



# «Конфлікт не заморожений»:

звіт за результатами міжнародної моніторингової місії до Луганської та Донецької областей



Federal Foreign Office



## Вступ

З 24 по 29 липня 2020 року німецька громадська організація DRA спільно з благодійним фондом Восток SOS та за підтримки Міністерства закордонних справ Німеччини провели чергову міжнародну моніторингову місію на сході України. Учасники восьмої за рахунком моніторингової місії відвідали райони, напряму зачеплені бойовими діями, а також населені пункти, розташовані безпосередньо на лінії зіткнення. У місії взяли участь експерти з п'яти країн: Костянтин Реуцький, виконавчий директор Благодійного фонду Восток SOS (Україна), Юлія Красільникова, голова правління БФ Восток SOS (Україна), Євген Васильєв, координатор програм моніторингу та документування порушень прав людини БФ Восток SOS (Україна), Петро Андрусечко, журналіст "Газети Виборчої" (Польща), Івар Далє, експерт Норвезького Гельсінського комітету (Норвегія), Андреас Умланд, експерт Українського інституту майбутнього (Німеччина), і Григорій Фролов, віце-президент Фонду «Свободная Россия» (Росія).

Завданням місії було вивчити безпекову та соціально-економічну ситуацію в зоні збройного конфлікту, приділяючи особливу увагу таким питанням: обстріли населених пунктів напередодні та в перші дні запровадження повного і всеосяжного перемир'я 27 липня 2020 року, наслідки пандемії Covid-19, проблеми перетину лінії розмежування, реалізація реформи децентралізації в регіоні, що постраждав під час воєнного конфлікту.

У рамках польової частини місії учасники моніторингової групи провели більше 30 інтерв'ю з представниками місцевих та регіональних військово-цивільних адміністрацій (ВЦА) і органів місцевого самоврядування, військовослужбовцями Збройних сил України (ЗСУ), місцевими політиками, представниками організацій громадянського суспільства, місцевими жителями. Для збору інформації використовувався метод частково структурованого інтерв'ю. Також учасники місії провели моніторинг ділянок розведення і можливого розведення сил і засобів в Донецькій і Луганській областях та відвідали контрольні-пропускні пункти в'їзду-виїзду (КПВВ).



Зібрані дані були оброблені експертами проекту та систематизовані у вигляді даного звіту. Автори дослідження звертають увагу читачів насамперед на питання безпеки, зокрема, перспективи дотримання "повного і всеосяжного перемир'я", проблемні питання реформи децентралізації на тлі триваючого військового конфлікту, гуманітарні питання і перспективи економічного відродження регіону, проблеми реалізації права на свободу пересування в умовах воєнного конфлікту і карантинних обмежень у зв'язку з пандемією COVID-19

Експертами проекту також були сформульовані рекомендації українському уряду та міжнародному співтовариству щодо розв'язання деяких проблем, які були підняті учасниками моніторингової місії.

## **1. Питання безпеки в районах, розташованих безпосередньо на лінії зіткнення**

*Конфлікт не заморожений – такий висновок зробили учасники моніторингової групи в ході польових спостережень. Інтенсивні бойові дії велися безпосередньо перед вступом в дію 27 липня 2020 року рішення про повне припинення вогню, а також в перші два дні після оголошення режиму тиші. В даний період моніторингова група зафіксувала кілька фактів обстрілів з боку непідконтрольних українському уряду районів Донецької області, в ході яких був поранений щонаймеша один мирний житель міста Мар'їнка. На цьому тлі заява глави СММ ОБСЄ про те, що за 4*

*місяці перемир'я не зафіксовано жодного факту поранень або смерті цивільних осіб внаслідок бойових дій, викликає подив. Як стало відомо вже в ході підготовки даного звіту, Спеціальною моніторинговою місією ОБСЄ було зафіксовано 2051 порушення перемир'я. Штаб Операції об'єднаних сил повідомляє про 224 обстріли з боку незаконних збройних формувань в період з 27 липня по 4 листопада 2020 року, в результаті яких троє українських військових загинули і ще 11 були поранені.*

### **а) Ситуація в сфері безпеки на лінії зіткнення до вступу в силу перемир'я: польові спостереження в Золотому-4 і Катеринівці**

Золоте-4 в Луганській області є однією з гарячих точок на лінії зіткнення. Восени минулого року безпосередньо поблизу даного населеного пункту, адміністративно розташованого на території міста Золоте, було здійснено розведення військ і сил, в результаті якого був демілітаризований невеликий відрізок фронту: представники ЗСУ відійшли на 300 метрів від своїх позицій на лінії зіткнення, а збройні формування так званих ДНР і ЛНР - на 700 метрів.

Спостереження моніторингової місії за ситуацією в районі Золотого-4, здійснені в суботу, 25 липня, підтвердили, що демілітаризація невеликого фрагменту контактної лінії практично не зменшила кількості обстрілів даного населеного пункту. Так, на під'їзді до міста учасники місії спостерігали дим, а в самому Золотому-4 чули відлуння від вибухів (ймовірно, обстріл вівся з 120-мм



мінометів) приблизно з 13.00 до 14.00 годин.

За словами місцевих жителів, напередодні, а також з самого ранку суботи 25 липня вівся сильний обстріл в безпосередній близькості від селища. Однак, в середині липня ситуація була ще гірше, і обстріли були настільки інтенсивними, що «кулі свистіли між листям дерев», як зазначила одна із співрозмовниць місії.

Марина Данилкіна, місцева активістка, яка публічно виступає проти відведення ЗСУ, також підтвердила представникам місії щоденний характер обстрілів. Сама Марина побоюється, того що збройні формування так званих ДНР і ЛНР скористаються розведенням сил, щоби взяти під свій контроль дану територію.

Під час бесіди з Мариною в парку біля Будинку культури Золотого-4 вогневої обстріл посилювався. Учасники місії зафіксували постріли з автоматичної

зброї, гранатометів і мінометів. В якийсь момент обстріл став настільки інтенсивним, що Марина попросила переміститися подалі від місця спільного спілкування з міркувань безпеки. Після переміщення на віддалену височину, поруч з якою раніше знаходився спостережний пункт ОБСЄ, моніторингова місія продовжила стежити за боєм, який тривав ще протягом півтори години.

Слід зазначити, що близько 500 осіб досі проживають в Золотому-4. І хоча чимало з них пов'язують свої надії на мир з перспективою повного і всеосяжного припинення вогню, більшість поділяє скептичні настрої. Так, на запитання про те, як довго тривала «тиша» під час попередніх спроб встановлення перемир'я, одна з літніх мешканок відповіла – «ніколи».

За словами жителів села Катеринівка, розташованого неподалік від Золотого, ситуація з безпекою покращилася в

їхньому населеному пункті після розведення сил і засобів. Проте, обстріли спостерігалися до вступу в силу угоди про припинення вогню. Так, наприклад, 22 червня був обстріляний місцевий клуб: "Обстріл почався рано вранці, після 4 годин. Стріляли з великокаліберної автоматичної зброї. Постраждав тільки клуб. Частково пошкоджено дах, а також стекла у вікнах і сама будівля. Ми звернулися за допомогою до Міжнародного Червоного Хреста. Вони привезли нам матеріали, і будемо ремонтувати клуб своїми силами за допомогою ВЦА міста Золоте», – каже одна з мешканок і волонтерка Катеринівки.

## **б) Ситуація в перші дні після вступу в силу рішення про припинення вогню**

Рішення про припинення вогню вступило в дію 27 липня 2020 року. Слід зазначити, що йдеться вже про двадцять дев'яту спробу встановити режим тиші на лінії зіткнення. Рішенням передбачено такі моменти: заборона на наступальні і розвідувально-диверсійні дії, а також заборона на використання будь-яких видів літальних апаратів сторін; заборона на застосування вогню, включаючи снайперський; заборона на розміщення важкого озброєння в населених пунктах та їх околицях, в першу чергу, на об'єктах цивільної інфраструктури, включаючи школи, дитячі садки, лікарні та приміщення, відкриті для громадськості; ефективно застосування дисциплінарних заходів за порушення режиму припинення вогню і повідомлення про них координатору ТКГ, який повідомляє про це всім її учасникам, а також ряд інших пунктів. Незважаючи

на оголошений режим тиші, Спеціальна моніторингова місія ОБСЄ вже в перший день введення цього режиму зафіксувала 11 випадків використання зброї (в тому числі 21 вибух). Зі свого боку, учасники спільної моніторингової місії Восток-SOS / DRA зафіксували факт поранення цивільної особи в місті Мар'їнка Донецькій області, розташованого на лінії розмежування.

Так, в перший день припинення вогню, місцеві жителі Мар'їнки, мати і син, вирішили скористатися оголошеною тишею і прибрати присадибну ділянку, що прилягає до їхнього будинку і знаходиться фактично на лінії вогню.

«Спочатку я почув свист, а через деякий час – вибух», – розповів нам 28 червня потерпілий чоловік, показуючи свою перев'язану руку. Можна припустити, що постріл був зроблений з підствольного гранатомета. На щастя, чоловік отримав легке поранення, але осколок застряг у нього в руці, недалеко від нерва, і пізніше руку доведеться оперувати.

Поруч із чоловіком стоїть його мати, яка працювала з ним на присадибній ділянці в той нещасливий день. З початку війни жінка двічі отримувала поранення, і після другого поранення у неї в нозі залишився осколок.

На думку військових і цивільних, з якими представники місії мали можливість поспілкуватися, ситуація з безпекою значно покращилася на лінії зіткнення, а кількість пострілів фактично зменшилася. Однак, ситуація не дозволяє говорити про повне і всеосяжне дотримання режиму тиші.



### **в) Ситуація на пішохідному переході за КПВВ «Станиця Луганська»**

Учасники моніторингової місії вже не в перший раз фіксують незрозумілу ситуацію з представниками так званого Спільного центру з контролю і координації режиму припинення вогню і стабілізації лінії зіткнення (СЦКК) ЛНР на пішохідному переході через Сіверський Донець, розташованому за КПВВ «Станиця Луганська». Слід нагадати, що відповідно до Мінського протоколу від 5 вересня 2014 року, СЦКК включає в себе представників генеральних штабів українських і російських збройних сил, уповноважених здійснювати моніторинг дотримання режиму припинення вогню. Після виходу російських представників з СЦКК в кінці 2017 року моніторинг проводиться виключно силами ЗСУ. Жодні представники так званих ДНР і ЛНР не входять до складу даного центру і не мають жодних повноважень з

моніторингу дотримання режиму припинення вогню.

Однак, починаючи з 2018 року, самопроголошені республіки створили власні СЦКК, присвоївши собі таким чином право на моніторинг за дотриманням режиму припинення вогню в порушення Мінського протоколу 2014 року. Представники так званого СЦКК ЛНР постійно перебувають на пішохідному переході в Станиці Луганській з боку «ЛНР». При цьому їхнє розташування, відразу за відремонтованою частиною мосту, також є порушенням Мінських домовленостей 2014 року, згідно з якими територія, підконтрольна самопроголошеній ЛНР, починається на іншому березі річки Сіверський Донець, тобто за пішохідним мостом.

На питання учасників моніторингової місії про те, хто вони і що вони роблять на мосту, чоловіки з нашивками так



званого СЦКК ЛНР відповідають, що вони – спостерігачі. Однак, вони відмовляються вступати в подальший діалог або викликають по рації «старшого», який також не коментує їх роль і завдання.

### г) Інші проблеми з безпекою в зоні збройного конфлікту

Учасники моніторингової місії ідентифікували і інші проблеми в зоні збройного конфлікту: пожежі, робота диверсійних груп, а також напруженість, пов'язана з перспективами подальшого розведення збройних сил і засобів.

За словами Юрія Золкіна, голови Станично-Луганської районної державної адміністрації, та Олексія Бабченка, керівника військово-цивільної адміністрації Золотого, деякі пожежі на Луганщині були викликані навмисно – обстрілами, що приводять до займання трави. Перший такий випадок стався

навесні 2020 року, коли вогонь в бік Станиці Луганської йшов з боку річки Сіверський Донець, тобто від лінії зіткнення. В іншому випадку загорання пожежа була викликана мінометним вогнем поблизу російського кордону.

Губернатор Луганської області Сергій Гайдай розповів представникам місії про діяльність диверсантів на території області, яка також ускладнює ситуацію з безпекою. Так, в липні 2020 року СБУ виявила та зупинила спробу підірвати дві цистерни на хімічному заводі «Азот» в місті Северодонецьк.

Спостерігачі міжнародної моніторингової місії DRA/Восток SOS виявили в демілітаризованій зоні в Станиці Луганській гранату, яка була випущена з АГС та не розірвалася.

Перспективи подальшого відведення збройних сил і засобів від лінії зіткнення досі викликають неоднозначні думки та



емоційну реакцію як у представників влади, так і у населення прифронтових населених пунктів. Так, Юрій Золкін, голова Станично-Луганської РДА, виступає за відведення військ біля пішохідного мосту з гуманітарних міркувань – для ремонту нової ділянки зруйнованого моста. У той же час, він проти відводу українських військ на інших ділянках на лінії зіткнення.

## **2. Децентралізація та проведення місцевих виборів vs безпека**

*Теперішні військово-цивільні адміністрації (ВГА) в східноукраїнських прифронтових районах повинні зберегтися, але при цьому бути частково реформовані. Після звільнення Донецького регіону вони зможуть стати інституційної моделлю для особливого перехідного режиму адміністрації на тимчасово окупованих територіях.*

25 жовтня 2020 в Україні відбулися перші загальнодержавні місцеві і регіональні вибори після завершення першого етапу довгострокової реформи децентралізації, яка триває з квітня 2014 року. Це голосування мало більше політичне значення, ніж попередні вибори обласних, районних і муніципальних рад, а також міських голів. Особливо місцеві парламентарії і сільські старости, які були обрані в жовтні в рамках новооб'єднаних територіальних громад (ОТГ), отримали нові завдання, прерогативи і обов'язки. Дані місцеві і регіональні вибори стали, таким чином, вагомим кроком вперед в процесі демократизації, реформування і європеїзації України.

Слід зазначити, що проведення виборів на фактично окупованих Росією і непідконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей залишається неможливим. Всупереч планам Кремля, а також ідеям деяких західних політиків, українська держава не може і не повинна проводити вибори до



повного відновлення свого суверенітету на даних територіях. Після п'яти років напруженої дискусії все ще можна знайти нереалістичні тлумачення Мінських угод 2014–2015 років, які пропонують провести вибори на територіях, які досі не підконтрольні українському уряду. У кращому випадку такі вимоги наївні. У гіршому випадку вони свідчать про часткову прихильність їхніх прихильників таким принципам, як національний суверенітет, верховенство закону і ліберальна демократія. Контроль території одним (і тільки одним!) національним урядом повинен бути встановлений перед виборами і децентралізацією. Просування місцевої демократії та самоврядування на окупованих територіях може стати предметом практичної імплементації тільки після того, як всебічно буде вирішено питання, якій державі вони, власне, належать.

У той же час, моніторингова місія DRA/Восток SOS вивчила перспективи проведення місцевих виборів на підконтрольних територіях Луганської та Донецької областей, зокрема в районах, містах і селах, розташованих в безпосередній близькості до лінії зіткнення.

Починаючи з 2015 року в Донецькій і Луганській області, а також в більшості прифронтових населених пунктів відсутнє місцеве самоврядування. Дані території управляються тимчасовими так званими військово-цивільними адміністраціями (ВЦА), які безпосередньо підлегли Об'єднаному оперативному штабу ЗС України (ООС); призначення на керівні посади в складі даних адміністрацій здійснюється Президентом

України (обласні ВЦА) або ж Командувачем об'єднаних сил. Перед подачею закону про ВЦА, Петро Порошенко в січні 2015 року стверджував, що закон "це дозволить сьогодні вирішити питання відсутності влади на звільнених територіях, коли фактично втекли всі обрані депутати місцевих рад, які займали сепаратистські позиції, скоювали злочини, переховуються від правосуддя".

Спочатку Закон від 3 лютого 2015 «Про військово-цивільні адміністрації» повинен був діяти один рік. Однак, з того часу його дія неодноразово продовжувалася, а кількість ВЦА на місцевому та районному рівнях поступово збільшувалася. ВЦА мають багато звичайних законодавчих і виконавчих прерогатив місцевих рад відповідного рівня та їх виконавчих органів (управління економічними процесами і житлово-комунальним господарством, соціальна і культурна політика), забезпечуючи таким чином життєдіяльність місцевих громад в ситуації воєнного конфлікту. Вони також наділені деякими надзвичайними повноваженнями у відповідних населених пунктах, що нівелюють місцеве самоврядування і політичне життя на цих територіях.

Представляючи собою особливі муніципальні або регіональні гібридні режими, з характеристиками як звичайного централізованого управління, так і військового керівництва, ВЦА не є при цьому повністю надзвичайними адміністраціями режиму надзвичайного стану. Таким чином, військово-цивільне адміністрування було і досі є необхідним проміжним рішенням

проблеми того, що місцеве самоврядування непридатне в зонах активних або потенційних бойових дій. В умовах локальної політичної нестабільності, пов'язаної з війною і глибокими економічними деприваціями, ВЦА виявилися слушним інструментом для забезпечення елементарного порядку і запобігання російської інтервенції через так звану лінію дотику.

У той же час, ВЦА вочевидь суперечать реформам децентралізації, що проводяться в Україні з 2014 року. Як відзначали Костянтин Реуцький і Юлія Шукан в одній з перших робіт на цю тему під промовистою назвою [«Спокуса авторитарного управління: військово-цивільні адміністрації в зоні воєнного конфлікту на сході України»](#) (Київ / Берлін: Восток SOS / DRA, 2019, стр. 7): «за відсутності депутатського корпусу, який колегіально приймає рішення, і поділу на законодавчі та виконавчі функції, а значить і при ослабленні системи стримувань і противаг, глави ВЦА самі організують роботу відповідної адміністрації (стаття 6 [закону 'Про ВЦА']): Вони призначають і звільняють співробітників ВЦА, керують її діяльністю і несуть персональну відповідальність за виконання адміністрацією покладених на неї функцій. До того ж, вони є одноосібними розпорядниками бюджетних коштів. Законом про військово-цивільні адміністрації також не передбачено створення Громадської ради при ВЦА, що ще більше підсилює роль глави адміністрації і знімає всі перешкоди для авторитарного стилю правління».

У мирних умовах місцеві і регіональні

вибори в жовтні 2020 були б слушною можливістю замінити ВЦА на належним чином обрані ради, старост і мерів, тим більше, з розширеними прерогативами в новостворених ОТГ. Проте, проведення таких виборів в деяких прифронтових районах Донецької і Луганської областей здається передчасним щонайменше з трьох причин.

По-перше, виборчу кампанію технічно складно провести в населених пунктах, близьких до лінії зіткнення. Багато жителів цих сіл, селищ і міст тимчасово покинули свої будинки і переселилися в інші частини України через страх або відчай і мають сьогодні статус внутрішньо переміщених осіб. Включити всіх представників даної категорії переміщених громадян в процес обрання органів самоврядування за місцем їх проживання представляється неможливим. З огляду на той факт, що фізична, соціальна і гуманітарна інфраструктура прифронтових регіонів глибоко відзначена війною, а також беручи до уваги інші особливі обставини, проведення нормальних виборчих кампаній і легітимних процесів голосування в прифронтових населених пунктах є значним викликом для органів влади.

По-друге, прифронтові регіони і населені пункти, якими зараз керують ВЦА, є улюбленими мішенями російських інфільтрацій і маніпуляційних операцій. Телебачення і радіоканали Росії і двох її маріонеткових псевдо-держав, так званих Донецької і Луганської народних республік, домінують в інформаційному просторі уздовж лінії розмежування і формують думку і світогляд місцевих жителів. Якщо Москві вдається

втрутитися в процес голосування в США, Великобританії або Франції, вона, безумовно, може і бажає зробити те саме в російськомовних селах і містах, розташованих всього в декількох кілометрах від власних проксі-сил і маріонеткових режимів на Донбасі.

По-третє, головним відкритим питанням для багатьох, якщо не для більшості відповідних населених пунктів, залишається питання функціоналу новообраних законодавчих і виконавчих муніципальних органів після проведення місцевих виборів. Однією з найважливіших сфер відповідальності класичного місцевого самоврядування є збір і розподіл податків та інших доходів міських або сільських громад, а також залучення внутрішніх та іноземних інвестицій на відповідні території. Однак, починаючи з весни 2014 року, ці завдання стали незначними або, інколи, просто відсутніми в населених пунктах уздовж лінії розмежування, де економічне, соціальне, культурне і

політичне життя досі залишається суттєво обмеженим.

Переважаючи проблеми уздовж лінії розмежування, від Станиці Луганській на півночі до Маріуполя на півдні, мають не економічний і не соціальний характер. Найбільш гостро там стоять питання безпеки і війни. У багатьох прифронтових районах розташовані КПВВ, функціонування яких визначає локальне економічне життя. Однак ці КПВВ управляються Києвом з підконтрольною українському уряду боку, і російською проксі-владою в Луганську і Донецьку на непідконтрольних територіях. Місцеве управління в прифронтових населених пунктах, таким чином, зводиться до того, як краще використати невеликі субсидії, надані центральним урядом, для вирішення безлічі конкуруючих інфраструктурних проблем, таких як постачання електроенергії, води, тепла та ліків, організація догляду за дітьми, пенсіонерами або хворими, а також ремонт пошкоджених житлових будинків



і громадських будівель. Насправді деякі з цих завдань тепер частково взяли на себе такі іноземні організації як Міжнародний Червоний Хрест, Норвезька рада у справах біженців та міжнародна мережа «Лікарі без кордонів». За таких обставин незрозуміло, чим саме займатиметься місцеве самоврядування.

На цьому тлі стає зрозуміло, чому Україна поки частково зберігає ВЦА на необхідний період. Більш того, Києву варто було б розробити та імплементувати нове законодавство, яке б дозволило поліпшити функціонування даних адміністрацій. Можливо, буде потрібно навіть внести зміни до Конституції України, щоби законодавчо закріпити особливі проміжні місцеві режими, які були створені в 2015 році, і які, мабуть, повинні будуть і далі існувати в зоні ООС протягом певного часу. Поки ВЦА не є цілком конституційними, і не створені таким чином, щоби діяти протягом тривалішого періоду часу.

Необхідно також удосконалити нинішній особливий режим з метою розробки та запровадження альтернативних механізмів зворотного зв'язку між ВЦА і місцевими громадами. Часто керівники ВЦА вже знаходяться в більш-менш тісному контакті не тільки з державними установами, такими як лікарні і школи, а й з місцевими НКО, підприємствами, партіями та ЗМІ. Ці відносини могли би бути формалізовані шляхом законодавчо врегульованого створення постійних консультативних рад, які будуть закріплені за ВЦА. Відповідно до таких поправок до Закону "Про ВЦА", керівники адміністрацій повинні були б враховувати думку громадських рад, до

яких входять представники НКО, бізнесу, партій та ЗМІ. ВЦА можуть бути зобов'язані звертатися за консультаціями до цих рад по всім рішенням, що стосуються муніципальних питань, таких як житло, транспорт, освіта, охорона здоров'я тощо (і в меншій мірі з приводу проблем, які стосуються питань безпеки і оборони).

Можливо, крім того, було б доцільно підключити дані консультативні ради, в тій чи іншій формі, до процесу вибору відповідних кандидатур до складу персоналу ВЦА. Також корисно було б встановити офіційну процедуру подачі скарг, за допомогою якої місцеві громадські організації, бізнес-асоціації, засоби масової інформації і політичні партії могли б повідомляти про неправомірні дії представників ВЦА до Штабу ООС. Такі скарги можуть стосуватися випадків хабарництва, кумівства або свавілля з боку керівників і співробітників ВЦА. Хоча така реконфігурація роботи ВЦА, як і раніше, не буде являти собою належним чином демократичне і децентралізоване управління, вона встановить більш стійкий надзвичайний режим, який може знадобитися прифронтовим районам, поки триває російська агресія на Донбасі.

І останнє, але не менш важливе. Ці проміжні місцеві режими, що складаються з централізовано призначених співробітників ВЦА і локальних громадських рад, можуть в майбутньому грати роль типового механізму реагування на інші надзвичайні ситуації. Перш за все, ВЦА можуть надати Києву майбутній зразок для управління окупованими зараз територіями Донбасу під час перехідного

періоду між звільненням їх від російської окупації і подальшим включенням їх до загальної реформи децентралізації в Україні. Це буде особливо актуально в тому випадку, якщо окуповані території не будуть тимчасово управлятися в рамках міжнародної миротворчої операції ООН після відходу Росії з українського Донбасу. За такого сценарію, Києву необхідно спочатку ввести надзвичайний режим на території колишніх так званих народних республік, щоби забезпечити всеосяжну демілітаризацію і політичну, правову, медійну та громадську ре-українізацію нині окупованої частини регіону. Тільки після повної реінтеграції окупованих територій у всеукраїнську політику і економіку матиме сенс об'єднання малих громад в ОТГ і проведення місцевих виборів в нові українські органи самоврядування. У цей момент окуповані в даний час території стануть повноправними частинами децентралізованого української держави.

### 3. Соціально-економічна ситуація прифронтових територій

*Учасники моніторингової групи не помітили істотного поліпшення економічної ситуація в Луганській і Донецькій областях за рік, що минув після останньої польової дослідницької місії. Особливо погана ситуація в п'ятикілометровій зоні уздовж контактної лінії, за винятком кількох населених пунктів, де розміщуються великі промислові підприємства, прямо або опосередковано керовані групою System Capital Management.*

Економічна структура регіону зруйнована війною; економічні зв'язки з тимчасово окупованими територіями розірвані, в той час як нові зв'язки з підприємствами в безпечних регіонах України створюються повільно. Обсяги виробництва промислових підприємств



скоротилися в декілька разів. Особливо це торкнулося підприємств, виробничий цикл яких залежав від потужностей, що залишилися на непідконтрольних територіях. Ряд промислових підприємств зупинили свою роботу або навіть закрилися.

Значно впали обсяги перевалки вантажів в азовських портах Донецької області. У 2014 році вантажообіг зменшився вдвічі через те, що багато виробників промислової і сільськогосподарської продукції залишилися відрізаними від даних вантажних коридорів лінією фронту. Чергове різке зниження вантажообігу відбулося в 2018–2019 роках після відкриття російською стороною моста через Керченську протоку і введення політики негласної блокади українських азовських портів. Посилення російської військової присутності в акваторії Азовського моря стало причиною помітного зниження обсягів вилову риби українськими рибалками.

Всі вугледобувні підприємства, які постачали вугілля, що коксується, яке необхідне для металургійного виробництва, залишилися в окупованому Донбасі, що підвищило собівартість і вплинуло на зниження обсягів виробництва металургійних підприємств і хімічних заводів, які беруть участь в їхньому виробничому ланцюжку.

Воєнні дії суттєво ускладнили транспортне сполучення з низкою районів на півдні Донецької і на півночі Луганської області. Залізничний транспортний коридор в Приазов'ї не був розрахований на той обсяг вантажів, який зараз йде через перегін Волноваха–Камиш–Зоря через те, що

основна залізнична гілка, яка з'єднувала маріупольські промислові підприємства зі споживачами та постачальниками, в 2014 році була перерізана лінією розмежування, і рух нею було повністю зупинено в 2017 році. Уряд України вже кілька років обговорює плани збільшення пропускної здатності зазначеного залізничного перегону, проте роботи на даній ділянці так і не почалися. Схожа ситуація спостерігається і в Луганській області – залізнична гілка Кондрашевська Нова – Лантратівка, що веде від контактної лінії на півдні контрольованої частини області до українсько–російського кордону на півночі, після окупації частини територій області у 2014 році відрізана від транспортної системи України. Таким чином, сільськогосподарські та енергетичні підприємства половини підконтрольної частини Луганщини не мають можливостей перевозити свої вантажі залізницею, що помітно впливає на собівартість їхньої продукції і позбавляє конкурентних переваг. Конкуренції в таких умовах не витримав навіть енергетичний актив такого монополіста як Ринат Ахметов – Луганська теплоелектростанція в місті Щастя. Через відсутність можливості поставляти залізницею необхідне для своєї роботи вугілля Луганська ТЕС на дві третини скоротила виробництво електроенергії і заявила про намір ліквідувати підприємство в найближчі десять років.

Багато вугільних шахт на підконтрольних українському уряду прифронтових територіях нерентабельні і перебувають на межі закриття. Частина з них уже припинила видобуток вугілля і забезпечує тільки відкачування

ґрунтових вод, приплив яких різко збільшився через зупинку багатьох вугледобувних підприємств на тимчасово непідконтрольній території. Високі витрати на відкачування вод на тлі і без того високої собівартості продукції поступово підводять український уряд до рішення про закриття низки вугледобувних підприємств – ця стратегія вже кілька років обговорюється на рівні Кабінету Міністрів.

Ці та інші фактори вже призвели до різкого зростання безробіття, і в найближчі роки, за відсутності заходів по оздоровленню ситуації, дана проблема буде тільки посилюватися. Особливо гостро проблема безробіття проявляється в населених пунктах поблизу лінії розмежування. У багатьох з них більшість дорослого працездатного населення не має постійної роботи, і багато сімей живуть за рахунок пенсій і соціальних виплат своїх старих.

З початком бойових дій в 2014 році спостерігається відтік капіталів з регіону конфлікту. Власники малого і середнього бізнесу воліли або закрити свої проекти, або перенести активи в безпечніші регіони країни. Після сплеску в 2014 році, негативна бізнес-міграція тривала більш повільними темпами і в наступні роки. Близькість до театру бойових дій не сприяє залученню нових інвестицій у регіон, що охоплений конфліктом. У попередні роки український уряд, незважаючи на рекомендації експертів, не продемонстрував готовність знизити податковий тягар для інвесторів, готових ризикнути своїми капіталами, вклавши їх у проекти на Донбасі. Закономірно, що без наданих урядом інвесторам гарантій компенсації ризиків, обсяг інвестицій в регіон продовжував скорочуватися.

Зменшення обсягу інвестицій логічно призвело до скорочення доходів місцевих громад, а відповідно, і скорочення витрат на реалізацію програм розвитку, модернізації інфраструктури і локальних соціальних проектів. Крім того, відтік капіталів, зупинка промислових підприємств і зростання безробіття призвели до загального зниження соціальних стандартів і якості життя населення регіону. Регіон стає дедалі більш залежним від дотацій з центрального бюджету та міжнародної технічної допомоги, обсяги якої в останні роки постійно скорочуються. Особливо поганим є соціально-економічне становище жителів районів, прилеглих до контактної лінії. Багато сімей тут не мають джерел постійного доходу і дуже залежні від гуманітарної допомоги, що на тлі згорання міжнародних гуманітарних програм і нездатності української влади забезпечити базові потреби місцевого населення може призвести до зростання соціальної напруги в регіоні в найближчі кілька років. Очевидно, що провокувати зростання соціальної напруги будуть і афілійовані з російським політичним керівництвом регіональні політичні еліти, які традиційно використовують критику центральної влади для мобілізації свого електорату.

Озвучені в засобах масової інформації плани уряду по створенню на підконтрольних прифронтових територіях Вільної економічної зони і зниження ставки оподаткування для інвесторів вселяють обережний оптимізм і надію на оздоровлення економіки регіону. Однак, детальної стратегії реалізації зазначеної економічної політики владою досі представлено не було.

## 4. Ситуація зі свободою пересування на лінії розмежування

*Надзвичайна ситуація в період пандемії COVID-19, а також обмежувальні заходи, введені з березня 2020 року, призвели до виникнення нових проблем зі свободою пересування на лінії розмежування. Рішення Тристоронньої контактної групи (Україна, Росія, ОБСЄ) щодо мирного врегулювання ситуації на Сході України про відкриття двох нових КПВВ на лінії розмежування в містах Золоте і Щастя Луганської області було знову заблоковано представниками так званих ДНР і ЛНР.*

**а) До листопада 2020 року уздовж всієї лінії розмежування діяли п'ять контрольних пунктів в'їзду-виїзду (КПВВ): чотири - в Донецькій області («Гнутає», «Майорськ», «Мар'їнка», «Новотроїцьке»), і один - в Луганській області («Станиця Луганська»), який передбачає лише**

**пішохідний перехід, проїзд автомобільного транспорту був неможливим через часткове руйнування моста через річку Сіверський Донець.**

10 листопада 2020 року Україна відкрила два додаткових КПВВ в містах Золоте (автомобільне сполучення) і Щастя (пішохідний перехід) Луганської області в рамках домовленостей, досягнутих Тристоронньою контактною групою (Україна, Росія, ОБСЄ). Представники так званих ДНР і ЛНР, обладнавши зі свого боку дані КПВВ, до цього часу не відкрили їх. Варто також відзначити, що з української сторони КПВВ «Золоте» працювало в односторонньому порядку ще з 31 березня 2016 року. Однак, даний КПВВ перетинали переважно жителі двох населених пунктів - Золоте-4 і Катеринівка, що знаходяться територіально за КПВВ, оскільки робота пункту і тоді була заблокована представниками проросійських адміністрацій так званих ДНР і ЛНР.





В кінці липня уряд України оголосив про створення окремого державного підприємства «Реінтеграція і відновлення», в зоні відповідальності якого буде утримання КПВВ. Цей процес може привести до позитивних змін у функціонуванні КПВВ. Хоча пункти в'їзду-виїзду працюють з 2015 року, але до цього часу на законодавчому рівні не визначено їх юридичний статус і підпорядкування єдиному державному органу, який би відповідав за цільове фінансування і забезпечення належної роботи пунктів. Йдеться про КПВВ в Донецькій і Луганській областях, а також на адміністративному кордоні між Херсонською областю та тимчасово окупованих Кримом. Таке державне підприємство повинно забезпечити уніфікацію контрольних пунктів в'їзду-виїзду.

Ще один амбітний план українського уряду – створення на всіх КПВВ мобільних сервісних центрів, на базі яких будуть надаватися адміністративні та банківські послуги, а також будуть облаштовані кімнати матері і дитини, зони відпочинку, медичні пункти тощо. За словами керівника Луганської обласної ВЦА С. Гайдая, на кожному пункті планують облаштувати мобільний пункт забору матеріалу для ПЛР-тестування, що дозволить швидко припинити самоізоляцію особам, які перетинають лінію розмежування. Але поки невідомо де люди чекатимуть результатів ПЛР-тестування, тому що єдина лабораторія в області знаходиться в Сєвєродонецьку, в 130 км від Станиці Луганській. Віце-прем'єр-міністр України, міністр з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій Олексій Резніков заявляє в ЗМІ, що зараз розглядається

можливість відкриття такого хабу на одному з КПВВ в Донецькій області.

## **б) Обмеження, пов'язані з введенням карантину в період пандемії COVID-19**

У зв'язку з пандемією COVID-19 з 16 березня в Україні частково була обмежена робота КПВВ, а з 22 березня рух через КПВВ повністю закрили. Винятки передбачалися для представників моніторингових місій ОБСЄ, ООН, МКЧХ. Також командування ООС повідомляло, що у виняткових випадках, при наявності критично важливих життєвих обставин і відповідних підкріплюючих документів, окремим особам може бути надано дозвіл на перетин лінії розмежування. Окупаційні адміністрації так званих ДНР і ЛНР також повністю закрили КПВВ зі свого боку: на донецькій ділянці – з 21 березня, на луганській – з 23 березня.

Україна в односторонньому порядку відновила роботу КПВВ «Станиця Луганська» та «Мар'їнка» 10 червня, КПВВ «Новотроїцьке» – 22 червня, але самопроголошені республіки зі свого боку заблокували переходи. Лише 19 червня обмеження для перетину лінії розмежування скасували в так званій ЛНР, а 25 червня – в «ДНР». При цьому, вже 28 червня окупаційна влада «ДНР» знову заблокувала перетин лінії розмежування на переходах.

На момент візиту моніторингової місії з усіх п'яти працюючих КПВВ в повному обсязі здійснювався пропуск людей тільки в Станиці Луганській, хоча і тут кількість бажаючих перетнути лінію розмежування значно скоротилася: з



близько 12 000 осіб щодня до карантину – до близько 1000 осіб в день станом на кінець липня.

Інші КПВВ були закриті для перетину, оскільки представники так званої ДНР оголосили про припинення роботи своїх пропускних пунктів «до нормалізації епідемічної ситуації на територіях, підконтрольних уряду України». З боку так званої ДНР окупаційна влада пропускала людей через лінію розмежування два дні на тиждень – по понеділках і п'ятницях – лише через КПВВ «Оленівка», що межує з українським КПВВ «Новотроїцьке». При цьому виїхати з окупованих територій дозволяли тільки тим, хто має реєстрацію на підконтрольних українському уряду територіях, а в'їзд до самопроголошених республік – тільки тим, хто в списках так званого «оперативного штабу по коронавірусу». Однак процедура формування списків була непрозорою, а розгляд звернень міг

тривати до 30 днів, тому людей пропускали повільно і вибірково.

28 липня моніторингова місія поспілкувалася з людьми, які вже кілька тижнів жили на автобусній зупинці у КПВВ «Новотроїцьке», чекаючи, коли окупаційна влада дозволить їм перетнути лінію розмежування. На момент візиту місії таких людей було дев'ять, серед них були люди похилого віку, хворі та особи з хронічними захворюваннями. Велике занепокоєння представників місії викликала ситуація з двома літніми жінками у віці 70 і 80 років, які заявили, що знаходяться біля КПВВ "Новотроїцьке" вже два тижні. Вони, здавалося, не до кінця розуміли причину, по якій їх не пропускали додому. У жахливих умовах перебували й неповнолітні, зокрема хлопець 17 років, що очікує разом з батьками, дозволу на в'їзд від влади так званої ДНР. За свідченням людей, до 27 липня на автобусній зупинці жила також родина з малолітніми дітьми.

Прикордонна служба України організувала нічліг для цих людей на території КПВВ, в наметі ДСНС. Харчування забезпечували гуманітарні організації. Станом на 6 серпня троє з дев'яти людей так і не були пропущені і залишалися під відкритим небом, очікуючи дозволу на повернення додому від так званої ДНР.

Представники так званої ЛНР встановили інше обмеження: на непідконтрольну уряду України територію бойовики пропускали тільки осіб, які мають реєстрацію в самопроголошених ДНР і ЛНР, однак виїхати з непідконтрольної території дозволялося всім, незалежно від адреси реєстрації.

Що стосується роботи українських КПВВ, моніторингова група спостерігала готовність до пропуску людей в повному обсязі, без додаткових умов і підстав для перетину лінії розмежування. Однак, у зв'язку зі скасуванням обов'язкової обсервації, яка була введена в Україні, умовою для перетину було визначено встановлення мобільного додатку «Дій Вдома» та 14-денна самоізоляція, що створило серйозні проблеми при перетині КПВВ для певних верств населення.

Одна з головних проблем – відсутність смартфонів у людей, особливо літніх, або неможливість самостійно встановити додаток «Дій Вдома». По-перше, не кожен смартфон підходить для установки програми, наприклад, старі версії операційної системи Android не підтримують додаток. Значною є кількість випадків, коли встановлення додатку стає неможливим через дрібні технічні неполадки смартфона або програмного

забезпечення додатку. Також проблеми виникають з SIM-картами старого зразку, які не підтримують 4G зв'язок. Окрема проблема – поганий сигнал мобільного зв'язку на КПВВ, внаслідок чого не приходять SMS-повідомлення з кодом активації програми, і відсутність доступного інтернету, що унеможливорює завантаження програми на території КПВВ. Представники моніторингової місії спостерігали, як на КПВВ «Станиця Луганська» співробітники прикордонної служби допомагали людям, які чекали входу на підконтрольну територію, встановлювати і активувати програму «Дій Вдома», для чого створювали точки доступу Wi-Fi, використовуючи особисті телефони і мобільний інтернет. У липні безкоштовні точки доступу Wi-Fi встановили на КПВВ "Новотроїцьке", а в серпні Гуманітарна місія «Проліска» встановила точки доступу Wi-Fi і на КПВВ "Станиця Луганська".

13 червня 2020 року Кабінет Міністрів України скасував вимогу обов'язкової обсервації для осіб, що виїжджають з тимчасово окупованих територій, в результаті чого всі, хто з будь-яких причин не може встановити додаток «Дій Вдома», не можуть бути пропущені на підконтрольну українському уряду територію. У зв'язку з цим, кілька десятків людей на термін від одної до трьох діб опинилися в так званій «сірій зоні» між КПВВ «Новотроїцьке» і пунктом пропуску в окупованій Оленівці. Проблему спричинили процедури перетину, встановлені владою так званої ДНР. Як зазначалося раніше, представники самопроголошеної республіки дозволили виїзд з тимчасово окупованої території для всіх бажаючих без обмежень, проте в'їзд з території, контрольованої урядом

України, був дозволений тільки за заздалегідь затвердженими списками. Таким чином, близько 60 осіб, які виїхали з так званої ДНР, не змогли перетнути КПВВ «Новотроїцьке», оскільки не мали можливості встановити додаток «Дій Вдома». При цьому вони також не змогли повернутися до місця постійного проживання на тимчасово окупованій території, оскільки перетин ними контрольного пункту "Оленівка" не було заздалегідь узгоджено з представниками так званих ДНР і ЛНР.

Люди були змушені очікувати більше трьох днів на території, розташованій між пунктами пропуску, поки їхні родичі або знайомі привезуть їм смартфон або іншу SIM-карту, і тільки тоді отримували можливість зареєструватися в додатку і перетнути КПВВ. Українські служби та організації надавали таким особам можливість ночувати в таборі ДСНС і забезпечували питною водою, харчуванням та засобами гігієни. Але перебувати в наметовому таборі дозволялося тільки вночі, вранці людей вивозили на лінію розмежування, до так званого нульового блокпосту.

Після багатоденних переговорів з представниками агенції ООН керівництво Донецької ВЦА вирішило розмістити в один з ізоляторів 28 осіб з числа тих, хто через неможливість встановити програму «Дій Вдома» не могли перетнути лінію розмежування, для проходження двотижневої обсервації. Дане рішення, що порушує порядок, встановлений Кабінетом Міністрів України, дозволило врятувати людей, які опинилися в небезпечній ситуації.

Людей, які не можуть встановити додаток

«Вдома», у Донецькій області продовжують розміщувати на обсервацію в одному з приміщень туберкульозного санаторію для дорослих селища Гостре, що входить до Селидівської міської ради. Представники моніторингової місії отримали інформацію про те, що за день до їхнього візиту, 27 липня 2020 року, з КПВВ «Новотроїцьке» сім чоловік відвезли на обсервацію. В середньому від 9 до 11 осіб, що не мають можливості встановити мобільний додаток, поміщають на обов'язкову обсервацію у випадках, коли окупаційна влада так званої ДНР пропускає людей зі свого боку через лінію розмежування. При цьому в Луганській області всі, хто не встановив додаток «Дій Вдома», повертаються на непідконтрольну територію.

З огляду на критичність виявлених проблем, надзвичайно важливим є рішення уряду України про скасування з 1 серпня обов'язкової двотижневої самоізоляції для громадян, що в'їжджають на підконтрольну українській владі територію з тимчасово окупованих територій Донбасу і Криму. Згідно з постановою КМУ, особам, які перетинають КПВВ на лінії розмежування і адміністративному кордоні з півостровом, не потрібно встановлювати додаток «Дій Вдома». Але, всупереч постанові, за рішенням командувача ООС, на період дії карантину дозволено перетин лінії розмежування лише за умови самоізоляції з використанням мобільного додатку або обсервації. При цьому, для тих, хто слідує через КПВВ на адміністративному кордоні з окупованих Кримом, самоізоляція не потрібна.