівники блокпосту ЗСУ у Станиці Луганській дозволили проїзд одній родині (жінка, чоловік та троє дітей) без перепусток.

СММ також бачила випадки, коли особам, що отримали дозвіл на переміщення, безпідставно забороняли проїзд. Зокрема, 20 лютого 2015р. місцевим жителям з діючими дозволами заборонили проїзд через Новоайдар у напрямку до Луганська через міст у Станиці Луганській без жодних пояснень<sup>9</sup>. СММ також повідомили, що особи, які не мають перепусток, спочатку отримували відмову на блокпостах, але після деякого очікування і повернення знову до блокпосту, їм дозволяли проїзд. Так, 1 березня 2015р. на офіційному блокпості у Луганській області військові ЗСУ повідомили, що вони отримали наказ заборонити проїзд через блокпост в обох напрямках. Також на блокпості у с. Виноградне ЗСУ не дозволили проїзд жителям Комінтернового<sup>10</sup>, що знаходиться між територіями, підконтрольними уряду та «ДНР», отримавши інструкції про заборону проїзду через цей блокпост для місцевих жителів, не зважаючи на відсутність іншого безпечного шляху для виїзду з села<sup>11</sup>. У виняткових випадках ЗСУ пропускали тільки родичів чи батьків людей зі спеціальними медичними потребами (напр., пацієнти з хронічними захворюваннями, що потребують інсулін).

Команди спостерігачів СММ також зіткнулись з обмеженнями свободи пересування, пов'язаними з спеціальними дозволами<sup>12</sup>. Так, 21 січня 2015р. патруль СММ при виїзді з Луганська попросили показати спеціальний дозвіл на проїзд через с. Красна Талівка. Крім того, біля Волновахи 15 лютого 2015р. було піддано сумніву право перекладача СММ на перетин лінії контакту без спеціального дозволу. В обох випадках команди зрештою отримали дозвіл на проїзд.<sup>13</sup>

### 3.2 Брак інформації

Співрозмовники СММ також окреслили труднощі з доступом до інформації щодо процедури перетину лінії контакту, в тому числі для людей, що проживають в зоні конфлікту. Гарячі лінії, які надають інформацію щодо процедур, часто не працюють чи до них неможливо додзвонитись.<sup>14</sup> Особи, що мають намір отримати

<sup>9</sup> 4 квітня 2015р. співрозмовник на 12-му блокпості на північ від Маріуполя, повідомив СММ, що він втретє намагається отримати дозвіл на проїзд, оскільки при перших двох спробах він отримав відмову без жодних пояснень. Інший співрозмовник повідомив СММ, що він і його син змогли отримати дозвіл на проїзд, а дружина отримала відмову без пояснень.

<sup>10</sup> Даний населений пункт входить до списку, відповідно до Розпорядження Кабінету міністрів України 1085 «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не в повному обсязі свої повноваження» від 07 листопада 2014р.

<sup>11</sup> Див. Розділ 4.2 даного звіту Ізольовані громади

<sup>12</sup> Доступ та свобода пересування СММ обмежувалась постійно під час звітного періоду, в тому числі з боку «ДНР» і «ЛНР». Див. Щоденні звіти СММ, починаючи з 05 травня 2015.

<sup>13</sup> Тимчасовий порядок також застосовується до іноземців та осіб без громадянства, на яких поширюються такі ж обмеження свободи пересування. Зокрема, 5 лютого 2015р. СММ отримала інформацію від Посольства Соціалістичної Республіки В'єтнам в Україні, що близько 150-ти осіб були нещодавно переміщені на підконтрольну уряду територію, а біля 250ти осіб все ще проживають на Донбасі і не змогли, як повідомляється, перетнути блокпости, оскільки в них не було чинного дозволу.

<sup>14</sup> СММ підтверджує ці повідомлення, після кількох спроб безпосередньо зв'язатись з гарячою лінією.

дозволи, також не в змозі зв'язатись з координаційними групами АТО по телефону, оскільки лінії часто зайняті, не працюють чи на дзвінки просто не відповідають. Наприклад, в кінці лютого 2015р. місцева жителька підконтрольного уряду села в Луганській області звернулась по допомогу до СММ для отримання дозволу на поїздку в Донецьк, щоб відвідати свою 80-річну матір, яка терміново потребувала продуктів харчування та медикаментів. З координаційною групою в Донецькій області, за повідомленнями, було неможливо зв'язатись ні телефоном, ні електронною поштою, внаслідок чого люди не могли отримати доступ до інформації стосовно процедури звернення за дозволом. Крім того, особи, що вже подали заявку на отримання дозволу, не могли дізнатись про стан розгляду їх заяви, крім як відвідавши установу особисто.

Труднощі з отриманням інформації про систему перепусток також посилюються внаслідок проблем зі зв'язком, який надають два з трьох мобільних операторів (Київстар та МТС). Третій оператор надає стабільніше покриття ("Life"), але є менш доступним в деяких областях (наприклад, Харківській). Інформація щодо вимог і процедури звернення є в інтернеті, але є недосяжною для людей в зоні конфлікту, котрі не мають доступу до інтернету. Для таких жителів єдиним джерелом отримання інформації є сільський голова. Навіть, коли люди мають доступ до наявної інформації, вони не можуть дізнатись про деякі з вимог для отримання дозволу. Наприклад, на копіях документів, що додаються до заяви, повинен бути напис від руки «копія вірна» і підпис, але про цю вимогу не повідомляється в жодному з офіційних джерел.

### 3.3 Технічні обмеження на місцях та оплата дозволів

Незважаючи на заяви високопоставлених урядовців України, а також президента Порошенка,<sup>15</sup> про необхідність спрощення системи перепусток для того, щоб вона була більш ефективною, а також вжиття деякими місцевими органами влади певних заходів для полегшення обробки заяв,<sup>16</sup> процес подання заяв на отримання дозволів залишається вкрай проблематичним.

СММ зауважила, що мирні жителі, які бажають залишити райони, охоплені конфліктом, можуть чекати до 45-50 днів, перш ніж отримати дозвіл. У зв'язку з цим, в ході моніторингової діяльності, СММ виявила значні затримки у процесі обробки і видачі дозволів, особливо протягом перших двох тижнів введення в дію Тимчасового порядку. Наприклад, згідно офіційних даних Старобільська, кількість людей, які подають заяви на дозвіл збільшилася більше ніж у два рази, з 2 000 станом на 21 січня 2015 року до 4 100 станом на 5 лютого 2015.<sup>17</sup> Однак, було видано відповідно тільки

<sup>15</sup> Як повідомляє агенство Уніан, 4 березня 2015 року, Президент Порошенко заявив, що проект "Цифрова Україна має використовуватися, зокрема, для полегшення процедури перетину лінії зіткнення на Донбасі мирними громадянами. Порошенко також висловив своє розчарування, що перепустки випускаються на клаптику паперу і 70% з них підробляються. Більше того, він зазначив, що потрібно до півтора місяця, щоб отримати дозволи і що, часто люди повинні їздити за ними багато разів. Порошенко піднімав питання на Раді Національної Безпеки і Оборони і виступає за те, щоб документи видавалися більш простими і сучасними методами, включаючи використання електронних технологій. Президент також зазначив, що перевіркою осіб, яким будуть надаватися перепустки, будуть займатися відповідні силові відомства, які будуть визначати тих, хто був пов'язаний з незаконною діяльністю. Див. <http://www.unian.ua/politics/1051796-poroshenko-proponue-sprostiti-propusk-v-zonu-ato.html>.

<sup>16</sup> Наприклад, додаткові офіси були відкриті в Волновасі. (офіс у Волновасі був закритий на початку березня, СММ підтвердила цю інформацію у місцевої влади і бачила, що офіс закритий) та Орджонікідзе і були введені списки для запрошення осіб в певні дні з передбаченою максимальною кількістю осіб на день.

<sup>17</sup> 27 березня 2015, 4,900 дозволів були на розгляді з 17900 заяв, тоді як 509 заявникам було відмовлено. У Донецькій області, 22 лютого, посадові особи Координаційного центру поінформували СММ, що вони можуть обробити в середньому 600-700 заяв в день з 1000 отриманих заяв в середньому за день, зазначивши, що видача дозволу займає близько 17 днів, замість заявлених 10 днів.

156 та 1 700 дозволів. 15 лютого 2015 року, приблизно 10 000 людей очікували видачі своїх дозволів.<sup>18</sup>

Аналогічна ситуація була і на блокпості в Станиці Луганській. 5 лютого 2015 з офіційних джерел СММ дізналася, що з 400 отриманих заяв, 300 все ще знаходилися в процесі обробки, 100 повернули заявникам для надання додаткової документації.<sup>19</sup> У Донецькій області, 22 квітня 2015 офіцер міліції Великої Новосілки зазначив спостерігачам СММ, що з моменту введення в дію цієї директиви, Координаційна група отримала більше 90 000 заяв, з яких було видано близько 50 000 дозволів.

СММ зазначила, що труднощі у своєчасній обробці всіх заяв а, отже, можливості мирних жителів, постраждалих в результаті конфлікту, переїхати в райони, підконтрольні уряду, були відображені в статистиці зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб (ВПО).

Зокрема, коли СММ спостерігала значне збільшення обстрілів та інші насильницькі напади на житлові райони мирного населення по всьому Донбасу в січні і на початку лютого, як в підконтрольних уряду районах, так і непідконтрольних районах,<sup>20</sup> наплив ВПО з Східної України значно зріс протягом січня 2015 року, досягнувши кількості 942,745 зареєстрованих ВПО (з 633 523 ВПО 8 січня 2015 року).<sup>21</sup>

Тільки з 14 по 21 січня 2015 року було зареєстровано 47 878 нових ВПО.<sup>22</sup> Однак, на наступному тижні (з моменту запровадження Тимчасового порядку), з 22 по 26 січня 2015 року, кількість зареєстрованих ВПО становила 21 108, що складає зниження більш ніж на 50% порівняно з попереднім тижнем.<sup>23</sup> Аналогічні показники були дані офіційною особою в Слов'янську, який розповів СММ, що кількість зареєстрованих ВПО зменшилась з 21 січня 2015 року, з 800 ВПО на день в грудні 2014 року до рівня менше 100 ВПО на день впродовж останнього тижня січня 2015.<sup>24</sup>

У той час, як існують значні затримки в процесі обробки дозволів, за даними офіційних співрозмовників СММ на Донбасі, кількість відмов у отриманні дозволу була зменшена. За їх словами, відмова у прийнятті заяв, як правило, відбувається через процедурні проблеми, такі як неузгодженість між заявою і супровідними документами.

---

<sup>18</sup> До 21 лютого 2015 року, загальна кількість заяв на отримання індивідуальних дозволів склала 6,654 (4,717 підтверджених) включаючи 1,522 дозволів для транспортних засобів, з яких 1,203 були підтвержені і ще 300 були відхилені.

<sup>19</sup> 27 березня, офіційна особа з Старобільська повідомила СММ, що заяви на отримання дозволу неможливо більше подавати на КПП у Станиці Луганській, а тільки в Старобільську. Ніяких додаткових пояснень не було надано в цьому відношенні.

<sup>20</sup> Спеціальна Моніторингова Місія ОБСЄ повідомила про численні інциденти, які стосуються використання важкого озброєння та інцидентів обстрілу в густо заселених районах протягом цього періоду, включаючи в Краматорську, Волновасі, Донецьку, Маріуполі та Луганську. Див. Оперативний звіт ОБСЄ СММ: 10 лютого 2015 р.: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/139846>; від 14 січня 2015: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/1347666> 22 січня 2015: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/136016> ; від 31 січня 2015 року: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/138411>; від 6 лютого 2015 року: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/139666>; від 24 січня 2015 року: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/13608>; від 3 лютого 2015 року: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/139521>

<sup>21</sup> Згідно статистики Міністерства Соціальної політики, кількість ВПО, що поїхали зі сходу, сягнула 633,523 станом на 8 січня 2015 року та 1,131,700 станом на 11 березня 2015 року.

<sup>22</sup> Див. Звіт Управління ООН з координації гуманітарних питань № 24 від 23 січня: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ukraine%20Situation%20Report%20-%20final.pdf>

<sup>23</sup> Див. Звіт Управління ООН з координації гуманітарних питань № 25 від 30 січня 2015 року: <http://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Ukraine%20Sitrep%2025%20-%20Final.pdf>

<sup>24</sup> В Харківській області, Департамент праці та соціального захисту населення в Балаклівському, Барвінковському, Ізюмському та Київському районах впевнені, що Тимчасовий порядок сприяв зменшенню кількості прибуваючих ВПО.



Коли заява не схвалена, вона, як правило, повертається для надання додаткової інформації, наприклад, особистих документів, реєстраційних документів на транспортні засоби і т.д. На основі висновків СММ, дуже рідко траплялися випадки подачі заяви на одноразовий в'їзд, окрім термінових випадків таких як, похорон або відвідування родичів. Дозволи видаються в основному для багаторазового в'їзду.

В результаті цих затримок, до СММ часто зверталися мирні жителі на Донбасі, висловлюючи обурення з приводу дуже повільної та бюрократичної процедури подачі заяви.

СММ часто отримувала повідомлення про хабарі на контрольно-пропускних пунктах у розмірі від 200 до 1000 грн., які бралися для проїзду осіб, що не мали дозволу. На початку березня 2015 року, СММ отримала повідомлення про продаж дозволів в Донецькій області вартістю від 500 до 800 грн.<sup>25</sup> СММ не змогла самостійно підтвердити цю інформацію, хоча є підстави вважати її достовірною.

Не дивлячись на те, що в Східній Україні розпочався процес впровадження електронної системи дозволів<sup>26</sup>, співрозмовники повідомили СММ, що процес подачі заявок залишається неефективним і складним. Для багатьох мирних жителів на охоплених конфліктом територіях електронна система просто не працює через зовнішні, неконтрольовані чинники. Наприклад, 3 квітня 2015 року, люди на КПП недалеко від Маріуполя поінформували СММ, що вони не помітили прискорення в процесі, незважаючи на нещодавнє введення електронної системи. 15 квітня 2015 року співрозмовники у Волновасі біля Маріуполя повторно підтвердили цю інформацію. Більше того, СММ зазначила, що громадяни, які проживають в найбільш небезпечних територіях, часто залишаються без електроенергії, що унеможливорює застосування електронної системи для надання належної допомоги нужденним людям, в тому числі людям літнього віку та особам з обмеженими можливостями. 22 квітня 2015 року місцева влада підтвердила перебої у постачанні електроенергії. Тому у Великій Новосілці реєстрація заяв на видачу дозволів проводиться вручну у зв'язку з відсутністю інтернету.

## **4. Конкретні проблеми, з якими стикається цивільне населення**

СММ зазначає, що обмеження свободи пересування призводить до того, що мирні жителі змушені затримуватися на територіях, де відбувається збройне протистояння, а в деяких випадках - опиняються в пастці. Все це викликає серйозні занепокоєння щодо захисту цивільного населення. Обмеження свободи пересування, викладені в цьому звіті, не тільки впливають на повсякденне життя людей, а й наражають їх на небезпеку, властиву тривалим бойовим діям в регіоні.

### **4.1 Випадки підвищеного ризику внаслідок бойових дій**

СММ неодноразово відзначала, що контрольно-пропускні пункти і координаційні центри, куди подаються заяви на видачу дозволів, розташовані в зоні

<sup>25</sup> 10 березня 2015 року, СБУ повідомила, що загальна кількість підроблених дозволів в зоні АТО збільшилася, при цьому запропонована ціна фальшивого дозволу складає 1 600 гривень. Також було повідомлено, що велика кількість мирних жителів піддаються легкому обману. Див. <http://www.unian.ua/society/1053835-sbu-fiksue-zrostannya-kilkosti-pidroblenih-perepustok-v-okremi-rayoni-zoni-ato.html>

<sup>26</sup> 20 березня 2015 СБУ запустила електронну систему в тестовому режимі року та оголосила про її офіційний запуск перед великодніми святами. Див. <http://www.unian.ua/society/1065115-v-sbu-obitsyayut-zapustiti-elektronnu-sistemu-perepustok-v-zoni-ato-do-svyat.html>

ведення активних бойових дій і до них можна дістатися лише дорогами, які піддаються обстрілу і перехресному вогню, наприклад, маршрут виїзду з Горлівки чи дороги до населеного пункту Велика Новосілка з Маріуполя та Донецька. Як правило, поганий стан доріг призводить до затримок і збільшує тривалість поїздок до цих пунктів призначення. Незважаючи на режим припинення вогню, ситуація з безпекою на цих дорогах залишається напруженою. З метою зменшення ризиків, пов'язаних з безпекою, зокрема, загрози обстрілів, громадські організації, що надають допомогу в евакуації мирного населення, використовують невеликі транспортні засоби, замість мікроавтобусів та автобусів. У такий спосіб, вони сподіваються зменшити імовірність стати мішенню для снарядів. Ще за тиждень до впровадження Тимчасового Порядку, в середині лютого і початку режиму припинення вогню, СММ повідомляла про численні випадки обстріли. Три з таких випадків відбулись в місцях, що, згідно з Тимчасовим порядком, визначені як коридори для пересування в зоні АТО: Волноваха, Донецьк і Маріуполь.

На додаток до ризиків, пов'язаних з пересуванням у зоні конфлікту, зазвичай, час очікування на контрольно-пропускних пунктах при подачі заяви і отримання дозволу є надмірним на територіях, де існує ризик обстрілу і перехресного вогню.<sup>[1]</sup> Так, 23 січня 2015 року, контрольно-пропускний пункт в с. Фащівка піддався обстрілу, що призвело до кількох жертв серед мирного населення. СММ неодноразово спостерігала, як люди годинами чекали в чергах на контрольно-пропускних пунктах.<sup>[2]</sup> 6 березня 2015 СММ бачила приблизно 100 осіб (з Горлівки та Дебальцевого), які стояли в черзі в Артємівському Координаційному центрі. Аналогічна ситуація спостерігалася на контрольно-пропускному пункті в Мар'їнці 8 березня 2015. За повідомленнями, на подачу заяви та отримання дозволу потрібно стояти в окремих багатоденних чергах.<sup>[3]</sup> Внаслідок цього, люди, що мають намір в'їхати або виїхати із зони АТО, змушені повертатись додому після подачі заяви. Через кілька днів, цим людям потрібно повертатися назад, і знову їхати через території, на яких тривають бойові дії. При цьому, люди не знають, чи будуть їм видані пропуски і коли. За різними повідомленнями, мирні жителі (в тому числі ті, що мали дозволи), які бажали перетнути контрольно-пропускний пункт в Гнутовому, чекали по чотири - п'ять годин.

## 4.2 Ізольовані громади

СММ неодноразово повідомляла про інциденти, коли недосконалість пропускної системи призводила частково, до появи ізольованих спільнот. У деяких випадках, люди, які не мали пропусків або які втратили необхідні особисті документи, не можуть в'їхати і виїхати з зони АТО. У деяких селах, жителі, яким необхідно отримати спеціальний дозвіл щоб проїхати через контрольно-пропускний пункт, не

<sup>[1]</sup> Див. Звіт Управління ООН з координації гуманітарних питань № 25 від 30 січня 2015 року <http://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Ukraine%20Sitrep%2025%20-%20Final.pdf>.

<sup>[2]</sup> 2-3 квітня 2015 року, СММ побачила, що час очікування на КПП в районі Маріуполя складає біля 15 хвилин на один автомобіль, а черги іноді налічують більше 60 автомобілів.

<sup>[3]</sup> За словами представників громадянського суспільства, 12 лютого 2015 року, в Координаційному центрі в Артємівську, в черзі чекали близько 250-300 мирних жителів. Жінка, з якою поспілкувалася місцева організація, подала заявку на отримання дозволу 2 тижні тому і тепер приїхала знову для того, щоб забрати свій дозвіл, дізналася, що її номер у черзі 814. Вона, очікувала, що в черзі доведеться провести кілька днів, щоб отримати свій дозвіл. Інші організації громадянського суспільства повідомили 16 січня 2015 про чергу мирних жителів на КПП, довжиною в 1,5 км. За повідомленнями, на КПП в селищі Курдюмівка 12 лютого 2015 року в черзі стояли 100- 150 мирних жителів.

змогли цього зробити через те, що голова місцевої адміністрації покинув населений пункт. Внаслідок цього, необхідні документи для подачі заяви на отримання перепустки для перетину певних кордонів не можуть бути отримані. Крім того, дороги, що ведуть до контрольно-пропускного пункту можуть бути заміновані або недоступні з інших причин.

Символічний приклад населеного пункту Комінтернове, розташованого на території контрольованій «ДНР», за 22 км на північний схід від Маріуполя і за 88 км на південь від Донецька. 31 січня 2015 СММ констатувала важку гуманітарну ситуацію в цьому селищі. Внаслідок сильного обстрілу протягом попередніх двох тижнів у населеному пункті спостерігалися перебої з подачею електроенергії і нестача газопостачання. Також СММ констатувала відсутність медичного обладнання, питної води і відчутну нестачу продовольства. Погіршенню ситуації сприяли відсутність реальних можливостей отримання доступу на безпечні території і життєво важливої допомоги внаслідок дії системи Тимчасового Порядку. Призначений для жителів Комінтернового контрольно-пропускний пункт знаходиться в Гнутовому, приблизно в трьох годинах їзди від Маріуполя. Обмеження доступу, включаючи на контрольно-пропускному пункті «ДНР», який нещодавно також був закритий для жителів Комінтернового, надзвичайним чином ускладнило пересування через контрольно-пропускний пункт в Гнутовому. Потрібний маршрут подовжив на кілька годин поїздки через небезпечні території біля Маріуполя. Крім того, закриття найближчого контрольно-пропускного пункту у Виноградному для руху автомобільного транспорту на в'їзді / виїзді з Маріуполя призвело до браку основних побутових засобів і медикаментів в селі. Мирні жителі могли подавати заяви на пропуск на контрольно-пропускному пункті в Гнутовому або в населеному пункті Сартана, а також два додаткових пункти у Маріуполі, але ці пункти залишаються недосяжними для жителів Комінтернового. Ще однією перешкодою є присутність протитанкових мін на дорогах.<sup>27</sup> Це позначається на економічній стабільності і ставить під загрозу можливість виживання в таких умовах, оскільки більшість жителів Комінтернового працюють в Маріуполі. Пенсії і зарплати не виплачувалися вже протягом декількох місяців.

3 квітня 2015 СММ була проінформована жителями населеного пункту Павлопіль, непідконтрольного ні уряду, ані «ДНР», за 25 км на північ від Маріуполя, що внаслідок припинення транспортного сполучення з цим населеним пунктом, жителям необхідно самим наймати транспортні засоби, щоб дістатися до контрольно-пропускного пункту для подачі заяви, і потім самим організувати транспорт для зворотного шляху, що фінансово недосяжно для жителів Павлопіль. Місцеві жителі, що проживають на території, підконтрольній «ЛНР», а працюють на території, підконтрольній уряду, також відчували складнощі в тому, щоб дістатися до місця роботи після рішення від 15 лютого, яким проїзд через Старобільськ був заборонений, навіть за наявності дозволу.<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> 26 лютого 2015, СММ спостерігала велику кількість нерозірваних снарядів на території сіл Комінтернове і Павлопіль. Протягом декількох місяців і до сьогодні СММ володіє інформацією про наявність снарядів у цій місцевості і успішно сприяла режиму локального припинення вогню для виконання робіт з розмінування. Див. Оперативний Звіт ОБСЄ СММ від 9 березня 2015 року: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/144236>

<sup>28</sup> Офіційні співрозмовники СММ підтвердили, що протягом останнього тижня лютого 2015, КПШ в Станиці Луганській був закритий для пасажирів, які регулярно здійснюють поїздки з передмістя в місто і назад, навіть якщо у них є всі необхідні документи, пов'язані з Тимчасовим порядком. Ніяких додаткових пояснень не було надано.

### 4.3 Проїзд через територію Російської Федерації

Внаслідок затяжного процесу і проблем з безпекою в поєднанні з обмеженням руху громадського транспорту з неконтрольованих урядом районів<sup>29</sup>, спостерігачі СММ зазначили, що люди часто вирішують їхати транзитом через територію Російської Федерації щоб потрапити в контрольовані урядом райони України<sup>30</sup>. Такий варіант є довшим, проте безпечнішим. Однак, він також створює додаткові труднощі для осіб, бажаючих переїхати або повернутися в зону конфлікту, а також додаткові витрати, пов'язані з використанням приватних автобусних компаній.

Більшу частину людей, які змушені їхати через територію Російської Федерації, складають жінки, діти і люди похилого віку, які мають посвідчення особи або проїзні документи<sup>31</sup>. Багатьом такий спосіб проїзду, а також поїздка через контактну лінію для отримання дозволу, не підходить. Це насамперед ті люди, в яких немає необхідних документів, наприклад, паспорта; а також особи, які не мають державної реєстрації (в тому числі для багатьох Ромів); особи, які втратили документи під час втечі від військових дій; особи, які не змогли відновити свої документи, оскільки вони живуть в неконтрольованих урядом районах<sup>32</sup>. Крім того, такий варіант проїзду не представляється можливим для осіб з обмеженими можливостями, які потребують спеціального транспорту і допомоги, у тому числі тих, хто перебуває на домашньому чи лікарняному режимі, або не може самостійно пересуватися, що унеможлиблює їх потрапляння до місць, де можна оформити дозвіл.

Співрозмовники СММ, які проїздили до контрольованих урядом територій, поділилися різними враженнями від перебування на прикордонних пунктах, у тому числі пролунало кілька скарг на образливе поводження<sup>33</sup>. Наприклад, на підставі того, що, коли люди вперше залишали Україну через кордон з Російською Федерацією – факт перетину кордону ніде не був зареєстрований. В результаті, посадові особи, як

---

<sup>29</sup> 6 січня 2015 року в Міністерстві інфраструктури України заявили про тимчасове припинення пасажирських перевезень громадським транспортом у райони, де проводиться АТО з огляду на "загрози життю та здоров'ю пасажирів". Це рішення послідувало після схожого рішення, прийнятого 26 грудня 2014 року тим же Міністерством, в результаті якого було припинено продаж квитків для поїздок на громадському транспорті маршрутами, що з'єднують материкову Україну і Автономну Республіку Крим.

<sup>30</sup> З 29 січня по 18 лютого 2015 року люди, які перетинали кордон з Російською Федерацією розповіли про небезпеку під час евакуації з їхніх домівок та про необхідність захистити дітей під час військових дій. Див. Звіт Місії спостерігачів ОБСЄ на російських пунктах пропуску Гуково та Донецьк від 4 лютого 2015 року, <http://www.osce.org/om/139066> і 19 лютого 2015, <http://www.osce.org/om/141856>

<sup>31</sup> У доповіді Головного спостерігача Поля Пікара на засіданні Постійної Ради ОБСЄ за період з 1 жовтня 2014 року по 17 лютого 2015 року повідомлялося про те, що сім'ї з літніми людьми становлять другу за чисельністю групу серед тих хто перетинає кордон. Людей похилого віку у супроводі інших членів родини також бачили під час перетину кордону. Майже ніхто з них не хотів покидати свої будинки, але родичі більшості з них переконали їх покинути територію Донбасу за певний час.

<sup>32</sup> 5 лютого 2015 року на пункті пропуску через державний кордон в Чугунівці (на північний схід від Харкова) спостерігачам СММ повідомили, що згідно з новими правилами, які були отримані 28 січня 2015, особи, які прибували з неконтрольованих урядом територій України мали проходити через особливий порядок. Їх перетин кордону з Росією вважався незаконним у зв'язку з відсутністю митного або прикордонного контролю. За таким адміністративним правопорушенням підрозділи прикордонної служби були зобов'язані передавати всі справи до суду. Мінімальна адміністративна санкція складала 1500 грн. але вони впевнені, що вона не буде застосовуватися до громадян, що постраждали (ВП). База даних людей, що залишали неконтрольовані урядом території через неконтрольовані пункти пропуску, зберігали і порівнювали з базою даних СБУ з метою виявлення осіб, що активно підтримують "ДНР" і "ЛНР". Громадянам без відповідних документів (включаючи закордонні паспорти) відмовляли. Середня тривалість процедури перетину кордону затримувалась з 20 хвилин до 3 годин.

<sup>33</sup> Також під час подорожі в межах України кілька мирних жителів повідомили про словесну агресію з боку українських солдатів на контрольно-пропускних пунктах, які називали їх "сепаратистами".

повідомлялося, висаджували таких осіб з їхнього транспорту, чим змушували їх протягом кількох годин знаходитися на відкритому повітрі при низькій температурі. Опісля, їм видавали сповіщення про правопорушення і призначали штраф у розмірі 1 400 – 1800 грн. Група жінок також скаржилася на те, що їм довелося витримати 15-годинний допит, під час якого їх називали образливими словами. Прикордонники, як повідомляється, були особливо агресивні на пункті пропуску у Вовчанську, який пізніше закрили<sup>34</sup>.

#### 4.4 Допомога при евакуації

Багато людей, які залишаються в районах, контрольованих збройними угрупованнями, не мають достатніх можливостей, засобів або підтримки для того, щоб залишити ці райони самостійно. Евакуація, яку організовує українська влада і волонтерські організації, є їхнім єдиним шансом добровільно залишити постраждалі внаслідок конфлікту райони. Станом на 10 березня 2015 року, за сприяння уряду з Донецької та Луганської областей<sup>35</sup> було евакуйовано понад 11 000 мирних жителів<sup>36</sup> (у тому числі понад 2 240 дітей та майже 350 людей з обмеженими можливостями). Однак, евакуація з неконтрольованих урядом районів головним чином проводиться громадськими та волонтерськими організаціями, в тому числі для осіб з обмеженими можливостями<sup>37</sup>. Щоденно на "гарячу лінію", створену Харківською ініціативою підтримки вимушених переселенців (у тому числі "Станція-Харків", "Восток-SOS" та ІНВА "Восток-SOS") надходить в середньому 100 запитів про допомогу в евакуації. Сім з цих запитів – від осіб з обмеженими можливостями. З червня 2014 року ІНВА "Восток-SOS" евакуйовувала 700 осіб, переважно інвалідів.

Спостерігачі СММ зазначили, що в цих рамках Тимчасовий порядок застосовується по-різному. Тоді як для евакуації за підтримки держави спеціальний дозвіл не вимагається, громадські організації повинні отримати дозвіл для надання допомоги населенню, яке постраждало в результаті конфлікту. Наприклад, після домовленостей про тимчасове припинення вогню 6 лютого 2015 року Державна служба з надзвичайних ситуацій (ДСНС) разом з кількома волонтерськими організаціями, змогли провести евакуацію сотень мирних жителів з Дебальцевого і навколишніх районів за спрощеною процедурою, що не вимагає дозволів. Однак, з моменту набуття чинності Тимчасового порядку, кількість мирних жителів, яких було евакуйовано волонтерськими організаціями, значно зменшилася, оскільки лише декілька організацій отримали дозвіл. Наразі, вони більше не можуть роздавати гуманітарну

<sup>34</sup> 18 лютого 2015 Кабінет Міністрів України прийняв розпорядження № 106-р "Про закриття пунктів пропуску через державний кордон", за яким тимчасово призупиняють роботу 23 пункти пропуску, які розташовані на українсько-російському кордоні в Луганській, Донецькій, Сумській та Харківській областях. Всього 39 діючих пунктів пропуску через українсько-російський кордон (3 в Чернігівській області, 14 в Сумській, 15 в Харківській, 6 у Луганській та 1 у Київській областях) в даний момент закриті. Див. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>. За два тижні до цього рішення, 30 січня 2015 року Кабінет Міністрів прийняв Постанову № 38 "Деякі питання підвищення рівня національної безпеки України". Ця постанова передбачає, що станом на 10 лютого 2015 прохід до / з зони АТО або Автономної Республіки Крим регулюється частиною третьою статті 22 Закону України "Про державний кордон України".

<sup>35</sup> Див. УВКБ ООН доставляє допомогу в умовах погіршення ситуації на сході України <http://www.unhcr.org/54fecb966.html>.

<sup>36</sup> Щонайменше 4500 осіб було евакуйовано у період з 2 до 9 лютого 2015 року, переважно з району Дебальцевого.

<sup>37</sup> У Харківській області представник уряду підтвердив, що вони тільки один раз могли допомогти особам з обмеженими можливостями під час евакуації.

допомогу, а можуть проводити лише окрему евакуацію обмеженої кількості осіб, коли це дозволено або за ініціативою ДСНС або керівництвом АТО. На момент підготовки звіту, ІНВА "Восток-SOS" була єдиною волонтерською організацією, яка в Харківській області отримала дозвіл на багаторазовий проїзд в зону АТО; в той час як іншим волонтерським організаціям неофіційно дозволено проводити окремі евакуації. Кожні чотири-п'ять днів вони можуть евакуювати максимум 40 осіб, включаючи поранених або незахищених матерів з дітьми до восьми років, а також дітей без супроводу з притулків сімейного типу, щоправда за умови попередньої домовленості<sup>38</sup>. Такі обтяжливі вимоги негативно впливають на можливості тих, хто надає допомогу в проведенні термінової евакуації.

## 4.5 Доступ до гуманітарної допомоги

На додачу до обмежених можливостей волонтерів надавати допомогу в проведенні евакуації, обмеження свободи пересування заважають також наданню гуманітарної допомоги найбільш незахищеним верствам населення<sup>39</sup>. СММ неодноразово зазначала, що становище мирних жителів, які опинилися у районах, що найбільше постраждали в результаті конфлікту, залишається надзвичайно складним. Багато людей живе у підвалах, нерідко вони не мають питної води, їжі, опалення, електрики і елементарних медичних препаратів. Кілька громадських організацій, що працюють у постраждалих від конфлікту районах, намагаючись доставити гуманітарну допомогу тим, хто її потребує, на підконтрольній "ДНР" території, зіткнулися з проблемами в отриманні дозволів і проїзді через контрольні-пропускні пункти (як контрольованих, так і неконтрольованих урядом)<sup>40</sup>. Доставка часто затягується або скасовується без пояснення причини.

Спостерігачі СММ зафіксували, що обмеження в пересуванні призводять до затримки доставки гуманітарної допомоги, включаючи медичні препарати і медичне обладнання, в результаті чого громадяни, які проживають у непідконтрольних уряду районах, недоотримують необхідних засобів і мають обмежений доступ до медичних послуг. 11 березня 2015 команда СММ відвідала Краснодон, де місцеві жителі розповіли спостерігачам СММ, що ускладнений доступ гуманітарної допомоги призвів до того, що 17 медичних закладів в районі (як повідомлялося, на 133 000 жителів) довгий час залишались без медичних препаратів, оскільки їхні запаси вичерпалися за півтора місяці до того<sup>41</sup>. Спостерігачі СММ також зазначили нестачу кисневого забезпечення в лікарнях. Наприклад, з 26 лютого 2015 року на контрольованих урядом контрольні-пропускних пунктах у Волновасі і Кураховому не дозволявся проїзд кисневого забезпечення з Маріуполя на територію, контрольовану "ДНР" через ускладнені правила податкового врегулювання та прикордонного контролю. СММ негайно відреагувала на цю проблему і 27 лютого 2015 це питання було підняте у відповідному підрозділі Спільного центру з контролю і координації (СЦКК). Хоча

<sup>38</sup> Інформація отримана від НО "Пролісок".

<sup>39</sup> Див. УКГД, Звіт по ситуації № 33, 27 березня 2015 року  
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/OCHA%20Ukraine%20Situation%20Report%20number%202033.pdf>

<sup>40</sup> Див. УКГД, Звіт по ситуації № 31, 13 березня 2015 року  
<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep%20%2331%20FINAL.pdf>

<sup>41</sup> Особи, які лікуються від ВІЛ, туберкульозу та проходять курс опіоїдної замісної терапії також стикаються з затримками в постачанні життєво необхідних медикаментів. Див. більше Human Rights Watch "Мирне населення відчуває труднощі в отриманні медичної допомоги, 13 березня 2015 року  
<http://www.hrw.org/news/2015/03/13/ukraine-civilians-struggle-get-medical-care>.

представники української сторони пообіцяли сприяти доставці, станом на 2 березня 2015 року, ніякого успіху в цьому питанні не було відмічено. 2 і 4 березня 2015 року спостерігачам СММ повідомили про те, що лікарні та інші медичні установи в Донецьку проводили операції лише в екстрених випадках у зв'язку з дуже обмеженими запасами кисню. Інші планові операції скасовували.

Нарешті, ситуація для мирних жителів з особливими потребами в цих районах також продовжує погіршуватися, особливо для людей літнього віку вона ускладнюється неможливістю виїхати через обмеження пересування<sup>42</sup>. Мирним жителям задля отримання державних послуг доводиться їздити в контрольовані урядом райони. Часто це спричиняє труднощі через вимоги Тимчасового порядку, пов'язані з обмеженнями свободи пересування та безпеки через військові дії. Така ситуація, як і раніше, викликає найбільшу стурбованість з огляду на рішення уряду в листопаді 2014 року припинити фінансування бюджетних установ та здійснювати соціальні виплати, включаючи бюджети для лікарень, виплату пенсій та соціального забезпечення в районах, які в даний час знаходяться не під контролем уряду<sup>43</sup>. Так звані "ДНР" і "ЛНР" так і не змогли урегулювати нестачу, спричинену припиненням фінансування<sup>44</sup>. З огляду на всі ці труднощі, кілька співрозмовників СММ і Місії спостерігачів ОБСЄ на російських пунктах пропуску Гуково і Донецьк, які живуть на територіях, невідконтрольних уряду сприймають це положення як "покарання"<sup>45</sup>.

## 5. Рекомендації

З огляду на окреслені вище проблеми, СММ сформулювала набір рекомендацій з метою подолання тривалих згубних наслідків, що були спричинені обмеженнями свободи пересування мирного населення. У зв'язку з цим СММ закликає всі сторони:

- переглянути і провести оцінку введення пропускнуої системи, а також зауважити чи відповідають наслідки такої системи на мирне населення тим цілям, які ставив перед собою уряд і внести відповідні правки;
- скасувати будь-які адміністративні збори та судові переслідування за незначні правопорушення тих мирних жителів, які з огляду на гуманітарну ситуацію залишили Україну через неконтрольовані точки перетину кордону і транзитом через Російську Федерацію і намагалися дістатися безпечного місця в Україні.

---

<sup>42</sup> Для ілюстрації, 7 березня 2015 команда СММ відвідала місцеву Білоріченську поліклініку, яка приймає близько 100 пацієнтів на день. Персонал не отримує зарплату, а остання поставка лікарських засобів до закладу надходила в липні 2014. В результаті, пацієнти змушені приносити свої ліки до лікарні для одержання медичної допомоги. Багато пацієнтів з хронічними захворюваннями не отримують належного лікування. Як повідомляється, кілька літніх людей страждають від інсультів внаслідок погіршення ситуації з безпекою, але вони не отримують необхідного лікування, що врешті призводить до передчасної смерті.

<sup>43</sup> Див. Тематичний звіт СММ ОБСЄ "Спостереження щодо колишніх бюджетних установ в Донецькій і Луганській областях" від 30 березня 2015 року <http://www.osce.org/ukraine-smm/148326?download=true>.

<sup>44</sup> Див. Human Rights Watch "Мирне населення відчуває труднощі в отриманні медичної допомоги, 13 березня 2015 року <http://www.hrw.org/news/2015/03/13/ukraine-civilians-struggle-get-medical-care>.

<sup>45</sup> Див. Звіт Місії спостерігачів ОБСЄ на російських пунктах пропуску Гуково і Донецьк від 19 лютого 2015 року <http://www.osce.org/om/141856>.

СММ закликає всі сторони:

- дотримуватися Комплексу заходів з виконання Мінських домовленостей від 12 лютого 2015 року;
- надати можливість мирним жителям, які з міркувань безпеки бажають залишити постраждалі райони, зробити це швидко і безпечно, без надмірної затримки та обмежень, внаслідок яких жителі можуть потрапити під обстріл, перехресний вогонь або інші форми нападів, включно на контрольно-пропускних пунктах;
- забезпечити вільний і безпечний доступ гуманітарної допомоги і евакуацію цивільного населення із зони конфлікту;
- проявляти максимальну стриманість і взяти на себе повну відповідальність за захист мирних жителів, включаючи запобігання подальшому їхньому переміщенню та стражданню, і подвоїти свої зусилля, спрямовані на стабілізацію ситуації та забезпечення дотримання узгодженого припинення вогню;
- полегшувати людські страждання і забезпечувати вільну, швидку і безперешкодну доставку гуманітарної допомоги та надавати особам, які займаються наданням такої допомоги, швидкий і безперешкодний доступ до нужденних;
- пріоритетним завданням має бути виконання обов'язків, покладених на всі сторони конфлікту щодо забезпечення захисту цивільного населення в зоні конфлікту: має бути гарантоване дотримання основних, невід'ємних прав людини та основоположних свобод цивільного населення, а особливо найменш захищених верств.