



Организация по безопасности и
сотрудничеству в Европе
Специальная мониторинговая миссия в Украине

ТЕМАТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

**Защита мирного населения и свобода передвижения
в Донецкой и Луганской областях**

6 мая 2015

Содержание

1. Резюме	3
2. Введение	4
2.1 Временный порядок осуществления контроля за перемещением	4
2.2 Законодательная база.....	5
3. Результаты наблюдений СММ за последствиями введения Временного порядка и ограничений свободы передвижения.....	6
3.1 Недостатки введения системы разрешений	6
3.2 Недостаток информации	7
3.3 Технические ограничения на местах и оплата разрешений	8
4. Конкретные проблемы, с которыми сталкивается гражданское население	10
4.1 Случаи повышенного риска вследствие боевых действий	11
4.3 Проезд через территорию Российской Федерации.....	13
4.4 Помощь при эвакуации	14
4.5 Доступ до гуманитарной помощи	15
5. Рекомендации.....	17

1. Резюме

Продолжение боевых действий между Вооруженными силами Украины (ВСУ) и вооруженными формированиями на востоке, в частности, так называемыми "Донецкой Народной Республикой" ("ДНР") и "Луганской Народной Республикой" ("ЛНР"), представляют собой прямую угрозу для мирного населения Луганской и Донецкой областей (далее "Донбасса").

В этой связи, а также с целью борьбы с угрозами безопасности, связанными с кризисом, украинские власти приняли, *среди прочего*, ряд мер, направленных на регулирование передвижений в районе проведения антитеррористической операции (АТО) на Донбассе. В частности, с целью защиты национальной безопасности и общественного порядка, Правительство ввело Временный Порядок, согласно которому все лица, транспортные средства и грузы должны иметь специальное разрешения для въезда или выезда из зоны конфликта на Донбассе. В рамках своего мандата, Специальная Мониторинговая Миссия ОБСЕ в Украине (СММ) на постоянной основе с января по апрель 2015 года осуществляла мониторинг последствий выполнения Временного порядка.

Хотя наблюдения СММ не дают возможности выполнить комплексную оценку ситуации, и, оценивая множество проблем, которыми занимаются украинские власти, тем не менее, наблюдениями, было установлено, что пропускная система значительно ограничивает возможности людей покинуть затронутые конфликтом районы или получить доступ к безопасным районам и помощь в спасении жизни, включая гуманитарную помощь.

Многие особенности системы пропусков, в том числе сложные и обременительные требования для подачи заявок, трудности в получении необходимой документации в зонах конфликта, где больше нет государственных администраций и служб, несогласованная подача заявок и невозможность выехать к компетентным органам, занимающихся выдачей разрешений, значительно снизило возможность мирных жителей уезжать из Донбасса. Эти ограничения в дальнейшем помешали предоставлению необходимой помощи и услуг наиболее нуждающемуся вёрстам населения. Кроме того, СММ было отмечено, что ограничения на свободу передвижения и связанные с этим последствия вызывают серьезное беспокойство для защиты мирного населения. Специально отведенные места, где заявки могут быть поданы, расположены в зонах активных боевых действий, и до которых можно добраться только через дороги, которые подвержены обстрелу и перекрёстному огню.

Длительное время ожидания, чтобы подать заявки на контрольно-пропускных пунктах в небезопасных районах наблюдаются регулярно. Проблемы с системой пропусков оставляет мирных жителей, которые хотят быстро покинуть затронутые конфликтом территории без другого выхода, как объезжать эти территории тем самым подвергая себя повышенным рискам безопасности в нестабильной среде. Кроме того, СММ отметила, что ограничения передвижения препятствуют возможности проведения эвакуации мирного населения из территорий, неконтролируемых правительством представителями волонтерских организаций гражданского общества и организациями по предоставлению помощи. В результате безопасность и защита мирного населения, включая пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями, вызывает серьёзные опасения.

Тематический отчёт основан на весомом количестве интервью и результатов мониторинга, который проводились СММ за соответствующий период. Среди собеседников СММ были в частности: должностные лица местного самоуправления, в том числе лица, ответственные за выпуск и распространение пропусков;

представители гражданского общества; мирные жители из разных населенных пунктов, которые не смогли или столкнулись с трудностями получить разрешение; и представители (партнеры) Международных организаций.

2. Введение

2.1 Временный порядок осуществления контроля за перемещением

11 января 2015 года, Служба Безопасности Украины (СБУ) объявила о введении *Временного порядка осуществления контроля за перемещением лиц, транспортных средств и грузов вдоль линии соприкосновения в пределах Донецкой и Луганской областей* (далее - «Временный порядок»), который вступил в силу 21 января 2015¹ года и который регулирует передвижения в районе проведения АТО.

Согласно Временному порядку, все передвижения в зону и из зоны АТО должны проводиться через семь обозначенных и контролируемых правительством контрольно-пропускных пунктов (КПП), расположенных вдоль семи основных коридоров.²

Временный порядок также определяет, что все лица и транспортные средства при въезде или выезде из зоны АТО должны иметь специальное разрешение, выданное правительством. Разрешения должны выдаваться в течении установленного срока 10 дней после подачи заявки. После этого разрешение можно забрать на ближайшем к линии соприкосновения КПП или в РОВД на территории, контролируемой правительством, а именно в Дебальцево/Артёмовске³, Старобельске, Великой Новосёлке и Мариуполе.

Разрешения могут быть выданы на один или несколько въездов, и заявка на разрешение должна содержать информацию о чётком маршруте и периоде времени действия разрешения. Заявки на разрешение должны содержать детальную личную информацию, не ограничиваясь действующим паспортом и документами, которые обосновывают необходимость поездки.⁴

Для того, чтобы начать процесс обработки заявок и выдачи разрешений, Временный Порядок установил две новые координационные структуры: Координационные группы и Координационные центры. Координационные группы были созданы при управлениях МВД Украины в четырех милицейских отделах, в которые можно подавать заявки на разрешения, в то время, как Координационные центры были созданы при штабе АТО. Поскольку Временный Порядок был одобрен оперативным штабом по управлению АТО, который является совместной организацией, и в состав которого входят представители разных структур, таких как Службы Безопасности Украины, Вооруженных Сил Украины, Министерства Внутренних дел Украины, Национальной гвардии Украины, Государственной пограничной службы Украины и Государственной фискальной службы Украины, Координационные группы также состоят из представителей разных государственных

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

² КПП, расположенные вдоль следующих коридоров: 1) Луганск – Счастье – Новоайдар; 2) Луганск – Станица Луганская – Широкий; 3) Фащевка – Дебальцево – Артёмовск; 4) Горловка – Артёмовск; 5) Донецк – Курахово; 6) Донецк – Мариуполь (через Волноваху); 7) Новоазовск – Красноармейск – Талаковка – Мариуполь.

³ Координационная Группа была перемещена из Дебальцево в Артёмовск в феврале 2015 года.

⁴ Документы могут включать свидетельство о смерти, права собственности на недвижимость, справка с места жительства, либо справка о заболевании родственников.

министерств и ведомств. Эти учреждения осуществляют отдельные элементы контроля в соответствии с их компетенциями.

Хотя Временный Порядок позволяет выдачу разрешений по личным мотивам, например, смерть родственника, он не включает в себя вариант разрешения для выезда из соображений безопасности.⁵ В разрешении может быть отказано, если установлено, что человек предоставляет угрозу национальной безопасности. Тем не менее, не существует установленных критериев в Временном порядке для оценки таких угроз. Кроме этого, не было создано никаких конкретных административных процедур или судопроизводства, предоставляя, таким образом, реальную возможность обжаловать в суде отказ в выдаче разрешения.⁶

2.2 Законодательная база

Правительство имеет право контролировать передвижение на своей независимой территории для защиты национальной безопасности и гражданского порядка. Согласно международному праву все стороны конфликта должны предпринять меры по обеспечению безопасности и защиты мирного населения в районах боевых действий. Это включает в себя возможность для мирных жителей, добровольно и быстро покинуть районы, затронутые конфликтом, чтобы защитить свою жизнь, а также получить доступ к основной гуманитарной помощи. Правила должны отражать это требование и включают в себя положения о защите права мирного населения покинуть районы, где интенсивность боевых действий ставит под угрозу их жизнь. Более того, право на жизнь, на свободу передвижения и выбора места жительства и право покинуть место жительства в любую страну, включая свою, защищено национальным законодательством и международным правом в области прав человека.⁷

И в заключении, Статья 33 Конституции Украины постановляет, что ограничения на свободу передвижения могут быть введены только законом. Наблюдатели СММ отмечают, что Временный порядок не был зарегистрирован в Министерстве юстиции Украины и точный статус и сущность порядка остаются неясными.⁸

⁵ Временный порядок предусматривает выдачу разрешений в следующих случаях: визиты близких родственников или членов семьи, в том числе по причинам, связанным со смертью в семье; доступ к месту захоронения или личного имущества; и для защиты национальных интересов Украины, или для гуманитарных целей, чтобы международные организации могли выполнять свои дипломатические или консульские функции.

⁶ Отказ в выдаче разрешения может быть обжалован у старшего менеджера Координационного центра координационной группы; или, альтернативно, в суде, в то время как полученный отказ о въезде/выезде из зоны АТО может быть обжалован только в суде. Тем не менее, возможность обжалования является часто невыполнимой, поскольку люди не могут получить доступ к судам, находящимся под государственным контролем.

⁷ Международный пакт о гражданских и политических правах (МПГПП), 999 U.N.T.S. 171, Статья 6 и 12 (ратифицировано Украинской Советской Социалистической Республикой в ноябре 1973); Европейская Конвенция по правам человека (ЕКПЧ), (ETS 5; 213 U.N.T.S. 221, Статья 2 (ратифицирована Украиной в сентябре 1997) и статья 2 Протокола № 4 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод об обеспечении некоторых прав и свобод, помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней.

⁸ Не смотря на то, что многие вебсайты предоставляют онлайн доступ к тексту Временного Порядка, по состоянию на 15 апреля 2015 года его полный текст не был официально опубликован.

3. Результаты наблюдений СММ за последствиями введения Временного порядка и ограничений свободы передвижения

СММ определила три взаимосвязанные проблемы, возникающие при введении Временного порядка и, в частности, системы разрешений, что приводило к значительным ограничениям свободы передвижения мирного населения в зоне конфликта на Донбассе.

3.1 Недостатки введения системы разрешений

Результаты наблюдений СММ показывают, что Временный порядок и определенная им система разрешений выполняются непоследовательно, что привело к ограничению свободы передвижения и общего непонимания условий пересечения линии контакта. В частности, наблюдатели СММ видели, как местные власти, применяющие систему разрешений, могут позволить пересечение линии контакта, независимо от того, имеет ли лицо пропуск или нет, и наоборот, запретить проезд даже при наличии разрешения.

Например, 21 января 2015г. на блокпосту на юг от города Горное перед линией контакта, ВСУ не позволили автомобилям с мирными жителями и грузовикам проехать, поскольку у них не было разрешения, и того же дня СММ видела, что на блокпостах между Артемовском и Горловкой, Красноармейском и Донецком пропускали людей и без разрешений. После отказа разрешить проезд 27 января 2015г. командир подконтрольного правительству блокпосту между Лисичанском и Мирной Долиной сообщил СММ, что новые правила еще не применяются на данном блокпосте. 26 февраля 2015г., когда мирные жители, которые не имели разрешений, попытались перейти с и на неконтролируемые правительством территории в районе села Кондрашовка, СММ сообщили, что переход запрещен, в том числе и для поездок в магазины или на рынок. В некоторых случаях ВСУ позволяли только пешеходный переход. Вследствие этого, количество товаров, которые физически могли быть доставлены, было ограниченным. В том же районе, 12 марта 2015г. наблюдатели СММ видели, что сотрудники блокпоста ВСУ в Станице Луганской разрешили проезд одной семье (женщина, мужчина и трое детей) без пропусков.

СММ также видела случаи, когда лицам, получившим разрешение на перемещение, безосновательно запрещали проезд. В частности, 20 февраля 2015г. местным жителям с действующими разрешениями запретили проезд через Новоайдар в направлении Луганска через мост в Станице Луганской без всяких объяснений⁹. СММ также сообщили, что лица, которые не имеют пропусков, сначала получали отказ на блокпостах, но спустя некоторое время и возвращаясь обратно к блокпосту, им разрешают проехать. Так, 1 марта 2015г. на официальном блокпосте в Луганской области военные ВСУ сообщили, что они получили приказ запретить проезд через блокпост в обоих направлениях.

Также на блокпосте в селе Виноградное ВСУ не разрешили проезд жителям Коминтернова¹⁰, что находится между территориями, подконтрольными правительству

⁹ 4 апреля 2015г. собеседник на 12-м блокпосте севернее Мариуполя, сообщил СММ, что он в третий раз пытается получить разрешение на проезд, так как при первых двух попытках он получил отказ без всяких объяснений. Другой собеседник сообщил СММ, что он и его сын смогли получить разрешение на проезд, а жена получила отказ без объяснений.

¹⁰ Данный населенный пункт входит в список, в соответствии с Распоряжением Кабинета министров Украины 1085 «Об утверждении перечня населенных пунктов, на территории которых органы

и «ДНР», получив инструкции о запрете проезда через этот блокпост для местных жителей, не смотря на отсутствие другого безопасного пути для выезда из села.¹¹ В исключительных случаях ВСУ пропускали только родственников или родителей людей со специальными медицинскими потребностями (например, пациентов с хроническими заболеваниями, нуждающихся в инсулине).

Команды наблюдателей СММ также столкнулись с ограничениями свободы передвижения, связанными со специальными разрешениями¹². Так, 21 января 2015 года патруль СММ при выезде из Луганска попросили показать специальное разрешение на проезд через село Красная Таловка. Кроме того, возле Волновахи 15 февраля 2015г было подвергнуто сомнению право переводчика СММ на пересечение линии контакта без специального разрешения. В обоих случаях команды, в конце концов, получили разрешение на проезд.¹³

3.2 Недостаток информации

Собеседники СММ также обозначили сложности с доступом к информации о процедуре пересечения линии контакта, в том числе для людей, проживающих в зоне конфликта. Горячие линии, которые предоставляют информацию о процедурах, часто не работают или к ним невозможно дозвониться.¹⁴ Лица, которые намерены получить разрешения, также не в состоянии связаться с координационными группами АТО по телефону, поскольку линии часто заняты, не работают или на звонки просто не отвечают. Например, в конце февраля 2015г. местная жительница подконтрольного правительству села в Луганской области обратилась за помощью к СММ для получения разрешения на поездку в Донецк, чтобы посетить свою 80-летнюю мать, которая срочно нуждалась в продуктах питания и медикаментах. С координационной группой в Донецкой области, по сообщениям, было невозможно связаться ни по телефону, ни по электронной почте, в результате чего люди не могли получить доступ к информации о процедуре обращения за разрешением. Также те лица, которые уже подали заявку на получение разрешения, не могли узнать о состоянии рассмотрения их заявления, кроме как посетив учреждение лично.

Трудности с получением информации о системе пропусков также усиливаются вследствие проблем со связью, которую предоставляют два из трех мобильных операторов (Киевстар и МТС). Третий оператор предоставляет более стабильное покрытия ("Life"), но является менее доступным в некоторых областях (например, Харьковской). Информация о требованиях и процедуре обращения есть в интернете, но является недоступной для людей в зоне конфликта, которые не имеют доступа к интернету. Для жителей некоторых сёл, где нет доступа к интернету, единственным источником получения информации является глава села. Даже когда люди имеют доступ к имеющейся информации, они не могут узнать о некоторых из требований для

государственной власти временно не осуществляют или осуществляют не в полном объеме свои полномочия» от 7 ноября 2014.

¹¹ См. Раздел 4.2 данного отчета Изолированные сообщества

¹² Доступ и свобода передвижения СММ ограничивалась постоянно во время отчетного периода, в том числе со стороны «ДНР» и «ЛНР». См. Ежедневные отчеты СММ, начиная с 5 мая 2015.

¹³ Временный порядок также применяется к иностранцам и лицам без гражданства, на которых распространяются такие же ограничения свободы передвижения. В частности, 5 февраля 2015г. СММ получила информацию от Посольства Социалистической Республики Вьетнам в Украине, что около 150-ти человек были недавно перемещены на подконтрольную правительству территорию, а около 250-ти человек все еще проживающих в Донбассе не смогли, как сообщается, пересечь блокпосты, поскольку у них не было действующего разрешения.

¹⁴ СММ подтверждает данную информацию, после нескольких попыток непосредственно дозвониться до горячей линии

получения разрешений. Например, на копиях документов, прилагаемых к заявлению, должна быть надпись от руки «копия верна» и подпись, но об этом требовании не сообщается ни в одном из официальных источников.

3.3 Технические ограничения на местах и оплата разрешений

Несмотря на то, что высокопоставленные государственные чиновники Украины, в том числе президент Порошенко,¹⁵ публично заявил о необходимости упрощения системы разрешений для того, чтобы сделать её более эффективной, и, в разрез с мерами предпринятыми местными муниципалитетами, чтобы облегчить обработку заявок,¹⁶ процесс подачи заявок на получение разрешений остаётся крайне проблематичным.

СММ наблюдала, что мирные жители, которые желают покинуть районы, затронутые конфликтом, могут ждать до 45-50 дней, прежде чем получить разрешение. В связи с этим, в ходе мониторинговой деятельности, СММ обнаружила значительную задержку в выдаче пропусков, которая сложилась в процессе обработки и выдачи разрешений с очень ограниченными возможностями для их обработки в течение короткого периода времени, особенно в течение первых двух недель введения в действие Временного порядка. Например, согласно официальным данным Старобельска, количество людей, подающих заявки на разрешение увеличилось больше чем в два раза, с 2 000 по состоянию на 21 января 2015 года до 4 100 по состоянию на 5 февраля 2015.¹⁷ Однако, было выдано только 156 и 1 700 разрешений соответственно. 15 февраля 2015 года, приблизительно 10 000 человек ожидали выдачи своих разрешений.¹⁸

Подобная ситуация наблюдалась и на блокпосту Станица Луганская. 5 февраля 2015 года, власти проинформировали СММ, что из 400 полученных заявок, 300 всё ещё находились в процессе обработки и 100 было возвращено заявителям для предоставления дальнейшей документации.¹⁹ В Донецкой области, 22 апреля 2015 года офицер милиции Великой Новосёлки упомянул СММ, что с момента введения в

¹⁵ Как передает агентство Униан 4 марта 2015 года, Президент Порошенко заявил, что проект "Цифровая Украина должен использоваться, в частности, для облегчения процедуры пересечения линии соприкосновения на Донбассе мирными гражданами. Порошенко также высказал свое разочарование, что пропуска выпускаются на клочке бумаги и 70% из которых подделываются. Более того, он отметил, что требуется до полтора месяца, чтобы получить разрешения и что, часто люди должны ездить за ними много раз. Порошенко поднимал вопрос на Совете Национальной Безопасности и Обороне и выступает за то, чтобы документы выдавались более простыми и современными методами, включая использование электронных технологий. Президент также отметил, что проверкой лиц, которым будут предоставляться пропуска, будут заниматься соответствующие силовые ведомства, которые будут определять тех, кто был связан с незаконной деятельностью. См. <http://www.unian.ua/politics/1051796-poroshenko-proponue-sprostiti-propusk-v-zonu-ato.html>.

¹⁶ Например, дополнительные офисы были открыты в Волновахе. (офис в Волновахе был закрыт в начале марта, СММ подтвердила эту информацию у местных властей и видела, что офис закрыт) и Орджоникидзе и были введены списки для приглашения лиц в определенные заранее дни с предусмотренным максимальным количеством человек в день.

¹⁷ 27 марта 2015 года, 4,900 разрешений были на рассмотрении из 17900 заявок, в то время как 509 заявителям было отказано. В Донецкой области, 22 февраля, должностные лица Координационного центра проинформировали СММ, что они могут обработать в среднем 600-700 заявок в день из 1000 заявок, в среднем полученных за день, отметив, что выдача разрешения занимает около 17 дней, вместо заявленных 10 дней.

¹⁸ 3 21 февраля 2015 года, общее количество заявок для получения индивидуальных разрешений составило 6,654 (4,717 подтвержденных) включая 1,522 разрешений для транспортных средств, из которых 1,203 были подтверждены и оставшихся 300 были отклонены.

¹⁹ 27 марта, официальное лицо из Старобельска сообщило СММ, что заявки на получение разрешения невозможно больше подавать на КПП в Станице Луганской, а только в Старобельске. Никаких дополнительных объяснений не было предоставлено в этом отношении.

действие этой директивы, Координационная группа получила более 90 000 заявок, из которых около 50 000 разрешений было выдано.

СММ отметила, что трудности в своевременной обработке всех заявок и, следовательно, возможности мирных жителей, пострадавших в результате конфликта, переехать в подконтрольные правительству районы, были отражены в статистике зарегистрированных Внутренне Перемещенных Лиц (ВПЛ).

В частности, когда СММ наблюдала значительное увеличение обстрела и другие атаки на районы проживания мирного населения по всему Донбассу в январе и начале февраля, как в подконтрольных правительству районах, так и неподконтрольных районах,²⁰ поток ВПЛ из Восточной Украины значительно вырос на протяжении января 2015 года, достигнув 30 января количества 942,745 зарегистрированных ВПЛ (со значения 633 523 ВПЛ 8 января 2015 года).²¹

Только с 14 по 21 января 2015 года, было зарегистрировано 47 878 новых ВПЛ.²² Однако, на следующей неделе (с момента введения Временного порядка), с 22 по 26 января 2015 года, количество зарегистрированных ВПЛ составило 21 108, что составляет снижение более чем на 50% по сравнению с предыдущей неделей.²³ Аналогичные показатели были даны официальным лицом в Славянске, который рассказал СММ, что количество регистраций ВПЛ снизилось с 21 января 2015 года, из целых 800 регистраций в день в декабре 2014 года до уровня ниже 100 регистраций в день в течение последней недели января 2015.²⁴

В то время как существуют значительные задержки в процессе обработки разрешений, согласно официальным собеседникам СММ в Донбассе, количество отказов в получении разрешения было лимитировано. По словам этих собеседников, отказ в принятии заявок, как правило, происходит из-за процедурных проблем, таких как несогласованность между заявкой и сопроводительными документами. Когда заявка не одобрена, она, как правило, возвращается для предоставления дополнительной информации, например, личных документов, регистрационных документов транспортных средств и т.д. На основе выводов СММ, почти нет ни одного случая подачи заявки на один въезд, кроме срочных случаев таких как, похороны или посещения родственников. Разрешения выдаются в основном для многоразового въезда.

²⁰ Специальная Мониторинговая Миссия ОБСЕ сообщила о многочисленных инцидентах, которые касаются использования тяжелого вооружения и инцидентов обстрела в густо заселенных районах на протяжении этого периода, включая в Краматорске, Волновухе, Донецке, Мариуполе и Луганске. См. Оперативные отчеты ОБСЕ СММ: 10 февраля 2015 г. по ссылке <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/139846>; от 14 января 2015: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/1347666> 22 января 2015: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/136016> ; от 31 января 2015 года: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/138411>; от 6 февраля 2015 года: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/139666>; от 24 января 2015 года: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/13608>; от 3 февраля 2015 года: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/139521>

²¹ Согласно статистике Министерства Социальной Политики, количество ВПЛ, уехавших с Востока, достигло 633,523 по состоянию на 8 января 2015 года and 1,131,700 по состоянию на 11 марта 2015 года.

²² См. Отчёт Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) № 24 от 23 января: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Ukraine%20Situation%20Report%20-%20final.pdf>

²³ См. Отчёт Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) № 25 от 30 января 2015 года: <http://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Ukraine%20Sitrep%2025%20-%20Final.pdf>

²⁴ В Харьковской области, Департамент труда и социальной защиты населения в Балаклеяском, Барвенковском, Изюмском и Киевском районах уверены, что Временный порядок способствовал уменьшению количества прибывающих ВПЛ.

В результате этих задержек, к СММ часто обращались несколько мирных жителей в Донбассе, высказывая свои обиды по поводу процедуры подачи заявки, которая воспринимается как медленная и чрезмерно бюрократическая.

СММ часто получала утверждения о взятках в размере от 200 до 1000 грн. на контрольно-пропускных пунктах, которые брались для проезда без разрешения. В начале марта 2015 года, СММ получила утверждения о продаже разрешений в Донецкой области стоимостью от 500 до 800 грн.²⁵ СММ не смогла самостоятельно подтвердить эту информацию, хотя она кажется достоверной.

В то время, как недавние попытки внедрить электронную систему разрешений осуществляются в Восточной Украине²⁶, собеседники сообщили СММ, что процесс подачи заявок остается неэффективным и сложным, и во многих случаях, электронная система просто не работает из-за внешних, неконтролируемых обстоятельств для многих мирных жителей на затронутых конфликтом территориях. Например, 3 апреля 2015 года, частные лица на КПП недалеко от Мариуполя проинформировали СММ, что они не заметили ускорение в процессе, несмотря на недавнее введение электронной системы.

Это было повторно подтверждено собеседниками в Волновухе, возле Мариуполя, 15 апреля 2015 года. Более того, СММ отметила, что граждане, которые подвергаются наибольшему риску, часто сталкиваются с ситуациями отключения электроэнергии, делая электронную систему неуместной для того, чтобы обеспечить жизнеспособные решения для нуждающихся людей, в том числе для пожилых людей и лиц с ограниченными возможностями. Ограниченный доступ к электроэнергии был также подтвержден 22 апреля 2014 года местными властями, ответственными за процесс регистрации заявок на выдачу разрешений в Великой Новоселке, где разрешения выдаются вручную из-за отсутствия интернета с момента введения Временного порядка.

4. Конкретные проблемы, с которыми сталкивается гражданское население

СММ отмечает, что ограничения свободы передвижения приводит к тому, что гражданские лица вынуждены задерживаться на затронутых конфликтом территориях, а в некоторых случаях – оказываются в ловушке. Все это является предметом серьезной обеспокоенности в вопросе защиты гражданского населения. Ограничения свободы передвижения, изложенные в этом отчете, не только влияют на повседневную жизнь людей, но и подвергают их опасностям, присущих продолжающимся боевым действиям в регионе.

²⁵ 10 марта 2015 года, СБУ сообщила, что общее количество фальшивых разрешений в зоне АТО увеличилось, при этом предложенная цена фальшивого разрешения составляет 1 600 гривен. Также было сообщено, что большое количество мирных жителей подвергаются легкому обману. См. <http://www.unian.ua/society/1053835-sbu-fiksue-zrostannya-kilkosti-pidroblenih-perepustok-v-okremi-rayonizoni-ato.html>

²⁶ СБУ запустила электронную систему в тестовом режиме 20 марта 2015 года и о её официальном запуске было объявлено перед пасхальными праздниками. См. <http://www.unian.ua/society/1065115-v-sbu-obitsyayut-zapustiti-elektronnu-sistemu-perepustok-v-zoni-ato-do-svyat.html>

4.1 Случаи повышенного риска вследствие боевых действий

СММ неоднократно отмечала, что контрольно-пропускные пункты и Координационные центры, куда подаются заявления на выдачу пропусков, расположены на территориях активных боевых действий и до них можно добраться, только через дороги, которые подвержены обстрелу и перекрёстному огню, таких как маршрут выезда из Горловки или дороги, ведущие в населенный пункт Великая Новоселка из Мариуполя и Донецка. Как правило, состояние дорог оставляет желать лучшего, что приводит к задержкам и более длительным поездкам в пункты назначения. Несмотря на продолжающуюся имплементацию режима прекращения огня, ситуация по безопасности на этих дорогах остается напряженной. В целях митигации угроз безопасности, таких как обстрелы, общественные организации, которые оказывают помощь в эвакуации гражданских лиц, используют небольшие транспортные средства, а не миниваны и автобусы. Таким способом, они надеются уменьшить возможность попадания снаряда или мины в транспортное средство. Начиная с недели предшествовавшей вступления в силу Временного Порядка до середины февраля и начала имплементации режима прекращения огня, СММ сообщала о многочисленных обстрелах, включая на территориях трех населенных пунктов, которые (согласно Временному Порядку) составляют один из коридоров для передвижения в зоне АТО: Волноваха, Донецк и Мариуполь.

В дополнение к рискам связанным с передвижением в зоне конфликта, время ожидания на контрольно-пропускных пунктах для подачи заявления на пропуск и получения пропуска чрезмерно для территорий, подверженных обстрелам и перекрёстному огню.²⁷ Так, 23 января 2015, контрольно-пропускной пункт в с. Фашевка подвергся обстрелу, что привело к нескольким жертвам среди мирного населения. СММ неоднократно наблюдала, как люди стояли в очереди на контрольно-пропускных пунктах в течение многих часов.²⁸ 6 марта 2015 СММ наблюдала приблизительно 100 человек (приехавших из Горловки и Дебальцево) стоящих в очереди в Артемовском Координационном центре.²⁹ Аналогичная ситуация наблюдалась на контрольно-пропускном пункте в Марьенке 8 марта 2015 года. Отчеты констатируют отдельные многодневные очереди на подачу заявления и получения пропусков.³⁰ Вследствие этого, люди, желающие въехать или выехать из зоны АТО, вынуждены уехать после подачи заявления. Спустя несколько дней, этим людям нужно

²⁷ См. Отчёт Управление ООН по координации гуманитарных вопросов (УКГВ) № 25 от 30 января 2015 года <http://www.humanitarianresponse.info/system/files/documents/files/Ukraine%20Sitrep%2025%20-%20Final.pdf>.

²⁸ 2-3 апреля 2015 года, СММ обратила внимание, что время ожидания на посещённых КПП в районе Мариуполя составляет около 15 минут на один автомобиль, с очередями, порой достигающими более 60 автомобилей.

²⁹ Фактически, СММ обратила внимание, что в Луганской области заявки подаются в Координационные группы и на КПП, в то время, как разрешения выдаются Координационным центром в Старобельске. 16 марта 2015 года, персонал на КПП в Станице Луганской и Макарово объяснили СММ, что они отвозят заявки в Старобельск раз в неделю, где разрешение выдаётся, и они обратно забирают разрешения на КПП для их дальнейшей выдачи. Похожая информация была дана 19 марта официальными собеседниками КПП в Лисичанске, которые заявили, что ежедневно подается около 80-100 заявок, которые потом отсылаются в Старобельск на рассмотрение.

³⁰ По словам представителей гражданского общества, 12 февраля 2015 года, в Координационном центре в Артёмовске, ожидало около 250-300 мирных жителей. Женщина, с которой беседовала местная организация, подала заявку на получения разрешения 2 недели назад и приехала снова для того, чтобы забрать своё разрешение, однако узнала о том, что ее номер 814 в списке ожидания. Она собиралась стоять в очереди несколько дней, чтобы получить своё разрешение. Другие организации гражданского общества сообщили 16 января 2015 года об очереди мирных жителей на КПП, длиной в 1,5 км. На КПП в посёлке Курдюмовка, 12 февраля 2015 года, была замечена очередь из 100- 150 мирных жителей.

возвращаться обратно, и снова ехать через территории, на которых продолжаются боевые действия. При этом, люди не знают, будут ли им выданы пропуска и когда. По разным сообщениям, гражданским лицам, желавшим пересечь контрольно-пропускной пункт в Гнутове, пришлось ожидать четыре или пять часов, даже тем из них, у кого были пропуска.

4.2 Изолированные общины

СММ неоднократно сообщала об инцидентах, когда несовершенство пропускной системы приводило, частично, к появлению изолированных и загнанных в ловушку сообществ. В некоторых случаях, люди, которые не имеют пропусков или которые потеряли необходимые личные документы не могут въехать и выехать из зоны АТО. В некоторых деревнях, жители, которым необходимо получить специальное разрешение чтобы проехать через контрольно-пропускной пункт, не смогли этого сделать по причине того, что глава местной администрации покинул населенный пункт. Вследствие этого, необходимые документы для подачи заявления на получения пропуска для пересечения определенных рубежей не могут быть получены. Кроме того, дороги, ведущие к контрольно-пропускному пункту могут быть заминированы или недоступны по другим причинам.

Символичен пример населенного пункта Коминтернове, расположенного на территории неподконтрольной Правительству и «ДНР» в 22 километрах к северо-востоку от Мариуполя и в 88 км к югу от Донецка. 31 января 2015 СММ констатировала тяжелую гуманитарную ситуацию в Коминтернове. Вследствие сильного обстрела на протяжении предыдущих двух недель в населенном пункте наблюдались перебои с подачей электроэнергии и нехватка газоснабжения. Также СММ констатировала отсутствие медицинского оборудования, источников питьевой воды и ощутимую нехватку продовольствия. Ухудшению ситуации способствовали отсутствие реальных возможностей получения доступа на безопасные территории и жизненно важной помощи вследствие действия системы Временного Порядка. Назначенный для жителей Коминтернове контрольно-пропускной пункт находится в Гнутово, приблизительно в трех часах езды от Мариуполя. Ограничения доступа, включая контрольно-пропускной пункт «ДНР», который до недавнего времени также был закрыт для жителей Коминтернове, чрезвычайным образом усложнило передвижение через контрольно-пропускной пункт в Гнутово. Затребованный маршрут удлинил на несколько часов поездку через небезопасные территории возле Мариуполя. В довершение к этому, закрытие ближайшего контрольно-пропускного пункта в Виноградном для движения автомобильного транспорта на въезде / выезде из Мариуполя привело к нехватке основных бытовых средств и медикаментов в деревне. Гражданские лица могли подавать заявления на пропуск на контрольно-пропускном пункте в Гнуково или в населенном пункте Сартана, включая два дополнительных пункта, которые были открыты в Мариуполе, но эти пункты остаются в недосыгаемости для жителей Коминтерново. Еще одним препятствием является присутствие противотанковых мин на дорогах.³¹ Большинство жителей Коминтерново работают в Мариуполе и поставлены перед риском потерять средства к

³¹ 26 февраля 2015 года, СММ наблюдала большое количество неразорвавшихся снарядов на территории сёл Коминтерново и Павлополь. На протяжении нескольких месяцев и до сегодня СММ владеет информацией о наличии неразорвавшихся снарядов в этой местности и успешно содействовала режиму локального прекращения огня для выполнения работ по разминированию. См. Оперативный отчет ОБСЕ СММ за 9 марта 2015 года: <http://www.osce.org/ru/ukraine-smm/144236>

существованию, таким образом ситуация на дорогах негативно влияет на экономическую стабильность и возможность выживания в сложившейся обстановке. Пенсии и зарплаты не выплачивались уже на протяжении нескольких месяцев.

3 апреля 2015 СММ была проинформирована жителями населенного пункта Павлопол, территории неподконтрольной Правительству и «ДНР» в 25 км к северу от Мариуполя, что вследствие прекращения транспортного сообщения с этим населенным пунктом, жителям необходимо самим нанимать транспортные средства, чтобы добраться до контрольно-пропускного пункта для подачи заявления, и затем самим организовать транспорт для обратного пути, что финансово недостижимо для жителей Павлополя. Жители неподконтрольных ЛНР территорий работающие на территориях неподконтрольных Правительству также испытывали сложности в том, чтобы добраться до места работы после решения от 15 февраля не разрешать пропуск для пассажиров в Старобельске, даже если у них есть пропуск.³²

4.3 Проезд через территорию Российской Федерации

Вследствие затяжного процесса и проблем с безопасностью в сочетании с ограничением движения общественного транспорта из неконтролируемых правительством районов³³, наблюдатели СММ отметили, что люди часто решают ехать транзитом через территорию Российской Федерации, чтобы попасть в контролируемые правительством районы Украины³⁴. Такой вариант длиннее, но безопаснее. Однако, он также создает дополнительные трудности для лиц, желающих переехать или вернуться в зону конфликта, а также дополнительные расходы, связанные с использованием частных автобусных компаний.

Большую долю людей, которые вынуждены ехать через территорию Российской Федерации, составляют женщины, дети и люди преклонного возраста, которые имеют удостоверения личности или проездные документы³⁵. Многим такой способ проезда, а также поездка через контактную линию для получения разрешения, не подходит. Это прежде всего те люди, у которых нет необходимых документов, например, паспорта; а также лица, которые не имеют государственной регистрации (в том числе для многих Ромов); лица, которые потеряли документы во время бегства от военных действий; лица, которые не смогли восстановить свои документы, поскольку они живут в

³² Официальные собеседники СММ подтвердили, что на протяжении последней недели февраля 2015 года, КПП на Станице Луганской был закрыт для пассажиров, регулярно совершающий поездки из пригорода в город и обратно, даже если у них есть все необходимые документы, связанные с Временным порядком. Никаких дополнительных объяснений не было предоставлено.

³³ 6 января 2015 года в Министерстве инфраструктуры Украины заявили о временном прекращении пассажирских перевозок общественным транспортом в районы, где проводится АТО ввиду "угрозы жизни и здоровью пассажиров". Это решение последовало после похожего решения, принятого 26 декабря 2014 года тем же Министерством, в результате которого была прекращена продажа билетов для поездок на общественном транспорте маршрутами, соединяющими материковую Украину и Автономную Республику Крым.

³⁴ С 29 января по 18 февраля 2015 года люди, которые пересекали границу с Российской Федерацией, рассказали об опасности во время эвакуации из их домов и о необходимости защитить детей во время военных действий. См. Отчет Миссии наблюдателей ОБСЕ на российских пунктах пропуска Гуково и Донецк от 4 февраля 2015 года, <http://www.osce.org/om/139066> и 19 февраля 2015, <http://www.osce.org/om/141856>

³⁵ В докладе Главного наблюдателя Поля Пикара на заседании Постоянного Совета ОБСЕ за период с 1 октября 2014 года по 17 февраля 2015 года сообщалось о том, что семьи с пожилыми людьми составляют вторую по численности группу среди тех, кто пересекает границу. Людей преклонного возраста в сопровождении других членов семьи также видели во время пересечения границы. Почти никто из них не хотел покинуть свои дома, но родственники большинства из них убедили их покинуть территорию Донбасса за некоторое время.

неконтролируемых правительством районах³⁶. Кроме того, такой вариант проезда не представляется возможным для лиц с ограниченными возможностями, требующими специального транспорта и помощи, в том числе тех, кто находится на домашнем или больничном режиме, или не может самостоятельно передвигаться, что исключает их попадание в места, где можно оформить разрешение.

Собеседники СММ, которые проезжали в контролируемые правительством территории, поделились разными впечатлениями от пребывания на пограничных пунктах, в том числе прозвучало несколько жалоб на оскорбительное поведение³⁷. Например, когда люди впервые покидали Украину через границу с Российской Федерацией – факт пересечения границы нигде не был зарегистрирован. В результате, должностные лица, как сообщалось, высаживали таких людей из их транспорта, чем заставляли их в течение нескольких часов находиться на открытом воздухе при низкой температуре. Позже, им выдавали оповещения о правонарушении и назначали штраф в размере 1 400 – 1800 грн. Группа женщин также жаловалась на то, что им пришлось выдержать 15-часовой допрос, во время которого их называли обидными словами. Пограничники, как сообщается, были особенно агрессивны на пункте пропуска в Волчанске, который позже закрыли³⁸.

4.4 Помощь при эвакуации

Много людей, которые остаются в районах, контролируемых вооруженными группировками, не имеют достаточных возможностей, средств или поддержки для того, чтобы оставить эти районы самостоятельно. Эвакуация, которую организует украинская власть и волонтерские организации, является их единственным шансом добровольно покинуть пострадавшие в результате конфликта районы. По состоянию на 10 марта 2015 года, при содействии правительства, с Донецкой и Луганской областями³⁹

³⁶ 5 февраля 2015 года на пункте пропуска через государственную границу в Чугуновке (к северовостоку от Харькова) наблюдателям СММ сообщили, что согласно с новыми правилами, полученными 28 января 2015, лица, прибывающие из неконтролируемых правительством территорий Украины, должны проходить через особый порядок. Их пересечение границы с Россией считалось незаконным в связи с отсутствием таможенного или пограничного контроля. По таким административным правонарушениям подразделения пограничной службы были обязаны передавать все дела в суд. Минимальная административная санкция составляла 1500 грн. но они уверены, что она не будет применяться к гражданам, которые пострадали (ВП). База данных людей, которые оставляли неконтролируемые правительством территории через неконтролируемые пункты пропуска, хранили и сравнивали с базой данных СБУ с целью выявления лиц, активно поддерживающих "ДНР" и "ЛНР". Гражданам без соответствующих документов (включая загранпаспорта) отказывали. Средняя продолжительность процедуры пересечения границы задерживалась с 20 минут до 3 часов.

³⁷ Также во время поездки в пределах Украины несколько мирных жителей сообщили о словесной агрессии со стороны украинских солдат на контрольно-пропускных пунктах, которые называли их "сепаратистами".

³⁸ 18 февраля 2015 Кабинет Министров Украины принял распоряжение № 106-р "О закрытии пунктов пропуска через государственную границу", согласно с которым временно приостанавливают работу 23 пункта пропуска, расположенные на украинско-российской границе в Луганской, Донецкой, Сумской и Харьковской областях. Всего 39 действующих пунктов пропуска через украинско-российскую границу (3 в Черниговской области, 14 в Сумской, 15 в Харьковской, 6 в Луганской и 1 в Киевской областях) в данный момент закрыты. См. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd>. За две недели до этого решения, 30 января 2015 года Кабинет Министров принял Постановление № 38 "Некоторые вопросы повышения уровня национальной безопасности Украины". Это постановление предусматривает, что по состоянию на 10 февраля 2015 проход в / из зоны АТО или Автономной Республики Крым регулируется частью третьей статьи 22 Закона Украины "О государственной границе Украины".

³⁹ См. УВКБ ООН доставляет помощь в условиях ухудшения ситуации на востоке Украины <http://www.unhcr.org/54fecb966.html>.

было эвакуировано более 11 000 мирных жителей⁴⁰ (в том числе более 2 240 детей и почти 350 людей с ограниченными возможностями). Однако, эвакуация из неконтролируемых правительством районов главным образом проводится общественными и волонтерскими организациями, в том числе для лиц с ограниченными возможностями⁴¹. Ежедневно на "горячую линию", созданную Харьковской инициативой поддержки вынужденных переселенцев (в том числе "Станция-Харьков", "Восток-SOS" и ИНВА "Восток-SOS") поступает в среднем 100 запросов о помощи в эвакуации. Семь из этих запросов – от лиц с ограниченными возможностями. С июня 2014 года ИНВА "Восток-SOS" эвакуировала 700 человек, преимущественно инвалидов.

Наблюдатели СММ отметили, что в этих рамках Временный порядок применяется по-разному. Тогда как для эвакуации при поддержке государства специальное разрешение не требуется, общественные организации должны получить разрешение для оказания помощи населению, которое пострадало в результате конфликта. Например, после договоренностей о временном прекращении огня 6 февраля 2015 года Государственная служба по чрезвычайным ситуациям (ГСЧС) вместе с несколькими волонтерскими организациями, смогли провести эвакуацию сотен мирных жителей из Дебальцево и близлежащих районов по упрощенной процедуре, не требующей разрешений. Однако, с момента вступления в силу Временного порядка, количество мирных жителей, которые были эвакуированы волонтерскими организациями, значительно уменьшилась, поскольку лишь несколько организаций получили разрешение. Сейчас, они больше не могут раздавать гуманитарную помощь, а могут проводить только отдельную эвакуацию ограниченного количества лиц, когда это разрешено или по инициативе ГСЧС или руководством АТО. На момент подготовки отчета, ИНВА "Восток-SOS" была единственной волонтерской организацией, которая в Харьковской области получила разрешение на многократный проезд в зону АТО; в то время как другим волонтерским организациям неофициально разрешено проводить отдельные эвакуации. Каждые четыре-пять дней они могут эвакуировать максимум 40 человек, включая раненых или незащищенных матерей с детьми до восьми лет, а также детей без сопровождения из приютов семейного типа, правда, при условии предварительной договоренности⁴². Такие обременительные требования негативно влияют на возможности тех, кто оказывает помощь в проведении срочной эвакуации.

4.5 Доступ до гуманитарной помощи

В дополнение к ограниченным возможностям волонтеров оказывать помощь в проведении эвакуации, ограничение свободы передвижения мешает также оказанию гуманитарной помощи наиболее незащищенным слоям населения⁴³. СММ неоднократно отмечала, что положение мирных жителей, оказавшихся в районах, наиболее пострадавших в результате конфликта, остается чрезвычайно сложным. Много людей живет в подвалах, нередко они не имеют питьевой воды, еды, отопления, электричества и элементарных медицинских препаратов. Несколько общественных организаций, работающих в пострадавших от конфликта районах, пытаются доставить

⁴⁰ Минимум 4500 человек были эвакуированы в период с 2 до 9 февраля 2015 года, преимущественно из района Дебальцево.

⁴¹ В Харьковской области представитель правительства подтвердил, что они только один раз могли помочь лицам с ограниченными возможностями во время эвакуации.

⁴² Информация получена от НП "Пролисок".

⁴³ См. УКГД, Отчет по ситуации № 31, 13 марта 2015 года

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep%20%2331%20FINAL.pdf>

гуманитарную помощь тем, кто в ней нуждается, на подконтрольной "ДНР" территории, столкнулись с проблемами в получении разрешений и проезде через контрольно-пропускные пункты⁴⁴ (как контролируемых, так и неконтролируемых правительством). Доставка часто задерживается или отменяется без объяснения причины.

Наблюдатели СММ зафиксировали, что ограничения приводят к задержке доставки гуманитарной помощи, включая медицинские препараты и медицинское оборудование. В результате, граждане, проживающие в неконтролируемых правительством районах, недополучают необходимые средства и имеют ограниченный доступ к медицинским услугам. 11 марта 2015 команда СММ посетила Краснодон, где местные жители рассказали наблюдателям СММ, что затрудненный доступ гуманитарной помощи привел к тому, что 17 медицинских учреждений в районе (как сообщалось, на 133 000 жителей) долгое время оставались без медицинских препаратов, поскольку их запасы иссякли за полтора месяца до того⁴⁵. Наблюдатели СММ также отметили недостаток кислородного обеспечения в больницах. Например, с 26 февраля 2015 года на контролируемых правительством контрольно-пропускных пунктах в Волновахе и Курахово не разрешался проезд кислородного обеспечения из Мариуполя на территорию, контролируемую "ДНР" через усложненные правила налогового урегулирования и пограничного контроля. СММ немедленно отреагировала на эту проблему и 27 февраля 2015 этот вопрос был поднят в соответствующем подразделении Центра по контролю и координации (СЦКК). Хотя представители украинской стороны пообещали содействовать доставке, по состоянию на 2 марта 2015 года, никакого прогресса в этом вопросе не было отмечено. 2 и 4 марта 2015 года наблюдателям СММ сообщали о том, что больницы и другие медицинские учреждения в Донецке проводят операции только в экстренных случаях в связи с крайне ограниченными запасами кислорода. Другие плановые операции отменялись.

Наконец, ситуация для мирных жителей с особыми потребностями в этих районах также продолжает ухудшаться, особенно для людей пожилого возраста она осложняется невозможностью выехать из-за ограничения передвижения⁴⁶. Мирным жителям для получения государственных услуг приходится ездить в контролируемые правительством районы. Часто это вызывает трудности из-за требований Временного порядка, связанные с ограничениями свободы передвижения и безопасности через военные действия. Такая ситуация, как и раньше, вызывает наибольшую обеспокоенность, учитывая решение правительства в ноябре 2014 года прекратить финансирование бюджетных учреждений и осуществление социальных выплат, включая бюджеты для больниц, выплату пенсий и социального обеспечения в районах,

⁴⁴ См. УКГД, Отчет по ситуации № 31, 13 марта 2015 года

<http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Sitrep%20%2331%20FINAL.pdf>

⁴⁵ Лица, которые лечатся от ВИЧ, туберкулеза и проходят курс опиоидной заместительной терапии также сталкиваются с задержками в поставках жизненно необходимых медикаментов. См. более Human Rights Watch "Мирное население испытывает трудности в получении медицинской помощи, 13 марта 2015 года <http://www.hrw.org/news/2015/03/13/ukraine-civilians-struggle-get-medical-care>.

⁴⁶ Для иллюстрации, 7 марта 2015 команда СММ посетила местную Белореченскую поликлинику, которая принимает около 100 пациентов в день. Персонал не получает зарплату, а последняя поставка лекарственных препаратов в учреждение поступала в июле 2014. В результате, пациенты вынуждены приносить в больницу свои лекарства для получения медицинской помощи. Многие пациенты с хроническими заболеваниями не получают должного лечения. Как сообщается, несколько пожилых людей страдают от инсультов в результате ухудшения ситуации с безопасностью, но они не получают необходимого лечения, что в конечном итоге приводит к преждевременной смерти.

которые в настоящее время находятся не под контролем правительства⁴⁷. Так называемые "ДНР" и "ЛНР" так и не смогли урегулировать нехватку, вызванную прекращением финансирования⁴⁸. Учитывая все эти трудности, несколько собеседников СММ и Миссии наблюдателей ОБСЕ на российских пунктах пропуска Гуково и Донецк, которые живут на территориях, неподконтрольных правительству воспринимают это положение как "наказание"⁴⁹.

5. Рекомендации

Учитывая обозначенные выше проблемы, СММ сформулировала набор рекомендаций с целью преодоления длительных пагубных последствий, которые были вызваны ограничениями свободы передвижения мирного населения. В связи с этим СММ призывает все стороны:

- пересмотреть и провести оценку введения пропускной системы, а также отметить соответствуют ли последствия такой системы на мирное население тем целям, которые ставило перед собой правительство и внести соответствующие правки;
- отменить любые административные сборы и судебные преследования за незначительные правонарушения тех мирных жителей, которые, учитывая гуманитарную ситуацию, оставили Украину через неконтролируемые точки пересечения границы и транзитом через Российскую Федерацию и пытались добраться до безопасного места в Украине.

СММ призывает все стороны:

- соблюдать Комплекс мер по выполнению Минских соглашений от 12 февраля 2015 года;
- предоставить возможность мирным жителям, которые из соображений безопасности хотят покинуть пострадавшие районы, сделать это быстро и безопасно, без чрезмерной задержки и ограничений, вследствие которых жители могут попасть под обстрел, перекрестный огонь или другие формы атак, включая на контрольно-пропускных пунктах;
- обеспечить свободный и безопасный доступ гуманитарной помощи и эвакуации гражданского населения из зоны конфликта;
- проявлять максимальную сдержанность и принять на себя полную ответственность за защиту мирных жителей, включая предотвращение дальнейшего их перемещения и страданий, и удвоить свои усилия, направленные на стабилизацию ситуации и обеспечение соблюдения согласованного прекращения огня;
- облегчать человеческие страдания и обеспечивать свободную, быструю и беспрепятственную доставку гуманитарной помощи и предоставлять лицам,

⁴⁷ См. Тематический отчет СММ ОБСЕ "Наблюдения в отношении бывших бюджетных учреждений в Донецкой и Луганской областях" от 30 марта 2015 года <http://www.osce.org/ukraine-smm/148326?download=true>.

⁴⁸ См. Human Rights Watch "Мирное население испытывает трудности в получении медицинской помощи, 13 марта 2015 года <http://www.hrw.org/news/2015/03/13/ukraine-civilians-struggle-get-medical-care>.

⁴⁹ См. Отчет Миссии наблюдателей ОБСЕ на российских пунктах пропуска Гуково и Донецк от 19 февраля 2015 года <http://www.osce.org/om/141856>.

занимающимся оказанием такой помощи, быстрый и беспрепятственный доступ к нуждающимся;

- приоритетной задачей должно быть выполнение обязанностей, возложенных на все стороны конфликта, по обеспечению защиты гражданского населения в зоне конфликта, должно быть гарантировано соблюдение основных, неотъемлемых прав человека и основополагающих свобод гражданского населения, особенно наименее защищенных слоев.