

ПЕРЕМІЩЕННЯ ОСІБ ВНАСЛІДОК ПОВНОМАСШТАБНОГО ВТОРГНЕННЯ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ: ЯКІ ВИКЛИКИ ДЛЯ УПРАВЛІННЯ КОРДОНАМИ?

АНАЛІТИЧНА ЗАПИСКА

Ліліана Філіпчук,
аналітикиня CEDOS для "Європи без бар'єрів"

Військова агресія РФ проти України спричинила збільшення потоків переміщення та транскордонної мобільності в нашій країні.

На початку повномасштабної війни Управління Верховного комісара ООН оцінювало, що біженцями стануть близько 4 млн осіб. Масштаби переміщення виявилися безпрецедентними: така кількість покинула Україну за приблизно місяць, і Управління наразі прогнозує більше 8 млн біженців до кінця року.

У цій аналітичній записці йдеться про виклики для учасників процесів інтегрованого управління кордонами, а також розглядається, у які способи вони реагували на ці виклики.

1.

Одним із найбільших викликів стало **різке збільшення навантаження на прикордонну і транскордонну інфраструктуру та учасників процесів інтегрованого управління кордонами**. Утворення багатокілометрових черг до прикордонних пунктів пропуску до країн Євросоюзу, з якими межує Україна, було пов'язане із кількома чинниками. Серед них — закриття повітряного простору України для цивільної авіації^{1,2}, закриття пунктів пропуску на всій ділянці кордону з РФ, Республікою Білорусь, а також на центральній ділянці українсько-молдовського кордону³, недоліки інфраструктури (брак пішохідних та велосипедних переходів⁴, низька якість доріг).

Відтак, відбулося збільшення інтенсивності руху через пункти пропуску. Найбільше людей виїхали з України у проміжку з 27 лютого до 9 березня 2022 року. За цей період кордон на виїзд перетнули 1,6 млн людей; щоденно з країни виїжджали понад 150 000 людей. 6 березня кордон перетнули 210 526 осіб, що стало найбільшим показником за один день. З 17 березня кількість тих, хто виїжджає, поступово зменшувалася, що свідчить про спадання першої хвилі біженців. За даними Державної прикордонної служби, станом на 20 березня на кордонах із країнами ЄС суттєво зменшилася кількість черг на виїзд із України⁵.

Для вирішення ситуації органи державної влади спільно з партнерами використовували доступні можливості для спрощення перетину кордону і збільшення його пропускної спроможності. Насамперед було досягнуто домовленості з країнами, що межують з Україною, про можливість пропуску людей без закордонного

паспорта. Так, уже 24 лютого про це повідомили на урядовому сайті Польщі⁶. Згодом правила пом'якшили інші країни, в тому числі Словаччина⁷, Угорщина, Молдова, Румунія.

Для покращення пропускної спроможності Держприкордонслужба максимально збільшила кількість персоналу, який займається прикордонними процедурами, і обладнала додаткові робочі місця для оформлення. Для цього, наприклад, перебазувували особовий склад з ділянки українсько-білоруського кордону, де транскордонний рух повністю припинився⁸. Переспрямовувати потоки людей з більш завантажених пунктів пропуску на менш завантажені дозволяла оперативна інформація, що публікувалася на сторінках Держприкордонслужби⁹.

Також відбулися зміни в роботі пунктів пропуску. До прикладу, почали працювати цілодобово ті пункти пропуску, які не працювали за таким графіком раніше¹⁰. Окрім того, автомобільні пункти перетину кордону (наприклад, пункт пропуску «Ягодин», пункт пропуску «Ужгород») оперативно перелаштували таким чином, щоби надати можливість пішого перетину — шляхом виділення однієї зі смуг руху для пішоходів. Це потребувало погодження із країнами-сусідами¹¹. Розвантаженню пунктів пропуску в подальшому сприятиме також відкриття нових пунктів пропуску чи відновлення функціонування після реконструкції. Відкриття двох пунктів пропуску в Чернівецькій області вже анонсував уряд¹².

Через інтенсифікацію міжнародного пасажирського сполучення, що раніше призупинялося через пандемію коронавірусу, у деяких випадках Укрзалізниця пропускала евакуаційні потяги через вантажні пункти пропуску¹³.

1_ Державне підприємство обслуговування повітряного руху України. Оголошення про закриття повітряного простору України

2_ Причому у 2019 році на авіаційні пункти пропуску припадало чверть (майже 26%) пасажиропотоку.

3_ Державна прикордонна служба України. На кордоні з РФ, РБ та на придністровському сегменті українсько-молдовського кордону з 28 лютого закриваються усі пункти пропуску.

4_ Європа без бар'єрів. Кордон з людським обличчям: Рекомендації, с.10.

5_ Західне регіональне управління Держприкордонслужби України-Західний кордон. Черги перед пунктами пропуску із сусідніми державами, на виїзд з України, станом на 14:00 20.03.2022.

6_ Громадяни України можуть в'їхати в Польщу без наявності закордонного паспорта, однак такі особи повинні будуть пояснити чому тікають з України.

7_ Словаччина приймає українців з внутрішніми паспортами, — голова Закарпатської ОВА.

8_ «Ягодин» воєнного стану: як працює міжнародний пункт пропуску.

9_ Майже 111 тисяч осіб перетнули західний кордон: пункти пропуску працюють цілодобово.

10_ Державна прикордонна служба України. Обстановка на західному кордоні станом на 18:00.

11_ Шанс для КПП «Ужгород – Вишне Немецьке»: що можна і варто витиснути з українсько-словацького кордону під час війни.

12_ Уряд прийняв рішення про відкриття нових пунктів перепуску на українсько-румунському державному кордоні.

13_ «Ягодин» воєнного стану: як працює міжнародний пункт пропуску.

2.

Другий виклик полягає у тому, що **велика кількість людей, які перетинають кордон, перебувають у вразливому становищі**. Тоді як до повномасштабного вторгнення переважно виїжджали люди, які запланували поїздки і мали мінімальну необхідну кількість речей і коштів для неї, після 24 лютого ситуація сильно змінилася.

Погіршення безпекової ситуації у фактично всіх регіонах України, серед іншого, означало, що серед біженців була велика частка тих, хто ніколи раніше не подорожував за кордон. За результатами загальнонаціонального опитування, проведеного у листопаді 2021 року, приблизно 66% українців не перетинали державний кордон від 2017 року (тобто з часу запровадження безвізового режиму)¹⁴. Невисока мобільність громадян, брак досвіду закордонних поїздок могли відобразитися на низькому рівні обізнаності про процедуру перетину кордону та можливі ризики, пов'язані з цим.

Крім того, за оцінками, 90% з тих, хто вимушено виїжджає за межі України — жінки та діти¹⁵. Саме вони найчастіше можуть потрапляти в ситуації експлуатації, насильства та торгівлі людьми. Через евакуацію закладів соціального піклування (наприклад, навчальних закладів інтернатного типу, центрів реабілітації дітей з інвалідністю тощо) за кордон також перевозилися великі групи людей, які ще до повномасштабного вторгнення належали до категорії вразливих. Так, станом на початок травня 2022 року із закладів інституційного догляду за межі України було евакуйовано 3821 дитину разом із супроводжуваними особами (я би краще написав «у супроводі відповідальних осіб», щоб не було плутанини з числом)¹⁶. Проте зафіксовано також випадки, коли неповнолітні перетинали державний кордон без супроводжуваних — такі діти перебувають у надзвичайно вразливому становищі.

Проблеми, з якими зазвичай стикаються люди при перетині кордону, можуть непропорційно впливати на тих, хто у вразливому ста-

новищі - нести ризики для погіршення їхнього фізичного та ментального здоров'я, спричиняти незахищеність перед правопорушниками тощо. Згідно з результатами всеукраїнського опитування, найчастіше подорожуючі стикалися під час перетину кордону з такими проблемами, як черги та довге очікування (63%), фізичний дискомфорт через брак інфраструктури — недоступність туалетів, укриття від сонця та дощу (33%), складна бюрократична процедура (32%)¹⁷. Дослідження за підсумками першого місяця повномасштабної війни підтверджує, що великі черги та очікування виявилися найгострішими проблемами і для сімей з дітьми¹⁸.

Для усунення основної проблеми потрібно було своєчасно ідентифікувати людей із вразливих категорій та максимально скорочувати період очікування на кордоні для них. Держприкордонслужба зазначала, що жінок з хворими дітьми, людей з інвалідністю, громадян похилого віку прикордонники на одному із найбільш завантажених пунктів пропуску, «Ягодин», пропускають позачергово¹⁹. Також у Мінсоцполітики повідомляли, що люди з інвалідністю першої групи та діти з інвалідністю разом з особами, які їх супроводжують, мають право на позачерговий перетин державного кордону України²⁰. Втім, такі заяви не підкріплюються нормативно-правовими документами, і ймовірно рішення про позачерговий пропуск приймається на розсуд працівника Держприкордонслужби у кожному випадку окремо.

Також важливою складовою підтримки людей у вразливому становищі при перетині кордону є забезпечення їхніх базових потреб. Для цього на пунктах пропуску або поблизу них облаштовували спеціальні намети, де охочі могли отримати їжу, одяг, доступ до води, тепла і медичної допомоги. Зазвичай встановленням таких наметів опікувалися представники територіальних громад, гуманітарних організацій, волонтери, а також координаційні центри відповідних військово-цивільних адміністрацій²¹.

14_ Громадська думка українців щодо проблем при перетині державного кордону України.

15_ Рада Європи. Порадник щодо ризиків торгівлі людьми у зв'язку з війною в Україні та спричиненою нею гуманітарною кризою.

16_ «Ми воюємо з армією гвалтівників та мародерів». Інтерв'ю НВ з заступницею голови МВС Катериною Павліченко.

17_ Громадська думка українців щодо проблем при перетині державного кордону України.

18_ Благодійний фонд «Голоси дітей» та Харківський інститут соціальних досліджень. Діти та війна в Україні, с.17.

19_ Державна прикордонна служба України. Перед пунктом пропуску «Краківець» облаштовано гуманітарний коридор.

20_ Виїзд за кордон. Хто може позачергово покинути Україну.

21_ «Ягодин» воєнного стану: як працює міжнародний пункт пропуску.



3.

Міжнародні гуманітарні і правозахисні організації неодноразово висловлювали занепокоєння, що масове переміщення людей під час війни **створює сприятливі умови для зростання випадків торгівлі людьми та експлуатації**. Найбільш вразливими до потрапляння в такі ситуації є жінки, діти та особи з інвалідністю, як зазначала зокрема Уповноважена Верховної Ради України з прав людини²².

Окремі випадки висвітлюються в медіа; дані про них збирають правозахисники²³. Втім, поки що бракує узагальнених даних чи принаймні оцінок. Про один із найбільш показових випадків повідомляла заступниця міністра внутрішніх справ: правоохоронці запобігли спробі вивезення 43 дітей із навчального закладу інтернатного типу до США. При цьому згідно з розпорядчими документами вказаний заклад евакуювався з Кіровоградської області до Литви. Правоохоронцями було відкрито кримінальне провадження за фактом торгівлі людьми²⁴.

Для запобігання випадкам торгівлі людьми Мінсоцполітики спільно з партнерами розробило пам'ятку для дівчат і жінок, які перетинають державний кордон у зв'язку з воєнними діями на території України. Міністерство співпрацює з військово-цивільними адміністраціями і Держприкордонслужбою задля розповсюдження цієї пам'ятки у пунктах пропуску²⁵.

Виклики, що полягають у різкому збільшенні навантаження на кордон, вразливості людей, які перетинають кордон, та зростанні випадків торгівлі людьми і експлуатації мають бути вирішені насамперед скоординованими зусиллями суб'єктів інтегрованого управління кордонами. Надзвичайно важливою в цих умовах, коли ситуація як на кордонах, так і в нормативному полі швидко змінюється, є вчасна і злагоджена комунікація органів влади.

Зазначені виклики вже раніше були присутні у Стратегії інтегрованого управління кордонами, ухваленій на період до 2025 року, проте на тлі повномасштабної війни вони стали особливо помітними. Їх подолання потребує подальшого розвитку інтегрованого управління кордонами: поглиблення співпраці в рамках реалізації Стратегії ІУК, а також залучення стейкхолдерів, які не були залучені до співпраці до початку повномасштабної війни.

Опубліковано в межах проєкту "Багатокомпонентна громадська підтримка реформ у сфері інтегрованого управління кордонами", який реалізує ГО "Європа без бар'єрів" у рамках проєкту "Підтримка ЄС у зміцненні інтегрованого управління кордонами в Україні (EU4IBM)", який фінансується Європейським Союзом та впроваджується Міжнародним центром з розвитку міграційної політики (ICMPD).

Висловлені думки належать авторам і не обов'язково відображають позицію Європейського Союзу чи ICMPD.

²² Уповноважений закликає європейські країни вжити заходів для недопущення потрапляння громадян України в ситуації торгівлі людьми.

²³ Як українські біженки стають жертвами секс-торгівлі.

²⁴ «Ми воюємо з армією ґвалтівників та мародерів». Інтерв'ю НВ з заступницею голови МВС Катериною Павліченко.

²⁵ Мінсоцполітики попереджає про небезпеку потрапляння у ситуацію торгівлі людьми.

