



### **Зауваження щодо безпечного відновлення роботи контрольних пунктів в'їзду-виїзду (КПВВ) у Донецькій і Луганській областях після послаблення карантинних заходів, запроваджених для запобігання COVID-19**

**11 травня 2020 р.**

Визнаючи важливість відновлення роботи КПВВ у Донецькій та Луганській областях із одночасним забезпеченням захисту здоров'я населення під час пандемії, Гуманітарна команда країни пропонує Уряду України наступні зауваження для розробки стратегії безпечного відновлення роботи КПВВ. Ці пропозиції розроблені з урахування років практичного досвіду роботи на КПВВ, консультацій з людьми, на яких вплинуло закриття контрольних пунктів, міжнародних та українських нормативно-правових норм, а також рекомендацій Всесвітньої організації охорони здоров'я. У додатку до цього документа наведено перелік заходів із мінімізації ризиків.

#### **Відновлення роботи контрольних пунктів в'їзду-виїзду (КПВВ)**

Здебільшого КПВВ активно задіяні: упродовж 2019 року в середньому 38 000 людей перетинали п'ять КПВВ на сході України щодня в обох напрямках; влітку кількість перетинів в середньому на 22 % вища у порівнянні з зимовими місяцями. Протягом червня-серпня 2019 року щомісяця реєстрували в середньому понад 1,5 мільйона перетинів<sup>1</sup>. За даними опитувань, які щомісяця проводять на КПВВ, серед основних причин перетину називають отримання пенсій, доступу до банківських послуг, відвідання родини, придбання товарів або розв'язання питань, пов'язаних із документацією. Майже 60 % людей, які перетинають КПВВ, - це люди похилого віку, та понад 60% - жінки<sup>2</sup>.

КПВВ у Донецькій і Луганській областях припинили роботу з 22 березня 2020 року. Це створило труднощі для сотень тисяч людей. Їм потрібно відвідувати своїх рідних та друзів, доглядати за домівками та сімейними похованнями. Для багатьох необхідно перетинати КПВВ, щоби дістатися до місця роботи. Іншим необхідно перетинати КПВВ, щоби одержувати пенсії, користуватися послугами банків, відновити документи, придбати ліки або отримувати освіту. Через неможливість перетину багато людей, зокрема пенсіонерів, втратили доступ до доходів, які вони використовують, щоби купити продукти та ліки.

Важливо відновити безпечну та безперебійну роботу КПВВ негайно по завершенню карантину. Це дасть змогу зберігати соціальну єдність та захистити права громадян України, зокрема тих, хто проживає на не підконтрольних Уряду територіях (НПУТ).

\* Координаторка з гуманітарних питань в Україні очолює роботу міжнародної спільноти за допомогою Гуманітарної команди країни, до складу якої входять установи ООН, національні та міжнародні неурядові організації, а також міжнародних організацій, з метою своєчасного та ефективного реагування на гуманітарну кризу на сході України.

<sup>1</sup> Дані Державної прикордонної служби щодо помісячного перетину КПВВ, за посиланням: [http://bit.ly/CP\\_Crossings\\_UA](http://bit.ly/CP_Crossings_UA)

<sup>2</sup> Щомісячні опитування на КПВВ проводяться БФ «Право на захист». Інформаційна панель із даними опитувань за 2019 рік доступна за посиланням [http://bit.ly/CP\\_Monitoring\\_2019](http://bit.ly/CP_Monitoring_2019), дані за 2020 рік доступні за посиланням: <https://www.unhcr.org/ua/en/eecp-monitoring-2020>



Відповідно до норм міжнародного права прав людини, обмеження свободи пересування, пов'язані з пандемією, мають відповідати вимогам законності, необхідності, пропорційності та відсутності дискримінації. Обмеження, такі як закриття КПВВ, мають бути виключно тимчасовими та наскільки можливо неінтрузивними задля забезпечення здоров'я населення та включати запобіжники для повернення до звичайної нормативно-правової бази після завершення надзвичайної ситуації<sup>3</sup>.

### Ризики, пов'язані, які з відновлення та із тривалим припиненням роботи КПВВ

Оскільки на КПВВ скупчується велика кількість людей, які належать до груп підвищеного ризику, КПВВ є місцями зі значною вразливістю, де необхідно мінімізувати передачу гострої респіраторної хвороби COVID-19. Для людей похилого віку існує більша вірогідність значних ускладнень та смерті внаслідок COVID-19.

У наступні тижні та місяці після відновлення роботи КПВВ очікується збільшення кількості людей, які планують перетин, у порівнянні з середніми рівнями, які реєструвалися раніше, через накопичення проблем, які людям необхідно розв'язати. Зокрема великій кількості мешканців НПУТ необхідно буде проїхати на підконтрольну Уряду територію (ПУТ) для отримання пенсій та банківських послуг. Це може підвищити ризик передачі коронавірусної хвороби.

Водночас з тривалим закриттям КПВВ пов'язані значні ризики: розділення родин; неможливість дістатися до роботи по іншій бік лінії розмежування для багатьох працівників; ризики незарахування до українських вищих навчальних закладів для випускників шкіл; відсутність доступу до пенсій для людей поважного віку, які їм необхідні для задоволення основних потреб; неможливість отримання необхідного лікування та життєво необхідних ліків для людей із серйозними захворюваннями.

### Для мінімізації цих ризиків запропоновані чотири кроки:

1. Створення відповідного набору показників, які забезпечать прийняття обґрунтованих рішень щодо обмежувальних заходів на КПВВ.
2. Запровадження заходів для безпечного та поступового ослаблення обмежувальних заходів на КПВВ.
3. Мінімізація соціально-економічних наслідків тривалого закриття КПВВ. Такі заходи зменшать необхідність для людей негайно перетинати КПВВ після відновлення їх роботи та зменшать кількість необхідних неодноразових перетинів.
4. Забезпечення своєчасних, ефективних, обґрунтованих та відвертих комунікацій щодо обмежувальних заходів на КПВВ.

#### 1. Обґрунтоване прийняття рішень

Стратегії щодо мінімізації ризиків, пов'язаних із відновлення роботи КПВВ, мають ґрунтуватися на фактичних доказах. Це означає, що в основі рішень щодо запровадження обмежувальних заходів на КПВВ, мають бути дані.

Наприклад, під час розгляду наслідків обмежувальних заходів на КПВВ Уряд має враховувати наступне.

Скільки людей можливо не отримають свідоцтва про народження/смерть? Скільки людей не матимуть можливості

<sup>3</sup> Управління Верховного комісара ООН з прав людини (УВКПЛ). *Emergency Measures and COVID-19: Guidance («Надзвичайні заходи та COVID-19: Керівництво»)*, 27 квітня 2020 р., [https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures\\_COVID19.pdf](https://www.ohchr.org/Documents/Events/EmergencyMeasures_COVID19.pdf).



оформити документи, отримати або відновити паспорт? Скільки людей не матимуть можливості одержувати пенсію і як це вплине на їхню продовольчу безпеку? Скільки людей не пройдуть лікування? Скільком випускникам шкіл необхідно приїхати для проходження зовнішнього оцінювання або для того, щоби дістатися до освітніх центрів для вступу за спрощеною процедурою?

Розглядаючи вплив на здоров'я населення, Уряд має враховувати наступне. Чи спостерігаються спалахи захворювання в районах розташування КПВВ? Які ризики імпортування або експортування вірусу у громадах уздовж лінії розмежування? Скільки підозр на захворювання було встановлено на КПВВ? Скільки випадків підтвердилося? Який рівень (напр., критична кількість випадків, встановлених щодня/щотижня) має вважатися орієнтовним для прийняття рішення про запровадження обмежувальних заходів та на якій період?

## 2. Безпечне та поступове ослаблення обмежень

Важливою складовою стратегії мінімізації ризику є поступове ослаблення карантинних заходів. ВООЗ рекомендує, що «пом'якшення заходів має відбуватися поетапно. Між етапами має бути достатньо часу (близько 2 тижнів), щоби повністю проявилися справжні наслідки ослаблення заходів»<sup>4</sup>. Поступове пом'якшення заходів починається з тих видів діяльності, які пов'язані з меншим ризиком розповсюдження, та переходити до тих видів діяльності, які становлять більший ризик.

### Ризик: Передача гострої респіраторної хвороби COVID-19 серед персоналу та осіб, які перетинають КПВВ, або у прилеглих громадах

Згідно з поточним порядком на КПВВ під час перетину у безпосередній близькості до певних місць (напр., у чергах пішоходів та на автобусних зупинках) скупчується велика кількість людей. Тривалою проблемою є також невідповідність медичних послуг на КПВВ<sup>5</sup>. Державні органи не надають послуги первинної медичної допомоги на КПВВ; такі послуги надаються лише гуманітарними організаціями, а інфраструктура обмежена.

### Заходи мінімізації ризику

Необхідно переглянути розміщення та інфраструктуру КПВВ для включення заходів для запобігання передачі COVID-19, таких як: дотримання фізичної дистанції, миття рук, дотримання вимог гігієни під час чхання або кашляння та моніторинг температури тіла. Потік людей, які перетинають КПВВ, необхідно врегулювати у такий спосіб, щоби уникати скупчення великої кількості людей. Крім того, на КПВВ має бути забезпечено достатні спроможності служби охорони здоров'я для виявлення та ізоляції людей у випадку підозри на коронавірусну інфекцію, а також надання першої допомоги та направлення для отримання подальшої медичної підтримки. Можливо запровадження таких заходів:

- Забезпечення всіх працівників КПВВ, а також співробітників постачальників послуг (медичного персоналу, постачальників транспортних послуг та технічного персоналу) засобами індивідуального захисту, а також організація проходження

<sup>4</sup> Всесвітня організація охорони здоров'я (ВООЗ). «*Strengthening and adjusting public health measures throughout the COVID-19 transition phases (Вдосконалення й адаптація заходів у сфері охорони здоров'я населення під час перехідних етапів подолання COVID-19)*». Зауваження щодо Європейського регіону ВООЗ, 24 квітня 2020 р., <http://www.euro.who.int/en/health-topics/health-emergencies/coronavirus-covid-19/novel-coronavirus-2019-ncov-technical-guidance-OLD/coronavirus-disease-covid-19-outbreak-technical-guidance-europe-OLD/strengthening-and-adjusting-public-health-measures-throughout-the-covid-19-transition-phases.-policy-considerations-for-the-who-european-region,-24-april-2020>.

<sup>5</sup> БФ «Право на захист». Дослідження умов доступу до медичної допомоги на КПВВ, квітень 2020 р. [https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2020\\_r2p\\_medical\\_assistance\\_eecp\\_ukr.pdf](https://www.humanitarianresponse.info/sites/www.humanitarianresponse.info/files/documents/files/2020_r2p_medical_assistance_eecp_ukr.pdf)



ними регулярного моніторингу температури, та забезпечення дотримання ними вимог гігієни під час чхання або кашляння, а також регулярного миття рук і використання антибактеріальних засобів.

- Реорганізація проходження людей через КПВВ для забезпечення фізичної дистанції; для чого, можливо, необхідне збільшення зон відпочинку та очікування.
- Збільшення кількості персоналу Державної прикордонної служби (ДПС) на КПВВ, наприклад, щоби принаймні усі встановлені на КПВВ модулі працювали протягом усього робочого часу. А також розглянути встановлення та укомплектування додаткових модулів на КПВВ (принаймні по одному на кожне КПВВ).
- Збільшення місць для дотримання гігієнічних вимог: створення низки місць для подорожуючих та персоналу для миття та обробки рук.
- Розміщення інформаційних плакатів із рекомендаціями щодо необхідності миття та обробки рук, а також дотримання вимог гігієни під час чхання або кашляння, у місцях, де їх можуть побачити люди, які перетинають КПВВ.
- Проведення температурного скринінгу на КПВВ.
- Забезпечення наявності медичного персоналу на КПВВ, який має чіткі протоколи дій щодо виявлення, ізоляції, тестування та лікування у всіх випадках, а також щодо відстеження та карантину контактних осіб.
- Підготовка приміщення для очікування з належною вентиляцією для осіб, в яких виявлено підозру на захворювання та/або які мають підвищену температуру та/або ознаки респіраторних захворювань, та створення системи направлення для забору зразків для аналізу.
- Оскільки значна кількість людей приїждить на ПУТ на день, наприклад, вони приїждять та повертаються додому за один день, до них можуть застосовуватися інші протоколи замість вимог щодо «14 днів самоізоляції та нагляду». Такий протокол має включати рекомендацію щодо відвідування лікаря після повернення додому.

#### Ризик: Скупчення на КПВВ великої кількості людей, які належать до груп ризику щодо гострої респіраторної хвороби COVID-19.

Через труднощі, яких вони зазнали внаслідок закриття КПВВ, багато людей можуть вирішити перетнути КПВВ відразу після відновлення їх роботи. Це може призвести до великого скупчення людей, особливо у перші тижні, коли КПВВ впроваджуватимуть нові процедури для запобігання розповсюдженню COVID-19.

#### Заходи мінімізації ризику

Для зменшення кількості людей, які прибувають на КПВВ, зокрема упродовж перших тижнів Уряд може розглянути різні стратегії сегментації населення. Сегментація має враховувати чинники ризику COVID-19.

Для запобігання ситуаціям, коли люди зможуть виїхати з НПУТ, але не зможуть потрапити на ПУТ (або навпаки), заходи сегментації необхідно погодити під час перемовин у Мінську. Так, обидві сторони мають узгодити, яким групам людей буде дозволено перетинати КПВВ протягом конкретних проміжків часу.

Заходи сегментації мають бути нейтральними та обґрунтованими. Важливо чітко і зрозуміло повідомити про ці заходи для уникнення ситуацій, коли люди приїждять на КПВВ, але не можуть їх перетнути. Якщо кількість нових випадків заражень залишається нижче встановленого контрольного рівня, обмеження мають бути додатково пом'якшені упродовж двох-трьох тижнів.

Навіть під час дії таких заходів сегментації, важливо дозволяти перетин у випадкових обставинах гуманітарного характеру, таких як необхідність медичної допомоги або смерть близького родича.



Можливі підходи до сегментації включають:

- Сегментація залежно від засобу транспорту. Для людей, які подорожують приватними засобами транспорту, легше дотримуватися фізичної дистанції, як порівняти з людьми, які подорожують пішки або використовують громадський транспорт. У зв'язку з цим можливо дозволити перетин приватними транспортними засобами раніше, а проїзд з використання громадського транспорту дозволити на наступному етапі, обмежуючи кількість пасажирів.
- Сегментація за віком. Оскільки літні люди наражаються на більший ризик серйозних ускладнень у зв'язку з COVID-19, КПВВ могли би скасувати обмеження спочатку для людей молодшого віку, наприклад, дітей у віці 14-16 років, яким необхідно отримувати паспорт (у супроводі одного з батьків або іншого відповідального дорослого); випускників шкіл, яким це потрібно для отримання подальшої освіти; дорослих працездатного віку, які мають перетинати КПВВ для цілей працевлаштування. Проте, оскільки люди похилого віку залежать від отримання пенсій для придбання продуктів харчування та ліків, обмеження на їхнє пересування не можуть продовжуватися без необхідності.
- Заходи сегментації за принципом випадковості. Зважаючи на значну частку літніх людей, які регулярно перетинають КПВВ, можливо необхідно вживати сегментацію за принципом випадковості, наприклад, на основі парних/непарних номерів транспортних засобів, року або місяця народження, за абеткою прізвища тощо.

**Ризик:** Постачальники послуг не справлятимуться з великою кількістю людей, які перетинають КПВВ для розв'язання проблем, які накопичилися, що призведе до виникнення черг та скупчення людей, що підвищує ризики передачі коронавірусної хвороби.

Люди намагатимуться дістатися банків для отримання коштів та здійснення інших фінансових транзакцій. Пенсіонери звертатимуться до Ощадбанку та управлінь праці та соціального захисту для підтвердження своєї присутності на ПУТ. Кількість звернень щодо отримання послуг в інших державних установах, таких як Центри надання адміністративних послуг (ЦНАПи), Державна міграційна служба, судові установи, Центри безоплатної правової допомоги та відділення Пенсійного фонду також збільшиться. Це може також збільшити соціальну напругу у населених пунктах, наближених до лінії розмежування, через неможливість місцевих жителів скористатися послугами.

#### Заходи мінімізації ризику

Зменшення цього ризику можливе як завдяки збільшенню послуг, так і завдяки подовженню часу, коли люди можуть ними скористатися.

По-перше, для збільшення наявності послуг Уряд може забезпечити їх розташування поблизу лінії розмежування, напр., банківських послуг, продовольчих ринків, аптек, адміністративних центрів. Це зменшить необхідність людей подорожувати (часто громадським транспортом) до міських центрів (зокрема райцентрів) поряд із КПВВ, що зменшить ризик передачі інфекції у цих громадах. Для збільшення обсягу послуг Уряд може розглядати збільшення персоналу, зокрема, шляхом організації відряджень відповідних фахівців (працівників служб соціального захисту, державної міграційної служби, відділень пенсійного фонду, медичних працівників, банківських операторів тощо). Для цього рішення також може бути необхідне тимчасове переміщення необхідного обладнання. За наявності кадрових ресурсів можуть бути подовжені години та дні роботи, завдяки чому можна організувати відвідування закладів через певні проміжки часу.

По-друге, пріоритетним є продовження перехідного періоду після карантину. Наразі





перехідний період (після завершення карантину) складає 30 днів. Це означає, що у людей є лише 30 днів після закінчення карантину для проїзду на ПУТ для розв'язання різних адміністративних завдань, таких як проходження верифікації для цілей отримання пенсій та відновлення документів, термін дії яких закінчився. Це занадто короткий час, унаслідок чого можуть виникнути величезні черги. Перехідний період необхідно продовжити, можливо до 90 днів або навіть до двох днів за кожний день карантину. Перехідний період має розпочинатися з дати, коли всі люди фактично матимуть можливість вільного перетину лінії розмежування в обох напрямках, щоби всі люди мали рівні можливості для використання цього періоду. Варто зауважити, що поточний 30-денний перехідний період було запроваджено на момент, коли карантин було оголошено на три тижні (з 12 березня по 3 квітня 2020 року).

### 3. Мінімізація соціально-економічних наслідків

Після скасування карантинних заходів вірогідно мешканці НПУТ стикнуться із низкою проблем щодо реалізації своїх прав: вони вже пропустять деякі встановлені терміни; їхні документи втратять чинність; може не бути наявності достатніх обсягів послуг, а КПВВ можуть бути перевантажені. У цьому розділі розглядаються заходи, яких може вжити Уряд для мінімізації негативних соціально-економічних наслідків карантину для мешканців НПУТ.

#### Пенсії та пов'язані права успадкування

До запровадження карантину пенсіонери, які були зареєстровані в якості внутрішньо переміщених осіб (ВПО), але постійно проживали на НПУТ, мали кожні 60 днів відвідувати ПУТ для збереження доступу до пенсій; їм було необхідно проходити регулярні процедури ідентифікації як в Ощадбанку, так і в Управліннях праці та соціального захисту. Після відновлення роботи КПВВ вірогідно ці пенсіонери зіткнуться із затримками щодо можливості перетину КПВВ та звернення до Ощадбанку, Управління праці та соціального захисту та Пенсійного фонду. Необхідно, щоби такі затримки не призвели до зупинення виплати їм пенсій. Для запобігання цьому Уряд може вжити деякі заходи:

- Скасувати зв'язок між доступом до пенсій та реєстрацією в якості ВПО. Для мешканців НПУТ може бути створений окремий механізм виплати пенсій в українських банках на території під урядовим контролем. Це скасує дискримінаційну практику верифікації та перевірок за місцем проживання, які застосовуються лише до ВПО, на відміну від інших громадян. Це також зменшить навантаження (та черги) на Управління соціального захисту, які мають проводити перевірки за місцем проживання та верифікацію<sup>6</sup>.
- Спростити процедури, пов'язані з верифікацією доступу до пенсій. Наприклад, замість фізичної ідентифікації в Ощадбанку та верифікації на підставі інформації щодо перетину лінії розмежування, може бути достатньо проводити лише фізичну ідентифікацію. Замість вимоги для пенсіонерів із НПУТ проходити двоетапну верифікацію під час відвідання як Ощадбанку, так і Управління соціального захисту, процедуру можна було би спростити до одного етапу - наприклад, проходження фізичної ідентифікації лише в Ощадбанку.
- Запровадити операційні заходи для безпечного отримання пенсій, наприклад:
  - Продовження перехідного періоду після карантину до 90 днів або навіть довше (див. вище).
  - Організувати направлення Ощадбанком пенсіонерам текстових повідомлень (SMS) із зазначенням періоду, упродовж якого вони мають пройти ідентифікацію та отримати пенсію; водночас люди не матимуть

<sup>6</sup> Проект особливого механізму вже існує, та його можна швидко доопрацювати для створення простого та недискримінаційного порядку з мінімальним навантаженням на державних службовців України.



можливості пройти ідентифікацію раніше зазначеного періоду, але повинні мати можливість прийти пізніше.

- Переглянути умови щодо проходження фізичної ідентифікації пенсіонерів у відділеннях Ощадбанку вздовж лінії розмежування, щоби забезпечити дотримання персоналом та відвідувачами фізичної дистанції, вимог щодо гігієни рук та гігієни під час чхання або кашляння. Спроможності банківських установ щодо проведення ідентифікації необхідно привести у відповідність із кількістю пенсіонерів, які перетинають КПВВ. Водночас важливо пам'ятати про потреби місцевих громад. Отже, або необхідно рівномірно розподілити відвідання банківських установ пенсіонерами з НПУТ упродовж певного періоду часу, або збільшити кількість співробітників відділень Ощадбанку поряд із лінією розмежування.
- Забезпечити наявність достатніх обсягів готівки у банківських відділеннях уздовж лінії розмежування для задоволення очікуваного збільшення попиту.
- Необхідно продовжити термін для отримання членом родини недоотриманої пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера. Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», такий термін наразі становить 180 днів. Рекомендується продовжити термін до одного року через можливі затримки із реєстрацією смерті та інших процедурних питань.

#### Реєстрація фактів народження та смерті

За даними Міністерства юстиції, щомісяця у першому півріччі 2010 р. українські суди реєстрували в середньому 598 фактів народження та 1815 смертей, які сталися на НПУТ. Із закриттям КПВВ накопичується кількість справ, які підлягають розгляду. Вірогідно, що після закінчення карантину суди в районах уздовж лінії розмежування будуть перевантажені. Через це родини не матимуть можливості одержати українські свідоцтва про народження для новонароджених дітей та не зможуть зареєструвати смерті своїх близьких. Їм, можливо, доведеться кілька разів приїздити на ПУТ для реєстрації цих подій, що збільшить перевантаження КПВВ та створить ще більші ризики для здоров'я населення. Оскільки суди в районах уздовж лінії розмежування перевантажені, місцеві мешканців у громадах уздовж лінії розмежування не матимуть доступу до правосуддя. Цих проблем можна уникнути, якщо Уряд запровадить адміністративний порядок принаймні для реєстрації фактів народження. Готуючись до закінчення карантину, Уряд міг би розробити плани щодо підготовки пілотного проєкту, тестування та доопрацювання адміністративного порядку реєстрації фактів народження.

#### Документи, що посвідчують особу.

Уже існує значна кількість людей, які не змогли одержати/відновити документи, що посвідчують особу. Обсяг таких потреб може бути оцінений Державною міграційною службою. Це стосуватиметься людей, які опинилися у таких ситуаціях:

- діти, яким виповнилося 14 років і яким вперше необхідно отримати паспорт громадянина України в формі ID-картки;
- люди, які втратили або пошкодили паспорт або ID-картку, а також люди, документи яких, що посвідчують особу, втратили чинність;
- люди, яким під час карантину виповнилося 25 або 45 років і яким необхідно вклеїти нове фото в паспорт зразка 1994 року.

Під час запровадження карантинних заходів Державна міграційна служба оголосила, що у випадку пізнього звернення за отриманням паспорта у формі ID-картки упродовж карантину та 30 днів після його завершення штрафи стягуватися не будуть.

Зважаючи на значну можливу кількість випадків, рекомендується:



- Продовження перехідного періоду після карантину до 90 днів або навіть довше (див. вище).
- Упродовж продовженого перехідного періоду не мають стягуватися штрафи за пізні звернення за отриманням паспорта у формі ID-картки вперше або за пізні звернення для вклеювання фотографії у паспорт зразка 1994 року.
- Необхідно забезпечити координацію з Державною прикордонною службою щодо дозволу на перетин для людей, паспорт яких втратив чинність або зазнав пошкоджень, для звернення до відповідних адміністративних служб.

### Свобода пересування через КПВВ

Порядок перетину лінії розмежування регулюється Постановою Кабінету Міністрів України № 815. Як передбачено Постановою, для перетину КПВВ з 1 травня діти віком від 14 до 16 років повинні мати паспорт громадянина України у формі ID-картки або паспорт громадянина України для виїзду за кордон; вони не зможуть перетнути КПВВ на підставі свідоцтв про народження. Ніяких винятків не передбачено. Проте з 22 березня діти з НПУТ не мали можливості подати документи на отримання ID-картки або паспорта громадянина України для виїзду за кордон. Рекомендується відкласти запровадження цієї вимоги до закінчення перехідного періоду після карантину, який має становити принаймні 90 днів або навіть довше (див. вище).

Наказом № 92 Міністерства у справах ветеранів, тимчасово окупованих територій та ВПО<sup>7</sup>, який містить Перелік заборонених до переміщення через лінію розмежування товарів, встановлено обмеження суми готівкових коштів, дозволених до переміщення через КПВВ. Наказом передбачено, що фізична особа може перевозити до 20 000 гривень на НПУТ без підтверджувальних документів про їх походження. Проте немає окремої процедури перевезення більших сум грошових коштів за наявності «підтверджувальних документів» (немає переліку таких документів або інших підтверджень). Можливо, деякі люди матимуть намір провезти більші суми, оскільки вони, можливо, накопичили кошти на рахунках українських банків та, можливо, мають борги, які необхідно сплатити. Рекомендується внести зміни до Наказу щодо дозволу на перевезення більших обсягів коштів на НПУТ за наявності підтверджувальних документів.

### Доступ до освітніх послуг

Згідно з даними за 2018-2019 шкільний рік, 890 учнів із НПУТ були зараховані для проходження дистанційного навчання на ПУТ в Луганській області і 3 400 на ПУТ у Донецькій області. Крім того, 1 600 дітей скористалися спрощеним порядком вступу до вищих навчальних закладів на ПУТ згідно з Наказом Міністерства освіти та науки № 697 від 21.06.2016. Аналогічно, у 2020 році деякі випускники шкіл із НПУТ планують взяти участь у зовнішньому незалежному оцінюванні або скористатися спрощеним порядком для здобуття вищої та професійно-технічної освіти на ПУТ та отримати загально визнаний диплом. Щоби ці діти мали можливість скористатися наявними процедурами, необхідно змінити терміни проведення як заключних іспитів, так і вступної кампанії, залежно від часу та способів поновлення роботи КПВВ. Потрібно розглядати можливе спрощення та більш широке застосування онлайн-технологій для того, щоби не було необхідності у фізичному перетині КПВВ або щоби принаймні було достатньо однієї поїздки для вступу в навчальний заклад.

## 4. Комунікації щодо перехідних заходів

Як підкреслено у рекомендаціях ВООЗ, «належне керування перехідним етапом можливе лише за умови ефективної участі та підтримання громадськістю заходів, які

<sup>7</sup> Попередник поточного Міністерства з питань реінтеграції тимчасово окупованих територій.





запроваджуються»<sup>8</sup>. Дотримання громадськістю запропонованих заходів буде більш ефективним, якщо забезпечено прозорі та активні комунікації з цільовою аудиторією за допомогою різних каналів, зокрема неформальних. У комунікаціях із громадськістю необхідно роз'яснити:

- етапи поступового пом'якшення обмежень;
- вимоги, яких необхідно дотримуватися до, під час та після перетину КПВВ для мінімізації ризиків передачі інфекції;
- показники, від досягнення яких буде залежати подальше пом'якшення або, навпаки, посилення обмежень;
- будь-яку інформацію, яка може вплинути на рішення людини щодо перетину лінії розмежування, напр., рекомендації щодо періоду перетину.

Комунікації мають бути чіткими та зрозумілими. Своєчасні, ефективні, обґрунтовані та чесні комунікації сприяють формуванню громадської довіри. Належні комунікації не призводять до виникнення помилкових очікувань. Люди мають бути чітко поінформовані, що обмеження можуть бути поновлені у випадку збільшення кількості інфікованих вище встановленого граничного рівня в окремих районах.

Під час розроблення та використання цифрових комунікаційних рішень необхідно пам'ятати про те, що людям літнього віку може бути складніше їх одержати та використати. В них може не бути відповідних пристроїв, доступу до інтернету, або їм може бракувати комп'ютерної грамотності. Також важливо, щоби цифрові рішення відповідали вимогам щодо захисту прав людини щодо права на конфіденційність та захист даних.

Важливою складовою комунікацій є механізм зворотного зв'язку, такий як «гаряча лінія», де люди могли би поставити питання, дізнатися інформацію про заходи та поділитися власним досвідом після поступового відновлення пересування через лінію розмежування.

Комунікації є запорукою успішної реалізації цих комплексних заходів, спрямованих на забезпечення балансу задоволення соціально-економічних потреб людей та захисту здоров'я населення.

---

<sup>8</sup> ВООЗ. «*Strengthening and adjusting public health measures throughout the COVID-19 transition phases (Вдосконалення й адаптація заходів у сфері охорони здоров'я населення під час переходних етапів подолання COVID-19)*». Зауваження щодо Європейського регіону ВООЗ, 24 квітня 2020 р.

**ДОДАТОК: Контрольний перелік заходів із мінімізації ризиків,  
пов'язаних з відновленням роботи КПВВ**

Ризик	Заходи мінімізації ризику
<b>А. Передача гострої респіраторної хвороби COVID-19 серед персоналу та осіб, які перетинають КПВВ, або у прилеглих громадах</b>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Забезпечення всіх працівників КПВВ, а також співробітників постачальників послуг (зокрема медичного персоналу, постачальників транспортних послуг та технічного персоналу) засобами індивідуального захисту, а також організація проходження ними регулярного моніторингу температури, та забезпечення дотримання ними вимог гігієни під час чхання або кашляння, а також регулярного миття рук або використання антибактеріальних засобів.</li><li>2. Реорганізація проходження людей через КПВВ для забезпечення фізичної дистанції; для чого, можливо, необхідне збільшення зон відпочинку та очікування.</li><li>3. Збільшення кількості персоналу Державної прикордонної служби (ДПС) на КПВВ, наприклад, щоби принаймні усі встановлені на КПВВ модулі працювали упродовж усього робочого часу. А також розглянути встановлення та укомплектування додаткових модулів на КПВВ (принаймні по одному на кожне КПВВ).</li><li>4. Збільшення місць для дотримання гігієнічних вимог: створення низки місць для подорожуючих та персоналу для миття та обробки рук.</li><li>5. Розміщення інформаційних плакатів із рекомендаціями щодо необхідності миття та обробки рук, а також дотримання вимог гігієни під час чхання або кашляння, у місцях, де їх можуть побачити.</li><li>6. Проведення температурного скринінгу на КПВВ. Наявність окремих медичних протоколів у випадку виявлення людей із підвищеною температурою.</li><li>7. Забезпечення наявності медичного персоналу на КПВВ, який має чіткі протоколи дій щодо виявлення, ізоляції, тестування та лікування у всіх випадках, а також щодо відстеження та карантину контактних осіб.</li><li>8. Підготовка приміщення для очікування з належною вентиляцією для осіб, в яких виявлено підозру на захворювання, які мають підвищену температуру та/або ознаки респіраторних захворювань, та створення системи направлення для забору зразків для аналізу.</li><li>9. Оскільки значна кількість людей приїздить на ПУТ на день, наприклад, вони приїзять та повертаються додому за один день, до них можуть застосовуватися інші протоколи замість вимог щодо «14 днів самоізоляції та нагляду». Такий протокол має включати рекомендацію щодо відвідування лікаря після повернення додому.</li><li>10. Встановлення та утримання приміщень для укриття, палаток, місць охолодження та інших захисних споруд для забезпечення фізичної відстані між людьми та їх захисту від сонця.</li><li>11. Забезпечення водою та одноразовими склянками на всіх КПВВ як на контрольних пунктах ДПС (напр., у палатках Служби з надзвичайних ситуацій та інших встановлених палатках), так і в нейтральній зоні (наприклад, біля модуля Міжнародного Комітету Червоного хреста на КПВВ «Станиця Луганська»), залежно від середньої кількості перетинів в день.</li></ol>



	<ol style="list-style-type: none"><li>12. Забезпечення наявності принаймні однієї машини швидкої медичної допомоги та відповідного персоналу на КПВВ в робочий час. У разі неможливості постійної присутності машини швидкої медичної допомоги на КПВВ забезпечити наявність принаймні однієї машини швидкої допомоги поряд, яка за потреби може негайно виїхати на КПВВ.</li><li>13. Запровадження засобів забезпечення обов'язкової фізичної дистанції між людьми під час перетину КПВВ, напр., за допомогою позначення (фарбою) маркерів відстані.</li><li>14. Забезпечення використання захисних масок усіма людьми, які перетинають КПВВ, зокрема шляхом забезпечення масками мешканців НПУТ, які подорожують на ПУТ (в яких може не бути масок через складнощі щодо можливості її придбання на НПУТ).</li><li>15. Регулярна дезінфекція території приміщень для укриття, палаток, місць охолодження, вікон модулів ДПС. Також проведення дезінфекції місць отримання послуг людьми, таких як зон навколо банкоматів.</li></ol>
<p>В. Скупчення на КПВВ великої кількості людей, які належать до груп ризику щодо гострої респіраторної хвороби COVID-19</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Визначення попередньої дати поступового відновлення роботи КПВВ та показників, досягнення яких може призвести до тимчасового скасування рішення про відновлення роботи КПВВ, напр., залежно від кількості випадків, виявлених на КПВВ упродовж двох тижнів, або 20-відсоткового збільшення випадків у громадах поблизу КПВВ.</li><li>2. Завчасне повідомлення (принаймні за два тижні) людей про відновлення роботи КПВВ, а також інформування щодо кожного етапу поступового пом'якшення заходів для відкриття КПВВ та щодо ситуацій, коли такі рішення можуть бути тимчасового скасовані.</li><li>3. Погодження заходів сегментації населення у Мінському форматі.</li><li>4. Розроблення підходів до сегментації, таких як на підставі типу транспортного засобу, за віком або за принципом випадковості.</li><li>5. Забезпечення перетину осіб із винятковими потребами гуманітарного характеру незважаючи на карантинні заходи або заходи із сегментації (таких як об'єднання родини, смерть близького родича, серйозне захворювання, яке потребує лікування), з дотриманням усіх запобіжних заходів, пов'язаних із COVID-19.</li><li>6. Розглянути можливість запровадження електронної реєстрації до прибуття на КПВВ та використання текстових повідомлень (SMS) для людей, які зареєстровані в електронній черзі, щодо змін в роботі КПВВ.</li></ol>
<p>С. Постачальники послуг не справлятимуться з великою кількістю людей, які перетинають КПВВ для розв'язання проблем, які накопичилися, що призведе до виникнення черг та скупчення людей, що підвищує ризику</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Забезпечення наявності послуг ближче до лінії розмежування. До таких послуг можуть належати банківські послуги, продуктові ринки, аптеки та адміністративні послуги.</li><li>2. Залучення додаткового персоналу (ДПС, Управління соціального захисту, Пенсійного фонду, Державної міграційної служби, медичних працівників) в районах поблизу КПВВ.</li><li>3. (Тимчасове) збільшення часу роботи КПВВ з 06.00 або 07.00 до 20.30 упродовж першого місяця після відкриття КПВВ.</li><li>4. Збільшення кількості безоплатних автобусів від КПВВ до нульових блокпостів.</li><li>5. Збільшення транспортних послуг на КПВВ (для подорожуючих в інші населені пункти області). Забезпечити регулювання обласними органами влади для уникнення суттєвого</li></ol>



<p>передачі коронавірусної інфекції</p>	<p>необґрунтованого збільшення вартості транспортних послуг. Забезпечення наявності автобусів під час роботи КПВВ.</p> <ol style="list-style-type: none"><li>6. Збільшення кількості мобільних відділень Ощадбанку, персоналу та банкоматів на КПВВ. Забезпечення наявності достатніх обсягів готівки в банкоматах.</li><li>7. Збільшення часу роботи постачальників послуг (адміністративних послуг та Ощадбанку) упродовж перших місяців після відкриття КПВВ: з 07.30 до 19.00 з понеділка по п'ятницю та до 13.00 по суботах.</li><li>8. Продовження перехідного періоду, можливо, до 90 днів або навіть до двох днів за кожний день карантину. Перехідний період має розпочинатися з дати, коли всі люди фактично матимуть можливість вільного перетину лінії розмежування.</li></ol>
<p>D. Пенсіонери з НПУТ, а також пенсіонери-ВПО стикаються з ризиками зупинення виплат</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Скасувати зв'язок між доступом до пенсій та реєстрацією в якості ВПО. Для мешканців НПУТ може бути створений окремий механізм виплати пенсій в українських банках на території під урядовим контролем.</li><li>2. Спростити процедури, пов'язані з верифікацією доступу до пенсій. Замість фізичної ідентифікації в Ощадбанку та верифікації на підставі інформації щодо перетину лінії розмежування, може бути достатньо проводити лише фізичну ідентифікацію. Замість вимоги для пенсіонерів із НПУТ проходити двоетапну верифікацію під час відвідання як Ощадбанку, так і Управління праці та соціального захисту, процедуру можна було би спростити до одного етапу - наприклад, проходження фізичної ідентифікації лише в Ощадбанку.</li><li>3. Продовження перехідного періоду після карантину до 90 днів або навіть довше (див. вище).</li><li>4. Організувати направлення Ощадбанком пенсіонерам текстових повідомлень (SMS) із зазначенням періоду, упродовж якого вони мають пройти ідентифікацію та одержати пенсію; водночас люди не матимуть можливості пройти ідентифікацію раніше зазначеного періоду, але повинні мати можливість прийти пізніше.</li><li>5. Переглянути умови щодо проходження фізичної ідентифікації пенсіонерів у відділеннях Ощадбанку вздовж лінії розмежування, щоби забезпечити дотримання персоналом та відвідувачами фізичної дистанції, вимог щодо гігієни рук та гігієни під час чхання або кашляння. Спроможності банківських установ щодо проведення ідентифікації необхідно узгодити з кількістю пенсіонерів, які перетинають КПВВ.</li><li>6. Забезпечити наявність достатніх обсягів готівки у банківських відділеннях уздовж лінії розмежування для задоволення очікуваного збільшення попиту.</li><li>7. Необхідно продовжити термін для отримання членом родини недоотриманої пенсії у зв'язку зі смертю пенсіонера. Відповідно до Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», такий термін наразі становить 180 днів. Рекомендується продовжити термін до періоду одного року через можливі затримки із реєстрацією смерті та інших процедурних питань.</li><li>8. Перші оголошення щодо обмежень на КПВВ були опубліковані ООС 6 березня 2020 року. Через це деякі люди вирішили НЕ перетинати лінію розмежування з питань безпеки або через побоювання, що вони не зможуть перетнути КПВВ. Наразі усі карти</li></ol>



	<p>для соціальних/пенсійних виплат, термін дії яких скінчився упродовж карантину, автоматично продовжуються, але це не стосується «перехідного етапу» від перших обмежень на перетин КПВВ до запровадження карантину. Пропонується застосувати це рішення також для власників карток (пенсійних/соціальних виплат), термін дії яких також скінчився упродовж зазначеного періоду.</p>
<p>Е. Збільшення випадків незадокументованих фактів народження та смерті, які сталися на НПУТ, та перевантажена внаслідок цього судова система</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Запровадження ефективної, доступної (поблизу КПВВ) адміністративної процедури реєстрації народження. Таку процедуру можна запровадити в якості пілотного проекту та розширити її застосування за умови успішності.</li><li>2. Принаймні забезпечити приймання судовими установами заяв щодо реєстрації народження без необхідності попереднього відвідання органу реєстрації актів цивільного стану (який зазвичай видає відмову, на підставі якої застосовується судова процедура).</li><li>3. Розглянути можливість подання документів у судові установи за допомогою цифрових засобів.</li></ol>
<p>Ф. Люди змушені довго чекати на отримання/продовження дії документів, що посвідчують особу</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Збільшення кількості персоналу Державної міграційної служби поблизу лінії розмежування для забезпечення своєчасного надання послуг.</li><li>2. Продовження перехідного періоду після карантину стосовно послуг, пов'язаних із видачею документів, що посвідчують особу; перехідний період має бути продовжено принаймні до 90 днів або більше (див. вище).</li><li>3. Упродовж продовженого перехідного періоду не мають стягуватися штрафи за пізні звернення.</li><li>4. Погодження з ДПС України дозволу на перетин для людей, документи яких, що посвідчують особу, втратили чинність або зазнали пошкоджень, для звернення до відповідних адміністративних служб.</li><li>5. Створення (принаймні на тимчасовій основі) Центру з надання адміністративних послуг (ЦНАП) на КПВВ для забезпечення можливості подання принаймні документів для отримання паспортів у формі ID-картки або паспортів для виїзду за кордон.</li><li>6. Розроблення процедури, яка дозволить людям, які досягли 25-річного або 45-річного віку та мають вклеїти фото у паспорт, не платити штраф за невчасне подання та забезпечить прийняття від них заяв на вклеювання фото.</li><li>7. Спрощення процедури ідентифікації у випадку втрати або пошкодження паспорта (напр., можливість для свідків підтвердити інформацію за допомогою електронних засобів комунікації).</li></ol>
<p>Г. Деякі люди стикаються з невідповідними обмеженнями щодо перетину КПВВ</p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Внести зміни до Постанови № 815 для забезпечення можливості для дітей віком від 14 до 16 років перетинати КПВВ із НПУТ на підставі свідоцтва про народження упродовж перехідного періоду принаймні 90 днів (або довше).</li><li>2. Внесення змін до Наказу № 92 МВТОТ принаймні тимчасово на період 90 днів для забезпечення можливості перевезення фізичними особами більших сум готівкових коштів за наявності підтверджувальних документів.</li></ol>





<p><b>Н. Відсутність доступу до освітніх послуг для випускників із НПУТ</b></p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Запровадження чіткого порядку та термінів для проведення вступної кампанії для випускників із НПУТ, зокрема можливість додаткових сесій для іспитів, за потреби.</li><li>2. Розповсюдження інформації щодо можливості доступу до державної освіти в Україні для мешканців НПУТ за допомогою всіх відповідних ресурсів Міністерства освіти.</li><li>3. Використання онлайн-технологій для мінімізації перетинів через КПВВ для отримання доступу до освітніх послуг</li></ol>
<p><b>І. Нерозуміння людьми обмежень, встановлених на КПВВ</b></p>	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Розроблення простих та зрозумілих повідомлень для громадськості, де пояснюються:<ul style="list-style-type: none"><li>– етапи поступового пом'якшення обмежень;</li><li>– вимоги, яких необхідно дотримуватися до, під час та після перетину КПВВ для мінімізації ризиків передачі інфекції;</li><li>– показники, від досягнення яких буде залежати подальше пом'якшення або, навпаки, посилення обмежень;</li><li>– будь-яка інформація, яка може вплинути на рішення людини щодо перетину лінії розмежування, напр., рекомендації щодо періоду перетину.</li></ul></li><li>2. Створення механізму зворотного зв'язку, такого як «гаряча лінія», де люди могли би поставити питання, дізнатися інформацію про заходи та поділитися власним досвідом проходження КПВВ.</li><li>3. Підвищення обізнаності населення обабіч лінії розмежування з використанням:<ul style="list-style-type: none"><li>- коротких повідомлень на радіо (по типу соціальної реклами);</li><li>- повідомлень на телебаченні (по типу соціальної реклами);</li><li>- гарячих ліній;</li><li>- повідомлень через офіційні канали YouTube, соціальні мережі (по типу соціальної реклами);</li><li>- інфографіки на КПВВ;</li><li>- оголошень через гучномовці на КПВВ;</li><li>- публікацій в соціальних мережах (на офіційних сторінках Міністерства, Телеграм-каналах) тощо.</li></ul></li></ol>