

ЯК ДІСТАТИСЯ УКРАЇНИ?

Проблеми перетинання КПВВ
та російсько-українського кордону
мешканцями непідконтрольних
уряду України територій

**Як дістатися України? Проблеми перетинання КПВВ
та російсько-українського кордону мешканцями
непідконтрольних уряду України територій //**
Київ, 2021 р. – 28 с.

Ця публікація підготовлена Луганським обласним правозахисним центром
«Альтернатива» в рамках діяльності платформи CivilM+ за фінансової підтримки
Федерального Міністерства закордонних справ Німеччини

Дизайн та верстка – Михайло Федишак



Зміст матеріалів необов'язково збігається із позицією
Міністерства закордонних справ ФРН або CivilM+

Зміст

ВСТУП 4

ПЕРЕТИН ЛІНІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ ЧЕРЕЗ КОНТРОЛЬНІ ПУНКТИ В'ЇЗДУ-ВИЇЗДУ 5

Загальна інформація 5

Перетин лінії розмежування через КПВВ в умовах карантину 8

Правила перетину лінії розмежування через КПВВ
станом на грудень 2021 року 11

Перетин лінії розмежування через КПВВ в разі необхідності вклеювання
фото у паспорт по досягненню особою 25- або 45-річного віку, або
отримання паспорта через його втрату, відсутність чи пошкодження 13

ДІСТАВАННЯ МЕШКАНЦЯМИ ОРДЛО ПІДКОНТРОЛЬНОЇ ЧАСТИНИ УКРАЇНИ ТЕРИТОРІЄЮ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ 15

Загальна інформація 15

Адміністративні штрафи за незаконний перетин кордону 17

ПЕРЕМІЩЕННЯ МІЖ ТЕРИТОРІЯМИ Т.ЗВ. «ДНР» ТА «ЛНР» 22

ВПЛИВ ОБМЕЖЕНОГО ПЕРЕСУВАННЯ НА ЦИВІЛЬНЕ НАСЕЛЕННЯ 23

ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ 25

ВСТУП

З введенням карантинних обмежень в березні 2021 року непідконтрольні уряду України території (далі — НПУТ) опинилися в ще більшій ізоляції від решти України. На початку карантину контрольні пункти в'їзду-виїзду (далі — КПВВ) в Донецькій та Луганській областях призупинили свою діяльність та в подальшому не змогли в повній мірі відновити свою роботу. Кількість перетину лінії розмежування суттєво зменшилася. За даними Державної прикордонної служби України кількість перетину КПВВ впала з 13,961 млн у 2019 році до 555 тисяч за 10 місяців 2021 року.

Для отримання медичної допомоги та соціальних виплат, відвідування родичів, переоформлення документів тощо громадяни України, які проживають на непідконтрольній території, вимушені діставатися контрольованої частини України через російсько-український кордон. Такі поїздки стають для людей дуже

виснажливими, дороговартісними, такими, що несуть певні ризики для фізичного та психологічного здоров'я.

Існуючі складнощі з в'їздом на підконтрольну частину громадян України, які проживають на неконтрольованих територіях, сприяють ще більшому їх відриву від українського контексту — правового, інформаційного, адміністративного, освітнього та інших. Зростаюче відчуження мешканців НПУТ від України може значно ускладнити в майбутньому процес реінтеграції.

Як в умовах діючих обмежень мешканцям НПУТ потрапити на підконтрольну територію України? З якими викликами вони стикаються при перетині російсько-українського кордону? Як впливає обмеження пересування на цивільне населення? На ці та інші питання дає відповідь ця публікація.

ПЕРЕТИН ЛІНІЇ РОЗМЕЖУВАННЯ ЧЕРЕЗ КОНТРОЛЬНІ ПУНКТИ В'ЇЗДУ-ВИЇЗДУ

Загальна інформація

Станом на грудень 2021 року на лінії розмежування існує 7 КПВВ¹.

Донецька область:

- ▷ **«Мар'їнка»** — місце розташування: територія Мар'їнської міської ради за межами м. Мар'їнка Мар'їнського району Донецької області, на ділянці автомобільної дороги загального користування державного значення Н-15, км 198+540 — км 199+550 («Запоріжжя» — «Донецьк»). Дорожній коридор: Донецьк-Курахово;
- ▷ **«Новотроїцьке»** — місце розташування: територія Новотроїцької селищної ради за межами населених пунктів Волноваського району Донецької області, на ділянці автомобільної дороги Н-20, км 162+700 — км 163+350 («Слов'янськ» — «Донецьк» — «Маріуполь»). Дорожній коридор: Донецьк-Маріуполь (через Волноваху).
- ▷ **«Майорське»** — місце розташування: територія Зайцівської селищної ради, смт. Зайцеве Бахмутського району Донецької області, на ділянці автомобільної дороги Т 0513, км 86+500 — км 87+550 («Лиман» — «Бахмут» — «Горлівка»). Дорожній коридор: Горлівка-Бахмут;
- ▷ **«Гнутове»** — місце розташування: територія Павлопільської сільської ради, с. Пищевик Волноваського району Донецької області, на ділянці автомобільної дороги загального користування місцевого значення С 051232, км 10+690 — км 11+090 («Маріуполь» — «Маркіне»). Дорожній коридор: Новоазовськ-Покровськ-Талаківка-Маріуполь.

¹ <https://dpsu.gov.ua/ua/Perelik-KPVV>

Луганська область:

- ▶ **«Станиця Луганська»** — місце розташування: смт Станиця Луганська Станично-Луганського району Луганської області, на ділянці автомобільної дороги загального користування С131624, км 3+200 (КПП «Красна Талівка» — «Луганськ»). Дорожній коридор: Станиця Луганська-Щастя-Новоайдар. (Старобільськ — Луганськ — Хрустальний — Макіївка — Донецьк). Дорожній коридор: «Луганськ — Весела Гора — Щастя -Новоайдар».
- ▶ **«Золоте»** — місце розташування: м. Золоте Попаснянського району Луганської області, на ділянці автомобільної дороги загального користування Т-1316 («Молодіжне» — «під'їзд до м. Первомайська»). Дорожній коридор: Стаханов-Золоте-Гірське-Лисичанськ.
- ▶ **«Щастя»** — місце розташування: м. Щастя Луганської області, на ділянці автомобільної дороги загального користування Н-21, км 72+100 — км — 73+250



Всі КПВВ, за виключенням «Станиці Луганської», окрім пішохідного переходу передбачають автомобільний проїзд.

10 листопада 2020 року в Луганській області зі сторони підконтрольної Україні території (далі — ПУТ) на виконання домовленостей лідерів «нормандської

четвірки» під час зустрічі 9 грудня 2019 року одночасно відкрилися два КПВВ — «Золоте» та «Щастя». На КПВВ «Щастя» був облаштований центр з надання адміністративних послуг (далі — ЦНАП), відкриті аптека, відділення «Ощадбанку», пошти тощо.

Попри готовність обох КПВВ до пропуску з боку ПУТ їх повноцінна робота блокувалася з боку контрольованих Росією представників так званої «Луганської народної республіки» (далі — т.зв. «ЛНР»). Одразу після відкриття ці КПВВ працювали в односторонньому порядку, тільки з боку ПУТ, на виїзд із підконтрольних українському уряду районів області, але через обмеження перетину лінії розмежування зі сторони НПУТ в обох напрямках робота новостворених КПВВ вже більше року фактично заблокована.

Станом на листопад 2021 року КПВВ «Щастя» відкритий, весь необхідний персонал працює, але жодної цивільної особи, яка хоче перетнути лінію розмежування, немає. За інформацією прикордонників на території КПВВ працюють ЦНАП, банк, пошта, тому місцеві мешканці нерідко приїжджають на КПВВ по справах, адже раніше за отриманням цих послуг їм доводилося їздити ледве не в Севеодонецьк. Десь раз на тиждень автомобільним коридором їздять гуманітарні конвої міжнародних організацій в сторону НПУТ — залежно від потреб везуть будматеріали, продукти, засоби гігієни².



КПВВ «Щастя»

Що стосується КПВВ «Золоте», то перетин лінії розмежування через нього так само неможливий. Особливість цього КПВВ полягає в тому, що через його територію

можна проїжджати не тільки в напрямку на НПУТ, а й рухаючись всередині підконтрольної території, від Катеринівки до міста Золоте і його селищ-супутників.

² <https://novynarnia.com/2021/10/11/bezlyudnyj-ostriv-kpvv/>



КПВВ «Золоте»

Це єдина асфальтована дорога для такого сполучення. Нею користуються місцеві мешканці, працівники пошти, підприємці,

міжнародні організації. За день можуть проїхати більше сотні автомобілів.

Перетин лінії розмежування через КПВВ в умовах карантину

До введення обмежень, пов'язаних із COVID-19, регулярний перетин лінії розмежування здійснювали близько 20% усіх жителів НПУТ. Причини були різні — відвідати родичів, отримати доступ до медичної допомоги, вирішити проблеми, пов'язані з документами, пенсіями та соціальними виплатами, зняти готівку та перевірити, в якому стані перебуває майно.

12 березня 2020 року урядом України було введено карантин по всій території країни. А через 10 днів після його запровадження 22 березня з метою ефективної протидії та недопущення занесення на підконтрольну уряду України територію коронавірусної інфекції було припинено пропуск через лінію розмежування осіб та транспортних засобів³.

³ <https://www.facebook.com/pressjfo.news/posts/816364135522871>

Дзеркально про закриття в'їзду на тимчасово окуповану територію з боку України «з метою запобігання поширення коронавірусу» було заявлено і з боку ватажків т.зв. «ЛНР» та «ДНР».

В повідомленні пресцентру штабу Операції об'єднаних сил йшла мова, що у виняткових випадках, за наявності критично важливих життєвих обставин та відповідних підтверджених документів, особі може бути наданий дозвіл на перетин лінії розмежування.

Впровадження карантинних обмежень значно ускладнило пересування тисячам вимушених переселенців та інших громадян, які зареєстровані за місцем проживання на території по одну сторону лінії розмежування, однак проживають по іншу сторону, або ж тих осіб, які не змогли вчасно повернутися на інший бік лінії зіткнення. Закриття КПВВ позбавило тисячі людей змоги реалізувати основні потреби, таких як отримання соціальних виплат, пенсій, свідоцтва про народження та смерть; відвідування членів сім'ї та власного майна; де-хто був відірваний від місця постійного проживання.

10 червня з боку ПУТ відновили свою роботу два пункти перетину: «Станція Луганська» в Луганській області та «Мар'їнка» в Донецькій, але інша сторона можливість перетину лінії зіткнення не надала.

З 22 червня почав працювати КПВВ «Новотроїцьке» в Донецькій області. Дзеркальний пункт з боку НПУТ «Оленівка» був відкритий на пропуск людей тільки по понеділках та п'ятницях за заздалегідь затвердженими списками. Щоб отримати дозвіл на в'їзд чи виїзд до НПУТ, потрібно було потрапити в спеціальний

список, який готують на основі складної процедури подання документів до т. зв. Міжвідомчого оперативного штабу з попередження завезення та поширення нової коронавірусної інфекції електронною поштою або через телеграм-канал. Робота трьох інших КПВВ в Донецькій області й досі заблокована з боку т.зв. «ДНР».

Загалом обмеження на перетини в Луганській області (НПУТ) менш суворі. Для в'їзду в напрямку НПУТ де-факто влада вимагала прописки на непідконтрольній території, тоді як в'їзд до ПУТ був вільний. Люди також можуть перетинати «лінію розмежування», якщо причина перетину підпадає під особливі обставини гуманітарного характеру, за введення яких виступали ООН та гуманітарні партнери після часткового закриття КПВВ. Зокрема, йдеться про гуманітарні винятки, пов'язані зі смертю близького родича, необхідністю термінового медичного втручання, возз'єднанням із сім'єю.

Наприкінці вересня 2020 року де-факто владою т.зв. «ЛНР» були внесені зміни в правила перетину лінії розмежування: відтоді жителі НПУТ у Луганській області могли перетинати КПВВ «Станція Луганська» в напрямку до ПУТ і назад лише один раз на місяць.

З 15 жовтня КПВВ «Станція Луганська» тимчасово був закритий з боку ПУТ через погіршення епідеміологічної ситуації. А вже 10 листопада 2020 року на виконання домовленостей Тристоронньої контактної групи — з боку ПУТ відновили роботу всі 7 КПВВ в Луганській та Донецькій областях, в тому числі «Щастя» та «Золоте». Попри це зі сторони НПУТ (Донецька та Луганська області) було продовжено блокування повноцінної роботи КПВВ.

Таким чином, станом на вересень 2021 року в обмеженому режимі з обох сторін працювали тільки 2 КПВВ — **«Станиця Луганська» та «Новотроїцьке»**. Своє рішення де-факто влада т.зв. «ДНР» пов'язує із «ситуацією з коронавірусом та вакцинацією» на підконтрольній українській владі території.

9 жовтня з боку т.зв. «ЛНР», окрім діючих правил, на місяць були введені обмеження, згідно з якими виїзд людей з «луганською» реєстрацією в паспорті на підконтрольну територію України через КПВВ «Станиця Луганська» відбувалося лише за списками, сформованими «постійно чинною робочою групою»

з певних підстав (лікування, навчання, догляд за близьким родичем, поховання родича). З боку мешканців невідконтрольної Луганщини були побоювання, що ці обмеження можуть затягнутися на невизначений час, і правила перетину КПВВ дублюватимуть ситуацію в Донецькій області, але з 11 листопада ці обмеження були зняті.

Через встановлені обмеження кількість людей, що перетинають лінію розмежування, скоротилася в рази. Нижче наведена інформація щодо кількості перетинів контактної лінії в жовтні 2019 та 2021 року по кожному КПВВ окремо.

Таблиця 1

Порівняння кількості перетинів лінії розмежування в жовтні 2019 та 2021 року⁴

	Розташування	Виїзд з НПУТ	В'їзд до НПУТ	Всього
жовтень 2019	Гнутове	57 тис.	51 тис.	108 тис.
	Майорське	146 тис.	151 тис.	297 тис.
	Мар'їнка	126 тис.	130 тис.	256 тис.
	Новотроїцьке	127 тис.	123 тис.	250 тис.
	Станиця Луганська	175 тис.	180 тис.	355 тис.
	Всього	631 тис.	635 тис.	1,266 млн
жовтень 2021	Гнутове	0	0	0
	Майорське	0	0	0
	Мар'їнка	0	0	0
	Новотроїцьке	1 тис.	2 тис.	3 тис.
	Станиця Луганська	10 тис.	15 тис.	25 тис.
	Всього	11 тис.	17 тис.	28 тис.

КІЛЬКІСТЬ ПЕРЕТИНІВ ЗМЕНШИЛАСЯ В 45 РАЗІВ!

⁴ за даними Державної прикордонної служби України

Правила перетину лінії розмежування через КПВВ станом на грудень 2021 року

Станом на грудень 2021 року громадянам України перетнути лінію розмежування з українським паспортом можна:

в Луганській області⁵

→ у бік НПУТ

Через КПВВ «Станиця Луганська» з реєстрацією в паспорті в населених пунктах т.зв. «ЛНР» — в будь-який час.

Вїзд громадян, які не мають реєстрації за місцем проживання на території т.зв. «ЛНР», здійснюється на підставі списків, сформованих робочою групою, за наявності однієї з наступних підстав:

- ▷ лікування (реабілітація) на території «ЛНР»;
- ▷ навчання на території «ЛНР»;
- ▷ необхідність стороннього догляду за близьким родичем, який проживає на території «ЛНР»;
- ▷ отримання грошової допомоги або грошової винагороди російськомовним населенням України в рамках реалізації гуманітарної програми щодо возз'єднання народу Донбасу;

- ▷ поховання родича на території «ЛНР»;
- ▷ у виняткових випадках за потреби екстреного перетину на підставі рішення робочої групи за погодженням із «МДБ ЛНР».

← у бік ПУТ

Через КПВВ «Станиця Луганська» з реєстрацією в паспорті в населених пунктах підконтрольної частини України — в будь-який час.

Виїзд людей з «луганською» реєстрацією в паспорті на підконтрольну територію України відбувається не частіше одного разу на місяць. В разі необхідності перетинати лінію розмежування частіше, треба отримати рішення «голови надзвичайної санітарно-протиепідемічної комісії при уряді «ЛНР».

⁵ <https://bit.ly/3pRNKDB>

Указ Главы Луганской Народной Республики «Об упорядочении действия Указа Главы Луганской Народной Республики от 26.05.2021 № УГ — 274/21 «О некоторых вопросах пересечения временного пункта пропуска через линию фактического разграничения «Станиця Луганская»

в Донецькій області:

➔ у бік НПУТ

Щопонеділка та щоп'ятниці тільки через КПВВ «Новотроїцьке», обов'язково маючи при собі дозвіл т.зв. Міжвідомчого оперативного штабу з попередження завезення та поширення нової коронавірусної інфекції «ДНР».

← у бік ПУТ

Щопонеділка та щоп'ятниці тільки через КПВВ «Новотроїцьке»:

- ▷ з реєстрацією в паспорті в населених пунктах підконтрольної частини України — вільно.
- ▷ з «донецькою пропискою» — обов'язково маючи при собі дозвіл т.зв. Міжвідомчого оперативного штабу з попередження завезення та поширення нової коронавірусної інфекції «ДНР».

Період розгляду заявок для отримання дозволу штабу — не менше ніж 14 робочих днів.

Звісно, всі переміщення людей відбуваються згідно зі встановленими тією чи

іншою стороною правилами, пов'язаними з протиепідеміологічними заходами. Через те, що вони дуже швидко змінюються, немає сенсу описувати саме ті, що були на момент підготовки дослідження.

При плануванні перетину лінії розмежування варто пам'ятати про необхідність мати чинну електронну перепустку — так званий дозвіл фізичній особі на перетинання лінії розмежування, який передбачений Порядком в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій (пункт 15). Отримати її чи перевірити її стан можна на офіційному веб-сайті СБУ (urp.ssu.gov.ua). Заяви на отримання дозволу, які були подані/переподані з 28.03.2019 року набувають строк дії «без обмеження терміну дії», але навіть в цьому випадку перед поїздкою краще перевірити стан перепустки, бо є випадки, коли під час перевірки на КПВВ з'ясовується її відсутність у відповідній базі. Строк розгляду заяви на подання чи переподання перепустки становить 15 днів. Право на оформлення електронної перепустки в прискореному режимі мають люди, які прямують на лікування, догляд за родичами, похорон, після зміни паспорта тощо.

Перетин лінії розмежування через КПВВ в разі необхідності вклеювання фото у паспорт по досягненню особою 25- або 45-річного віку, або отримання паспорта через його втрату, відсутність чи пошкодження

Згідно із законодавством України всі громадяни, що досягли 25- або 45-річного віку, зобов'язані вклеїти фото в паспорт старого зразка або замінити паспорт старого зразка на ID карту. Заміна фото у паспорті проводиться протягом місяця з дня народження (25-ти, 45-річчя) шляхом звернення особи до територіального підрозділу ДМС України за зареєстрованим місцем проживання, або до відповідного ЦНАПу. Вклеювання фотокарток провадиться у п'ятиденний термін. За потреби проведення додаткової перевірки інформації, поданої заявником, строк вклеювання фотокартки продовжується не більше ніж на 30 календарних днів.

Раніше законодавством було передбачено, що вклеїти фото з простроченням можна із сплатою адміністративного штрафу. Починаючи з березня 2018 року діють інші правила — якщо особа досягла 25- чи 45-річного віку та не звернулася протягом місяця після досягнення відповідного віку для вклеювання нової фотокартки до паспорта, її паспорт старого зразка підлягає обміну на ID картку, що не звільняє особу від сплати штрафу⁶.

Ця доволі нескладна процедура із заміною фотокарток в паспорті стає іноді для пересічного(ї) мешканця(ки) НПУТ справжньою подією, адже йому (їй) треба

виїхати з непідконтрольної території, подати заяву та документи **до будь-якого територіального підрозділу Державної міграційної служби** (далі — ДМС), повернутися назад, щоб за п'ять днів знову рушати в дорогу, або залишитися мінімум на 5-денний строк на підконтрольній території.

Для того, щоб безперешкодно подолати шлях в'їзду на непідконтрольну територію без паспорта наразі підрозділ ДМС видає спеціальну довідку. Цей момент до липня 2017 року не було врегульовано українським законодавством, тому громадяни України були фактично заблоковані на підконтрольній території, адже прикордонники не пропускали людей без дійсного паспорта. В разі продовження термінів розгляду заяви положення людей ще більше ускладнювалося, бо вони мали забезпечити собі проживання на підконтрольній території.

В разі, якщо громадяни України внаслідок постійного проживання на тимчасово окупованих територіях через будь-які причини не мали можливості здійснити вчасне вклеювання фотокарток до своїх паспортів, то вони могли виїхати на підконтрольну територію за умови пред'явлення на КПВВ свого наявного паспорта громадянина України.

⁶ Зміни до Постанови Кабінету міністрів України від 25.03.2015 № 302 «Про затвердження зразка бланка, технічного опису та Порядку оформлення, видачі, обміну, пересилання, вилучення, повернення державі, визнання недейсним та знищення паспорта громадянина України»

До введення карантинних обмежень (березень 2020 року) процедура вклеювання фото в паспорт для мешканців окремих районів Донецької та Луганської областей (далі — ОРДЛО) при дотриманні необхідних строків хоча й була ускладненою з точки зору часових, грошових та психологічних витрат, але особливих перешкод під час саме перетинання лінії розмежування не було. Звісно, не можна виключати людський фактор, коли під час проходження КПВВ окремі прикордонники можуть висувати вимоги, які суперечать діючому законодавству України, але в цьому дослідженні акцент здебільшого йде на встановлені правові норми.

З 12 березня 2020 року на всій території країни було запроваджено карантин⁷. Через це за 10 днів зі сторони ПУТ та НПУТ було припинено пропуск осіб через лінію розмежування, за виключенням виняткових випадків, до яких вклеювання фото в паспорт не входило.

17 березня Верховною Радою України було прийнято Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)», прикінцевими положеннями якого встановлено, що на період встановлення карантину або обмежувальних заходів, пов'язаних із поширенням COVID-19 з дня оголошення карантину **зупиняється перебіг строків звернення за отриманням адміністративних та інших послуг та строків надання цих послуг**, визначених законом.

Від дня припинення карантину перебіг цих строків продовжується з урахуванням часу, що минув до його зупинення.

Тобто, якщо особі виповнилося 25 чи 45 років в період дії карантину, в неї буде 30 днів для переоформлення паспорта після завершення карантину.

На момент підготовки цієї публікації карантин подовжено до 31 грудня 2021 року.

Якщо у громадян України, що проживають на НПУТ, було пошкоджено або втрачено паспорт⁸, вони можуть виїхати з невідконтрольної території за умови пред'явлення:

- ▶ іншого документа, що посвідчує особу та підтверджує громадянство України;
- ▶ довідки, виданої територіальним органом або територіальним підрозділом ДМС у випадку, якщо особа виїхала на відконтрольну територію для оформлення документів.

Подані документи перевіряються координаційним центром під час видачі дозволу на перетинання лінії розмежування через КПВВ.

Громадяни України, які не досягли 16-річного віку та не мали можливості оформити паспорт громадянина України внаслідок постійного проживання на тимчасово окупованих територіях, можуть перетнути лінію розмежування, зокрема, за умови пред'явлення свідоцтва про народження.

⁷ Постанова Кабінету міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 «Про запобігання поширенню на території України коронавірусу COVID-19»

⁸ Постанова Кабінету Міністрів України від 17 липня 2019 р. № 815 «Про затвердження Порядку в'їзду осіб, переміщення товарів на тимчасово окуповані території у Донецькій та Луганській областях і виїзду осіб, переміщення товарів з таких територій»

ДІСТАВАННЯ МЕШКАНЦЯМИ ОРДЛО ПІДКОНТРОЛЬНОЇ ЧАСТИНИ УКРАЇНИ ТЕРИТОРІЄЮ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Загальна інформація

З весни 2020 року де-факто влада т.зв. «ДНР» не відкриває пункти пропуску, люди можуть проїхати тільки з дозволу т.зв. Міжвідомчого оперативного штабу з попередження завезення та поширення нової коронавірусної інфекції⁹. Більшість мешканців непідконтрольної Донеччини вимушені діставатися ПУТ територією Російської Федерації.

Чому не через КПВВ «Станиця Луганська», адже протягом всього часу карантинних обмежень правила перетину КПВВ в Луганській області були менш суворими, ніж в Донецькій?! Більше

півтора року назад, а саме з березня 2020-го, був закритий проїзд між двома так званими «республіками». За офіційною версією це було пов'язано з недопущенням поширення коронавірусної інфекції. Тому єдиним виходом дістатися підконтрольної частини України стали тривалі та дороговартісні поїздки через Росію.

Перетнути кордон між так званими «республіками» та РФ можна через наступні пункти пропуску (див. таблицю 2).

⁹ Детальніше з правилами в'їзду-виїзду можна ознайомитися в розділі «Перетин лінії розмежування через контрольні пункти в'їзду-виїзду»

Таблиця 2
Пункти пропуску між т.зв. «ДНР»/«ЛНР» та РФ

т.зв. «ЛНР»		РФ
«Ізварине»	← →	«Донецьк»
«Должанський»	← →	«Новошахтинськ»
«Червонопартизанськ»	← →	«Гуково»

т.зв. «ДНР»		РФ
«Успенка»	← →	«Матвеев Курган»
«Мариновка»	← →	«Куйбышево»
«Новоазовськ»	← →	«Вознесенка»

Після їх перетину мешканці НПУТ мають дістатися територією Росії прикордонних пунктів, через які можна в'їхати до України. Одним з таких пунктів, що розташований в Ростовській області (РФ) є пункт пропуску «Чорткове» — з українського

боку «Мілове» Луганської області. Другий пункт — «Нехотеевка» Белгородської області (РФ), з українського боку розташований пункт пропуску «Гоптівка» Харківської області.



Доїхати з ОРДЛО до підконтрольної території України можна лише з одним українським паспортом, де вказана реєстрація в населених пунктах т.зв. «ДНР» та «ЛНР». В зворотньому напрямку, щоб перетнути українсько-російський кордон, треба мати при собі закордонний паспорт. Ці нововведення діють з 1 березня 2020 року. Для необізнаних в цьому питанні громадян України це стає неприємним сюрпризом, адже їх поїздка вимушено затягується днів на 10 (мінімальний

строк виготовлення паспорта — сім робочих днів) та ще й стає значно дорожчою. Але обираючи між тим, щоб чекати виготовлення закордонного паспорта, або подавати заявку до т.зв. «Міжвідомчого штабу «ДНР» для отримання дозволу на повернення додому, люди частіше обирають дочекатися паспорта, адже розгляд заявок часто затягується на місяць замість обіцяних 2 тижнів, до того ж паспорт знадобиться для наступних поїздок.

Адміністративні штрафи за незаконний перетин кордону

Однією з істотних перепон поїздок через територію Росії є оформлення українськими прикордонниками адміністративних штрафів за незаконний перетин кордону від 1700 до 5100 грн¹⁰. В таких випадках правозахисники рекомендують для оскарження рішення прикордонників звертатися до суду, який в переважній більшості випадків стає на сторону позивачів. Але далеко не всі хочуть і мають змогу звертатися до українських судів. Більшості простіше просто заплатити штраф або як це не прикро дати хабаря прикордонникам, щоб не мати проблем.

В червні 2021 року Верховна Рада України прийняла закон щодо тимчасового скасування штрафів за порушення правил в'їзду-виїзду з окупованої території України, що

вступив в силу 24 липня¹¹. Згідно з ним на період дії карантину або на час блокування діяльності КПВВ до громадян України, які проживають на тимчасово окупованих територіях України, не будуть застосовуватися адміністративні стягнення та заходи впливу за адміністративні правопорушення, пов'язані з порушенням порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї, якщо такі порушення настали з підстав гуманітарного характеру.

Підстави гуманітарного характеру прописані в постанові Кабінету міністрів України¹², в якій говориться, що в разі тимчасового припинення роботи режимної зони КПВВ пропуск осіб та транспортних засобів здійснюється невідкладно за наявності таких підстав гуманітарного характеру:

¹⁰ Кодекс України про адміністративні правопорушення. Стаття 204–2. Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї

¹¹ Закон України від 29.06.2021 № 1583-IX «Про внесення зміни до розділу II „Прикінцеві положення“ Закону України „Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, спрямованих на запобігання виникненню і поширенню коронавірусної хвороби (COVID-19)“ щодо тимчасових підстав незастосування адміністративних стягнень та заходів впливу за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України або виїзду з неї»

¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/815-2019-%D0%BF#Text>

- 1 возз'єднання сім'ї;
- 2 тяжка хвороба, смерть близьких родичів;
- 3 необхідність забезпечення лікарськими засобами або проходження лікування;
- 4 виїзду з тимчасово окупованих територій особи, яка має документи, що підтверджують право на постійне чи тимчасове проживання в іншій державі;
- 5 перетин лінії розмежування дитини у супроводі одного з батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників або інших законних представників;
- 6 перетин лінії розмежування особами з метою відвідування навчального закладу для навчання, проходження професійно-практичної підготовки, державної підсумкової атестації;
- 7 повернення особи до місця свого проживання. Перепустка осіб здійснюється один раз протягом періоду дії рішення про тимчасове припинення роботи контрольного пункту;
- 8 прийняття спадщини;
- 9 інші випадки, коли є підстава вважати, що ситуація вимагає невідкладного перетину особою лінії розмежування в будь-якому напрямку з гуманітарних міркувань або з метою запобігання виникненню загрози життю та здоров'ю особи та/або порушення її прав.

Також в постанові йдеться, що наявність підстав гуманітарного характеру по можливості має бути документально підтверджена. Що таке «по можливості» і які саме документи треба при собі мати в постанові не пояснюється, що створює підстави для вільного трактування норм законодавства.

За словами народного депутата Дмитра Лубинця, одного з авторів закону, навіть після його прийняття Державна прикордонна служба України ігнорує законодавство України та продовжує накладати штрафи на громадян України, які в'їжджають та виїжджають на тимчасово окуповану територію¹³.

¹³ <https://www.facebook.com/dmytro.lubinets/posts/2636325676675209>

Нижче наведена інформація Державної прикордонної служби щодо кількості

накладених адміністративних штрафів протягом 10 місяців 2021 року.

Таблиця 3

Кількість адміністративних штрафів, виписаних мешканцям ОРДЛО за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї (ст. 204–2 КУпАП) через пункти пропуску «Гоптівка» та «Мілове» (2021 рік)

	січень	лютий	березень	квітень	травень	червень	липень	серпень	вересень	жовтень
«Гоптівка»	748	839	405	202	167	212	149	1	0	0
«Мілове»	1054	1441	1703	679	166	924	1231	84	46	2

Можна зазначити, що починаючи з серпня, кількість виписаних штрафів суттєво знизилася, але зовсім така практика не припинилася.

З боку людей, що проживають на території т.зв. «ДНР» та «ЛНР», та вимушені періодично діставатися території України через Росію, лунають скарги щодо наявних корупційних схем, з якими вони стикаються під час поїздки.

Нижче наведена розповідь мешканки не-підконтрольної Донеччини про власний досвід.

«Просто обурює ситуація з виписуванням штрафів! Дякую українським правозахисникам, що сприяли прийняттю закону про їх скасування, але через те, що в ньому згадуються «підстави гуманітарного характеру», співробітники прикордонної служби на власний розсуд вирішують, кому виписувати штраф, а кому ні. Підхожу я до прикордонника, а перед ним лежить

папірець, де вказаний перелік таких «підстав». Я кажу — їду в Україну робити щеплення, а він — в мене немає такої підстави. Наступна людина каже — паспорт їду міняти, він відповідає — нічого не знаю, ось в переліку такого немає — поховання є, лікування є, а про паспорт нічого не згадується. І все. Нам виписують штрафи, які ми, звісно, можемо оскаржити в суді, але ж більшість їх заплатять!

Найцікавіше та найнеприємніше є те, що прикордонники знаходяться у зв'язці з перевізниками, від яких людина стає дуже залежною. Ось уявіть ситуацію. Перевізник набирає повну машину людей, середній вік яких 70 років. Люди вже півроку нікуди не виїжджали, і зараз збираються в подорож, яка невідомо коли і як закінчиться. Загалом вся поїздка займає в ідеалі 24 години, в середньому — 48, в гіршому варіанті — 56–58 годин. Немалі гроші за поїздку вони вже заплатили

на самому початку (вартість поїздки з начальною точкою в т.зв. «ДНР» та кінцевою на підконтрольній території України у перевізників складає 2500–4000 грн. в один бік). І ось такий молодий та бадьорий хлопець їм каже — ви ж розумієте, що в разі позитивного ПЛР-тесту хоча б у одного з вас, вся маршрутка відправиться на 2 тижні в лікарню на ізоляцію, тому скидаємося грошима, і я зараз принесу негативні відповіді на тести. Можете уявити такого героя, який не скинувся і його ненавидять всі попутники?! Далі він каже — з одного автобуса має бути заплачено 2 штрафи (або 4 — раз на раз не приходитьсья). І тепер вся маршрутка скидається на штрафи, які ці люди похилого віку взагалі не мають платити. А що їм робити, коли вони перелякані та схвилювані, о другій годині ночі перебувають в повній невідомості? Звісно, платять за все, що їм скажуть, бо повністю залежать від свого перевізника. Ще й хвалять його, мовляв, правила постійно змінюються, а він такий молодець, за все домовився. Ось так ці схеми і працюють.

Звісно, можна обрати перевізника, який довозить тільки до кордону, а там вже всі пункти пропуску людина проходить сама, але в такому випадку вона залишається сам на сам зі всіма прикордонниками. На таке мало, хто погоджується, до того ж часто в людей з собою важкі сумки, тому підкреслю — 98 % відкупається через перевізників. Можна тільки порахувати, скільки грошей з накопленої на картці за півроку пенсії залишиться у середньостатистичній бабусі чи дідуся, після того, як вони

задовольнять потреби всіх, хто захоче нажитися на ситуації, що склалася. І потім вони подумують, що краще заплатити сумнівним фінансовим структурам, що «обналічують» картки пенсіонерів в їх місті, щоб більше не стикатися зі всіма пригодами довготривалої поїздки.

Окрема тема — це хамство та нахабність співробітників прикордонної служби. Інтонація розмови, їхні коментарі та висловлювання — все це демонструє неповагу та ворожість до нас, від них просто віє оцим — «чого ви всі до нас претесья?». Коли їм називаєш причину своєї поїздки щеплення, то від свого земляка чуєш у відповідь — і чого ти сюди їдеш, чого «Спутником» російським не колешся? І така поведінка — в 99%! І після такого ставлення до тебе, де всі, до кого ти підходиш, тебе ненавидять, після поганих умов на пунктах пропуску, де немає де сходити до туалету та попити води, ти перетинаєш кордон і бачиш «Вас вітає Україна!», то повірте, в душі — різні емоції. Я розумію, що потік людей збільшився, що ніяких доплат співробітники не отримують, що штатний розклад не змінився, але не можна так зі своїми земляками, що стали заручниками в цій ситуації. Адже перша людина, яку зустрічає мешканець непідконтрольної території — це прикордонник, і він має зустріти його як рідного, а не як ворога. Але представник держави не тільки не сприяє воз'єднанню, а робить навпаки, щоб і так розірвані соціальні зв'язки були втрачені назавжди. Про яку реінтеграцію взагалі йде мова?!».

Описані дії прикордонників знайшли своє відображення і в інших приватних бесідах з мешканцями непідконтрольних територій, які через питання безпеки бажають залишитися неназваними.

Підсумовуючи, можна сказати, що такі аспекти як: наявні приводи для вільного трактування закону про скасування штрафів, створені шляхом включення до нього «підстав гуманітарного характеру», недостатність уваги до цієї теми з боку державних органів, неготовність мешканців ОРДЛО публічно розповідати про факти корупції з боку прикордонників з подальшим реагуванням правоохоронців — негативно впливають на процеси реінтеграції та сприйняття офіційної української влади мешканцями непідконтрольних територій.

Коаліція організацій, які займаються питаннями захисту прав постраждалих від

збройного конфлікту осіб, створили інформаційний буклет¹⁴ про перетин кордону РФ жителями ОРДЛО.

В ньому зазначається, що якщо під час перетину державного кордону України співробітник прикордонної служби повідомляє, що ви скоїли правопорушення, передбачене ст. 204–2 КпАП України, то треба ввічливо пояснити йому всі обставини, за якими ви були змушені виїхати на підконтрольну уряду територію в об'їзд КПВВ, та по можливості надати документи, що підтверджують. Залежно від ситуації це може бути медична довідка, запрошення від вишу, копія свідоцтва про хворобу родича тощо.

Якщо прикордонники таки склали адміністративний протокол, то слід простежити, щоб туди внесли обставини та причини, які змусили вас виїхати з ОРДЛО через РФ.

¹⁴ https://issuu.com/vostok-sos/docs/_db266915bd4c19

ПЕРЕМІЩЕННЯ МІЖ ТЕРИТОРІЯМИ Т.ЗВ. «ДНР» ТА «ЛНР»

На кордоні між т.зв. «республіками» знаходяться чотири автомобільні пункти пропуску: «Дебальцеве», «Сніжне», «Никишине» та «759-й км траси М-03». Як було зазначено вище, з березня 2020-го року між ними був закритий проїзд, що було зумовлено недопущенням поширення коронавірусної інфекції. Мешканці непідконтрольної Донеччини, мимоволі стаючи заручниками ситуації, були вимушені діставатися підконтрольної частини України через Росію, витрачаючи значні матеріальні, фізичні та психологічні ресурси.

18 червня 2021 року згідно з указом «глави т.зв. «ДНР» були зняті обмеження на проїзд між «республіками», тобто території непідконтрольної Луганщини наразі можна дістатися без спеціального рішення Міжвідомчого оперативного штабу боротьби з інфекцією, незалежно від місця реєстрації.

Місцеві ЗМІ повідомляли, що «глави «Л/ДНР» домовилися про стратегічне партнерство в економічній, митній та податковій сферах, інтенсивно ведеться робота із синхронізації законодавства та нормативно-правових актів двох т.зв.

«республік», спрямованих на створення єдиного митного простору, розроблені програми соціально-економічного розвитку «ДНР» та «ЛНР» на 2022–2024 роки.

Як результат 1 жовтня 2021 року була демонтована таможня між т.зв. «ДНР» та «ЛНР». Наразі переміщення вантажів, транспортних засобів та громадян між «республіками» здійснюється вільно, без будь-яких митних процедур та контролю.

Чи можуть тепер мешканці т.зв. «ДНР» перетинати лінію зіткнення через КПВВ «Станиця Луганська»? Теоретично в напрямку ПУТ — так, але щодо зворотного шляху — право на безперешкодний в'їзд на територію «ЛНР» мають особи лише з реєстрацією на території «ЛНР». В інших випадках в'їзд відбувається на підставі певних списків.

ВПЛИВ ОБМЕЖЕНОГО ПЕРЕСУВАННЯ НА ЦИВІЛЬНЕ НАСЕЛЕННЯ

Обмеження пересування протягом півтора року залишили сотні тисяч людей без доступу до соціальних виплат та основних соціальних послуг, були втрачені зв'язки з рідними та друзями. Хтось не може протягом тривалого часу відвідати своє майно, хтось отримати свідоцтва про народження та смерть чи переоформити відповідні документи, абітурієнти та їх батьки, що проживають на непідконтрольній території, стикаються з труднощами, пов'язаними з вчасним дістанням на підконтрольну територію для проходження ЗНО або подачі документів до українських вишів під час вступної кампанії.

Через обмеження пересування пенсіонери з непідконтрольних територій опинилися в скрутному становищі. Без можливості зняти пенсію на підконтрольній території, вони змушені шукати альтернативні способи виживання — використовувати накопичені заощадження, намагатися прожити лише на соціальні виплати на НПУТ, позичати гроші. Поширеним способом отримати свою зароблену

українську пенсію стало звернення пенсіонерів до юридично сумнівних фінансових структур, які шляхом інтернет-банкінгу надають послуги з так званого «обналичивання» (російською) коштів. При цьому відсоток за таку послугу може досягати до 20%. Але якщо порівнювати кошти відсотків та вартість поїздки на ПУТ через територію РФ з урахуванням часових та психологічних втрат, то все частіше мешканці на НПУТ вдаються до послуг незаконних фінансових структур.

Обмеження пересування збільшили ізоляваність жителів НПУТ та негативно вплинули на їхній психологічний стан. Люди почувають себе як у пастці через нездатність відвідати близьких та рідних більше року, не маючи якихось певних перспектив на покращення ситуації. Фактично для тих, хто не підпадає під дію гуманітарних винятків, або тих, хто не має можливості підтвердити постійне місце проживання на ПУТ/НПУТ, відповідно єдиною можливістю є проїзд територією Росії. Однак цей шлях набагато дорожчий і більш виснажливий¹⁵.

¹⁵ Детальніше описано в розділі «Дістання мешканцями ОРДЛО підконтрольної частини України через територію Російської Федерації»

Більшість пенсіонерів, що постійно проживають на непідконтрольній території, до встановлених обмежень (до березня 2020 року) перетинали лінію розмежування раз на два місяці. Це було пов'язано з необхідністю проходження ідентифікації в Ощадбанку, щоб забезпечити виплату своєї пенсії.

З моменту введення карантину Ощадбанк декілька разів продовжував дію платіжних карток внутрішньо переміщених осіб, термін дії яких закінчився (до 1 березня, 1 травня, 1 жовтня 2021 року). Це стало важливою підмогою для пенсіонерів, що постійно проживають на непідконтрольній території, та не можуть через об'єктивні обставини (непрацюючі КПВВ, нестабільний графік роботи установ через карантинні обмеження, небезпека для здоров'я через розповсюдження коронавірусної інфекції) вчасно прибути до відділень Ощадбанку для отримання нових карток.

В жовтні 2021 року з боку Ощадбанку пролунала заява, що випущені для внутрішньо переміщених осіб картки, в яких закінчився термін дії, діятимуть до 1 січня 2022 року. Банком буде здійснена розсилка SMS-повідомлень клієнтам, картки яких було штучно продовжено, в яких будуть зазначені дата і конкретний час, коли потрібно отримати перевипущену картку. Якщо клієнт захоче обрати інший час візиту, йому буде доступна можливість записатись до відділення онлайн одним із наступних способів: через офіційний сайт Ощадбанку, у чат-боті додатків

Telegram чи Месенджер, у Контакт-центрі за безкоштовним номером: 0 800 210 800.

Як наголосили в Ощадбанку, рішення прийнято і заради безпеки громадян, які вимушені перебувати на тимчасово окупованих територіях, адже є інформація про непоодинокі випадки негуманного присвоєння третіми особами карток і зняття коштів не верифікованими особами.

Заступник директора департаменту електронної комерції і платіжних коштів Ощадбанку Дмитро Баштовий заявив, що автоматичне продовження дії карток вводили, як короточасну міру. Зараз вирішили скасувати цю функцію, що не означає, що люди втратять свої гроші¹⁶.

За словами заступника міністра з питань тимчасово окупованих територій України Ростислава Замлинського пенсіонерам, що проживають на НПУТ, продовжать зараховувати пенсії на нові банківські карти, які чекають їх на рахунках доти, поки вони не зможуть перетнути КПВВ і переоформити картки¹⁷.

В той же час 10 листопада представниця Української делегації в соціально-економічній підгрупі в Тристоронній контактній групі з питань Донбасу Вікторія Страхова зазначила, що планується продовжити дію карток Ощадбанку для пенсіонерів, які проживають в ОРДЛО, і після 1 січня 2022 року¹⁸.

¹⁶ <https://bit.ly/3F1VhpZ>

¹⁷ <https://www.radiosvoboda.org/a/news-ordlo-pensiji-zamlynsky/31505682.html>

¹⁸ <https://www.facebook.com/victoria.strakhova/posts/10160391966153840>

ПРОБЛЕМИ, ЩО ПОТРЕБУЮТЬ ВИРІШЕННЯ

З боку України:

- ▶ продовження накладання українськими прикордонниками адміністративних штрафів за незаконний перетин кордону мешканцями НПУТ. Хоча у червні 2021 року був прийнятий закон України, який передбачає скасування адміністративної відповідальності у вигляді штрафів за порушення існуючого порядку в'їзду/виїзду на НПУТ з гуманітарних причин, на практиці проблему не було вирішено повністю
- ▶ недостатня облаштованість міжнародних пунктів пропуску «Мілове» та «Гоптівка» санітарно-гігієнічними пунктами, нестача кваліфікованих працівників. Ці проблеми мають місце через те, що прикордонні пункти не були розраховані на кількість людей, які через них в'їжджають/виїжджають в умовах сьогодення
- ▶ неприйнятна поведінка співробітників Державної прикордонної служби України по відношенню до мешканців, що проживають на непідконтрольній території, що негативно впливає на процеси реінтеграції та сприйняття офіційної української влади мешканцями НПУТ
- ▶ ментальний відрив мешканців НПУТ від України через існуючі проблеми з їх в'їздом на підконтрольну частину, що може значно ускладнити в майбутньому процес реінтеграції

З боку т.зв. «ДНР» та «ЛНР» (в рамках роботи Тристоронньої контактної групи):

- ▶ обмежена кількість працюючих КПВВ — один в Донецькій області («Новотроїцьке»), один в Луганській області («Станиця Луганська»). Робота інших КПВВ заблокована з боку незаконних збройних формувань т.зв. «ДНР» та «ЛНР»
- ▶ обмежений пропуск людей на працюючих КПВВ — через КПВВ «Станиця Луганська» мешканцям НПУТ з «луганською» реєстрацією можна виїжджати один раз на місяць; КПВВ «Оленівка» («Новотроїцьке» з боку ПУТ) відкритий на пропуск людей тільки по понеділках та п'ятницях
- ▶ залежність перетину лінії розмежування від необхідності отримувати дозвіл від де-факто влади т.зв. «ДНР» та «ЛНР». Період розгляду заявок для отримання дозволу «штабами» — не менше ніж 14 робочих днів
- ▶ залежність можливості перетину лінії розмежування від зареєстрованого місця проживання. Наявні правила перетину КПВВ тісно пов'язані з поняттям «реєстрації», тобто на рішення пропускати людину через лінію розмежування або ні впливає, чи є у неї «донецька» або «луганська» прописка у відповідній т.зв. «республіці»
- ▶ правила перетину лінії розмежування з боку т.зв. «ДНР» та «ЛНР» в умовах поширення Covid-19 постійно змінюються

CivilM + — незалежна міжнародна платформа громадянського суспільства, місією якої є активне сприяння об'єднанню громадських ініціатив та інших активностей з відбудови Донецької і Луганської областей як мирних, інтегрованих і розвинених регіонів у складі демократичної України та єдиного Європейського простору, за активної участі населення регіону та осіб, які залишили регіон через конфлікт.

CivilM + надає своїм учасникам можливість співпраці в рамках спільних ініціатив і проєктів, створення і вираження спільних позицій, надання взаємної підтримки і прояву солідарності, систематизації знань, підвищення кваліфікації та поліпшення скоординованої роботи.

Платформа CivilM + заснована в грудні 2017 року силами представників громадянського суспільства з України, Росії, Німеччини та Франції.

Більше про платформу можна дізнатися на civilmplus.org

Платформа була створена в рамках проєкту «Діалог заради взаєморозуміння і справедливості: європейські НУО, що працюють разом для вирішення конфліктів в Донбасі», реалізованого DRA e.V завдяки підтримці Міністерства закордонних справ ФРН.



Federal Foreign Office

