

Інформаційна політика та комунікація обмежень свободи пересування під час пандемії

Січень 2021

Автори: Павло Кравчук, Ірина Сушко,

Аналітичний центр «Європа без бар'єрів»

Українська національна платформа Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (<http://eap-csf.org.ua/>) – це мережа з понад 140 громадських організацій України, що відстоює українські інтереси в рамках Східного партнерства. Платформа є частиною Форуму громадянського суспільства Східного партнерства (ФГС СхП).

Форум громадянського суспільства Східного партнерства (<https://eap-csf.eu/>) - унікальна багаторівнева регіональна платформа громадянського суспільства, спрямована на просування європейської інтеграції, сприяння реформам та демократичним перетворенням у шести країнах Східного партнерства - Вірменії, Азербайджані, Білорусі, Грузії, Молдові та Україні. Будучи громадським елементом СхП, ФГС СхП намагається посилити громадянське суспільство у регіоні, підвищити рівень плюралізму у публічному дискурсі та політиці шляхом сприяння демократії участі та фундаментальних свобод. ФГС СхП - це позапартійна доброчесна неурядова організація.

Ця публікація була підготовлена в рамках проекту «Підтримка діяльності УНП ФГС СхП», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за фінансової підтримки Європейського Союзу. Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю ГО «Європа без бар'єрів» і жодним чином не відображає точку зору Європейського Союзу чи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

I. ВСТУП

Основні тенденції

Станом на 31 грудня 2020 року в Україні було зареєстровано понад 1 мільйон випадків коронавірусної хвороби. Запроваджені Україною та іншими державами протиепідемічні заходи призвели до рекордного падіння пересування між країнами та всередині країни.

Метою даної праці є оцінити якість комунікації змін в умовах надзвичайної ситуації та потенціал для зменшення негативних наслідків обмежень у сфері свободи пересування через більш якісну комунікацію та інформування.

Споживання медіа в Україні в контексті пандемії

За даними соціологічних досліджень, станом на 2020 рік основними джерелами інформації для громадян України є телебачення (75%) та соціальні мережі (44%). Попри сталу тенденцію до зменшення популярності ТБ і друкованих ЗМІ одночасно зі зростанням популярності соціальних мереж і месенджерів, пандемія коронавірусу дещо змінила патерни споживання інформації.

Так, порівняно з 2019 роком суттєво зросла частка тих, хто отримує інформацію від родичів і друзів (23% проти 11% роком раніше), і популярність місцевих друкованих видань (4% проти 2%)¹. Також зміцнили свої позиції регіональні інтернет-видання та радіостанції². Останнє можна пов'язати зі

¹ Як змінились уподобання та інтереси українців до засобів масової інформації після виборів 2019 р. та початку пандемії COVID-19

<https://dif.org.ua/article/yak-zminilysya-upodobannya-ta-interesi-ukraintsiv-do-zasobiv-masovoi-informatsii-pislya-vivoriv-2019-r-ta-pochatku-pandemii-covid-19>

² Щорічне опитування USAID-Internews «Ставлення населення до ЗМІ та споживання

зростанням актуальності регіональних новин під час карантинних заходів, диференційованих за регіонами (наприклад, червоні, помаранчеві та ін. зони) та загалом вищим рівнем довіри до місцевих джерел.

Тенденції в обсягах споживання інформації були різноспрямовані. З одного боку, споживання зросло через карантинні заходи та зміну режиму життя під час весняного «локдауну», однак через деякий час настала масова втома від надміру інформації, яка вилилася у зменшення рівня споживання³.

Дезінформація та російські медіа

Окремим виміром українського інформаційного поля є меседжі російських і проросійських каналів, а також вислови російських і проросійських політиків. Російські і проросійські медіа охоплюють доволі значну частку української аудиторії. Так, у серпні 2020 року 6% українців назвали російські телеканали основним джерелом інформації⁴, а канал «Інтер», який послідовно просуває проросійський порядок денний, дивляться близько третини української аудиторії⁵.

На тлі пандемії російські та проросійські медіа просували численні дезінформаційні наративи, зокрема, розпалюючи ненависть між представниками різних регіонів. У

різних типів медіа у 2020 р.»

<https://detector.media/doc/images/news/archive/2016/181602/2020-Media-Consumption-Survey-FULL-FIN-Ukr.pdf>

³ Там само

⁴ <https://dif.org.ua/article/yak-zminilysya-upodobannya-ta-interesi-ukraintsiv-do-zasobiv-masovoi-informatsii-pislya-vivoriv-2019-r-ta-pochatku-pandemii-covid-19>

⁵ Там само

березні як російські медіа⁶, так і українські⁷ та російські політики⁸ пов'язували небезпеку пандемії коронавірусу з поверненням трудових мігрантів в Україну, і асоціювали трудову міграцію виключно з мешканцями західних областей України.

Інформаційна політика влади на тлі пандемії

Ця інформаційна картина накладається на традиційний для України високий рівень недовіри до влади (зокрема центральної – Президента, Кабінету міністрів, Верховної Ради). Так, у жовтні-листопаді 2020 року баланс довіри-недовіри до основних політиків і центральних органів влади був від'ємним з показником від -29% (Президент) до -67% (державний апарат у цілому)⁹. При цьому місцеві органи виконавчої та законодавчої влади мають позитивний баланс з показником від 12,7% до 18%. Судова влада має високий негативний показник на всіх рівнях (від -44% до -61%).

З цього можна припустити, що офіційні джерела інформацію про пандемію та відповідні обмеження не мали і не мають достатнього охоплення та рівня довіри,

⁶ Карантин на Украине имеет политический характер

<https://rg.ru/2020/03/12/karantin-na-ukraine-imeet-politicheskij-harakter.html>

⁷ Олена Лукаш: коронавірусна інфекція почне розповзатися з Західної України
<https://luga1news.ru/novosti/18411-lukash-koronavirus-nachnet-raspolzatsya-s-zapadnoy-ukrainy-video.html>

⁸ <https://www.5-tv.ru/news/290001/globalnaa-zertva-pandemia-sovid19-vyzvala-sudorogiekonomiki-naukraine/>

⁹ Оцінка громадянами ситуації в країні, рівень довіри до соціальних інститутів та політиків, електоральні орієнтації громадян (жовтень–листопад 2020р.)

<https://razumkov.org.ua/napriamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-gromadianamy-sytuatsii-v-kraini-riven-doviry-do-sotsialnykh-institutiv-ta-politykiv-elektoralni-oriientatsii-gromadian-zhovten-lystopad-2020r>

щоб забезпечити належний рівень інформування громадян. Наприклад, у квітні 2020 року лише 25% українців користувалися офіційними джерелами для отримання інформації про COVID-19¹⁰. Прикметно, що українській владі після 2019 року також притаманна недовіра до традиційних ЗМІ, і намагання комунікувати з громадянами «напрямку» за допомогою соціальних мереж, що додатково обмежує її (влади) комунікаційний ресурс.

Такі недоліки мають бути компенсовані цілісною та ефективною політикою інформування. Однак на початку пандемії невизначеність і хаотичність швидко ухвалюваних рішень у поєднанні з неефективною інформаційною політикою спричинили кілька суттєвих безпекових і гуманітарних кризових явищ, у тому числі у сфері свободи пересування.

Групи у фокусі

Хоча пандемія та боротьба з нею зачепили практично всіх громадян і мешканців України, у фокусі даного дослідження перебувають передусім ті соціальні групи, які безпосередньо зазнали впливу обмежень у сфері свободи пересування. Це трудові мігранти, мешканці окупованих територій, іноземці.

Органи влади

Інформування про порядок перетину кордону іноземцями та громадянами України здійснювала Державна прикордонна служба, Кабінет міністрів України, Президент України, місцеві органи влади; порядок виїзду за кордон – Міністерство закордонних справ, Кабінет міністрів України, Офіс віцепрем'єр-міністра з європейської та

¹⁰ Дослідження: пандемія нової коронавірусної хвороби ставить нові виклики перед українцями
<https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/presscenter/articles/2020/how-ukrainians-are-responding-to-the-new-challenges-of-COVID-19.html>

євроатлантичної інтеграції; пересування всередині країни, карантин та самоізоляцію – Міністерство охорони здоров'я, Міністерство внутрішніх справ, ДПСУ, МЗС, регіональні органи влади, перетин лінії розмежування та адмінмежі з ОРДЛО і Кримом – ДПСУ, МінТОТ, Міністерство освіти, Командування ООС, Офіс омбудсмана, місцеві органи влади.

II. «ЗАКРИТТЯ КОРДОНІВ»

Перші кроки української влади на початку пандемії спирались на дії інших країн, що бачили потребу в суттєвому або й повному обмеженні кордонів. Таке рішення мало превентивно захистити громадян від поширення коронавірусу, проте натомість спричинило чимало проблем і викликів для мобільності людей, додатково посилені невдалою комунікацією. Перші суттєві обмеження, які перешкоджали руху через кордон, було запроваджено 16-18 березня.

Менш як два тижні потому, 26 березня ввечері Президент України виступив з промовою, в якій назвав режим надзвичайної ситуації питанням дисципліни та вимогою часу. А також оголосив про повне «закриття кордонів»¹¹, хоча насправді йшлося про часткове обмеження роботи окремих пунктів пропусків. Після заяви президента, наступного ранку в МЗС України уточнили¹², що в українців залишиться можливість перетнути кордон власним автотранспортом у тих пунктах пропусках, які надають таку можливість. Однак виступ президента мав більший резонанс та відповідну

¹¹ Звернення Глави держави щодо продовження боротьби з коронавірусом в Україні
<https://www.president.gov.ua/videos/zvernennya-glavi-derzhavi-shodo-prodovzhennya-borotbi-z-koro-1721>

¹² Відповіді на питання про правила перетину кордону і консульську допомогу
<https://mfa.gov.ua/news/zapitannya-i-vidpovidi-shchodo-strimkogo-pogirshennya-pandemichnoyi-situaciyi-u-sviti-ta-novih-pravil-peretinu-kordonu-ukrayini>

реакцію. Попередження про «закриття кордонів» внесло сум'яття та паніку серед тих, хто не встиг за різних причин перетнути кордон. Більше 80-ти тисяч українців за два тижні повернулись додому, тим хто залишився за кордоном було обіцяно сприяння та допомогу дипломатичних представництв.

Втім, інформація про закриття кордонів спричинила скупчення сотень людей на українсько-польському кордоні без дотримання соціальної дистанції. Відсутність сервісних зон для очікування мандрівників, пішохідних пунктів пропусків разом з неякісним інформуванням стали потужним поштовхом для формування багатогодинних черг на українсько-польському кордоні. Заради прискорення оформлення громадян, що поспіхом повертались з Польщі після новин про закриття кордону, ДПСУ довелося працювати в надзвичайних умовах, ухвалюючи ad-hoc рішення. Так, для врегулювання проблеми черг було прийнято рішення про відкриття пішохідного перетину біля автомобільного пункту пропуску «Краківець»¹³.

В умовах значних змін, пов'язаних зі зміною в процедурах перетину кордону, уряд мав ретельніше планувати дії та їх комунікацію. Так, називаючи обмеження руху осіб через кордон «закриттям кордонів», посадові особи продемонстрували низький рівень розуміння того як функціонує кордон, адже згідно з Конституцією України громадянину не може бути заборонено в'їзд на територію своєї країни¹⁴.

¹³ "Закритий кордон" можна перетинати пішки і на авто – прикордонники
<https://www.pravda.com.ua/news/2020/03/28/7245505/>

¹⁴ Розділ 2 Конституції України, права, свободи, обов'язки людини і громадянина України
<https://www.president.gov.ua/ua/documents/constitution/konstituciya-ukrayini-rozdil-ii>

Одним з найважливіших джерел інформації для громадян України за кордоном в цей період були посольства. Найпопулярніші питання, які ставили українці посольствам у Чехії та Польщі, свідчать про недостатню поінформованість про нові правила. З 6 найбільш поширених питань, які ставили посольству України в Польщі, 2 стосуються правил перетину кордону в Україні. Громадяни не знали, як перетнути кордон, і чи будуть вони проходити обов'язкову обсервацію¹⁵.

III. ОБМЕЖЕННЯ ПЕРЕСУВАННЯ ВСЕРЕДИНИ КРАЇНИ

Перші карантинні заходи, які набули чинності 16 березня, не містили суттєвих обмежень руху громадського транспорту в і між населеними пунктами. Однак вже з 18 березня¹⁶ було зупинено міжміський і приміський автобусний, залізничний і повітряний рух, метрополітени в містах, а також обмежено кількість пасажирів у міському транспорті до 10.

Комунікація цих рішень не була системною. Першим повідомленням про закриття фактично всього пасажирського руху стало відеозвернення Президента 16

березня¹⁷, і лише потім з'явилися нормативно-правові акти. Карантинні заходи початково планувалися лише до 3 квітня, а потім кілька разів продовжувалися.

Крім того, комунікація обмежень руху всередині країни розвивалася в контексті системного протистояння центральної та місцевої влади. Так, 16 березня міський голова Харкова заявив¹⁸, що не буде припиняти роботу метро, однак наступного дня змінив позицію¹⁹.

Так само суперечливою була комунікація щодо норм «адаптивного карантину». Наприклад, у разі віднесення населених пунктів до «червоної зони» мав припинитися продаж залізничних квитків і посадка пасажирів у цих пунктах, робота громадського транспорту²⁰. І якщо Укрзалізниця переважно виконувала вимоги Кабміну, то місцева влада в містах «червоної зони» часто їх ігнорувала. Зокрема, в цих містах курсував громадський транспорт²¹. Суперечність між нормативними вимогами та фактичним станом речей дезорієнтувала громадян, особливо не місцевих.

¹⁵ Найбільш поширені питання, які ставили громадяни України посольству у Польщі у березні-квітні 2020 року. Джерело: відповідь посольства України у Польщі на запит «Європи без бар'єрів»

1. Закінчується термін легального перебування в Республіці Польща. Як діяти?
2. Хочу повернутися додому. Які є можливі шляхи повернення в Україну?
3. Які обмежувальні заходи запроваджено на території РП у зв'язку з поширенням COVID-19?
4. Побутові питання (адреси та режим роботи продуктових магазинів, аптек, лікарень тощо).
5. Чи громадяни, які повертаються в Україну, будуть піддані обов'язковій обсервації?
6. Закінчуються засоби для проживання, звільнили з роботи. Чим може допомогти Посольство?

¹⁶ Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 11 березня 2020 р. № 211 <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/215-2020-%D0%BF#Text>

¹⁷ Звернення Глави держави щодо протидії корона вірусу <https://www.president.gov.ua/news/zvernennya-glavi-derzhavi-shodo-protidii-koronavirusu-60181>

¹⁸ Кернес відмовляється закривати метро у Харкові: Зеленський пригрозив йому кримінальною відповідальністю <https://hromadske.ua/posts/kernes-vidmovlyayetsya-zakrivati-metro-u-harkovi-zelenskij-prigroziv-jomu-kriminalnoyu-vidpovidalnist>

¹⁹ Харківський метрополітен тимчасово припиняє перевезення пасажирів <https://www.metro.kharkov.ua/xarkivskij-metropoliten-pripinyae-perevezennya-pasazhiriv.html>

²⁰ Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2 <https://www.kmu.gov.ua/npas/provstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641>

²¹ Як це - жити в "червоній зоні" коронавірусу <https://www.bbc.com/ukrainian/features-54108567>

Подальші модифікації карантину – запроваджений восени «карантин вихідного дня» та запланований на 8 січня «новий локдаун» не передбачають суттєвих обмежень руху транспорту.

IV. ЗАБОРОНА ВІЇЗДУ ЗА КОРДОН

Дії виконавчої влади у квітні-травні 2020 року призвели до бурхливої суспільної дискусії навколо теми «заборони на виїзд за кордон» і трудової міграції²², яка частково була спровокована недосконалою комунікацією з боку представників центральної влади.

На сайті Верховної Ради 10 квітня було опубліковано урядовий законопроект " про внесення змін до деяких законів України щодо захисту населення від розповсюдження інфекційних хвороб"²³, який пропонував надати уряду право забороняти громадянам України виїзд за кордон.

Законопроект зіткнувся з жорсткою критикою з боку суспільства і був урешті-решт відкликаний²⁴. Однак у кінці квітня-на початку травня почали ширитися повідомлення про «неформальну» заборону виїзду, яка діяла через обмеження на виліт чартерних рейсів для трудових мігрантів з України, що їх організували зацікавлені роботодавці.

²² У квітні-травні 2020 року спостерігалось суттєве зростання кількості медійних повідомлень на тему трудової міграції

(За даними неопублікованої праці Кравчук П., Кульчицька К., Сушко І. Трансформації трудової міграції з України до ЄС під час пандемії COVID-19)

²³ Про тимчасове обмеження перетинання державного кордону, спрямоване на запобігання поширенню на території України гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/287-2020-%D1%80#Text>

²⁴ "Забороняю, бо можу!": що не так із законопроектом про обмеження права виїзду за кордон
<https://www.eurointegration.com.ua/articles/2020/04/14/7108727/>

Першими джерелами такої інформації стали іноземні представництва. 27 квітня про обмеження чартерних рейсів заявив посол Естонії в Україні Каймо Кууск²⁵. Згодом, 10 травня, на сторінці посольства Великої Британії в Україні з'явилось повідомлення про те, що для виїзду за кордон громадяни України повинні отримати «дозвіл від МЗС». Після публічного обурення пост посольства було змінено – тепер там йшлося про те, що для виїзду потрібно мати дозвіл на проживання в Британії²⁶.

Цим заявам передувало розлоге інтерв'ю прем'єр-міністра України Дениса Шмигала, опубліковане 22 квітня²⁷, де той, зокрема, заявив про бажання «зберегти» для України заробітчани, які повернулися з-за кордону і становлять собою «надзвичайно кваліфіковану, навчену в Європі робочу силу, яка має високу продуктивність, хорошу технологічну, професійну підготовку». Крім того, прем'єр-міністр навів абсолютно необґрунтовану статистику про кількість таких повернень – 2 млн, жорстко розкритиковану експертним середовищем²⁸.

Згодом, у кінці квітня, під час власне скандалів навколо чартерних рейсів, прем'єр заявив, що уряд готовий надавати дозвіл для виїзду українців на сезонні роботи, однак за певних умов,

²⁵ Украина приостановила выезд сезонных работников за границу
<https://rus.err.ee/1082755/ukraina-priostanovila-vyezd-sezonnyh-rabotnikov-za-granicu>

²⁶ Посольство Британії каже, що Україна забороняє виїзд громадян, але вже не йдеться про "дозволи МЗС"
<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/05/10/7109736/>

²⁷ Денис Шмигаль: Треба навчитися жити в нових умовах щонайменше два роки
<https://www.rbc.ua/ukr/news/denis-shmigal-nauchitsya-zhit-novyh-usloviyah-1587495027.html>

²⁸ К Шмигалю вернулось 2 млн "заробітчани". А в Україну в разы меньше. Фактчек
<https://biz.liga.net/ekonomika/all/opinion/k-shmygalyu-vernulos-2-mln-zarobitchan-a-v-ukrainu-v-razy-menshe-faktchek>

серед яких легальне працевлаштування строком принаймні на три місяці. До цього і після ця заява була неодноразово повторена у різних формулюваннях іншими урядовцями. Наприклад, голова МЗС України Дмитро Кулеба 22 квітня сказав, що організувати масові чартери для виїзду за кордон під час пандемії «нелогічно»²⁹.

Ця риторика викликала вибух обурення у суспільстві. Низка відомих громадських діячів і політиків розкритикували³⁰ рішення про заборону на виїзд. Критичне сприйняття риторики уряду засвідчує і моніторинг спеціалізованих груп українців за кордоном у соцмережах³¹.

Експерти у сфері зовнішньої політики, правозахисту та трудової міграції вважають суттєвою складовою скандалу з «заборону на виїзд за кордон» недосконалу політику комунікації з боку уряду³². Історія з хибним повідомленням

²⁹ Кулеба: зараз нелогічно відправляти українських заробітчан за кордон
<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/04/28/7109269/>

³⁰ "Кріпацтво повертається?" Соцмережі обурені заявою Шмигала про заробітчан
<https://www.bbc.com/ukrainian/news-52483151>

³¹ Коментарі користувачів соцмереж містили, зокрема, такі порівняння та характеристики «репресивність уряду», «змова з олігархами, які хочуть здешевити робочу силу», «зазіхання держави на гроші трудових мігрантів», «повернення кріпосного права», «повернення залізної завіси», «торгівля людьми», «работоргівля», «Північна Корея», «повернення до СРСР»

³² «Можливо, неправильним було використання чиновниками слова «заборона», але таким було сприйняття суспільства через брак комунікації. Чиновники саме так і казали. Про заборону, про спробу обмежити виїзд громадян за кордон та щось з цього виграти досі нема відповіді на питання чому наш Уряд робить такі заяви. На мою думку, в Уряді, коли робили заяви і приймали рішення, не слухали демографів, спеціалістів по трудовій міграції, економістів, не зверталися до соціологічних досліджень і навіть не обговорювали це у Парламенті. Відсутня база для прийняття рішення» - Валерій Чалий, экс-посол України в США, Голова правління Українського кризового медіа-центру

на сторінці посольства Великої Британії свідчить також про неефективну комунікацію уряду з закордонними партнерами.

V. ТИМЧАСОВО ОКУПОВАНІ ТЕРИТОРІЇ

Перші обмеження пересування на межі з окупованими Кримом та ОРДЛО було запроваджено на початку березня – як українським урядом, так і окупаційною владою. У подальшому правила кілька разів змінювалися. Обмеження спричинили різке падіння кількості перетинів лінії розмежування та адмінмежі з Кримом.

Згідно з моніторингом УВКПЛ ООН в Україні, у Донецькій області середньомісячна кількість перетинів лінії розмежування у період із червня по жовтень 2020 року зменшилась у **375 разів** порівняно з аналогічним періодом 2019 року³³. Зменшення в Луганській області та Криму було не таким різким, однак теж суттєвим.



Обмеження супроводжувались суттєвими комунікаційними недоліками, які посилювали їхні негативні ефекти. У подальшому на кількох прикладах розглянемо основні вади політики щодо

«Ми бачили низку суперечливих меседжів від влади» - Максим Буткевич, правозахисник
Дискусія «Поїхати не можна залишитись: які наслідки може мати заборона для українців виїжджати на заробітки за кордон?»
<https://uacrisis.org/uk/labour-migration-from-ukraine>

³³ Доповідь «Вплив COVID-19 на права людини в Україні»
https://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_COVID-19_HR_impact_UA.pdf

свободи пересування на межі з окупованими територіями, включно з її комунікаційною складовою.

Випадок 1

Під час першого обмеження пересування у березні 62-річна жінка з інвалідністю не змогла повернутися на окуповану територію Луганської області. Через відсутність грошей і припинення пасажирського сполучення в Україні вона не змогла повернутися до знайомих у Полтавській області, де гостювала до того. Вона і ще кілька людей чотири тижні прожили у недобудованому павільйоні з пічкою-буржуйкою у Станиці Луганській, доки її все ж не пропустили. 16 листопада перший апеляційний адміністративний суд у Краматорську визнав протиправними дії прикордонників, і бездіяльність селищної Станично-Луганської влади.

Зокрема, прикордонники керувалися секретним Наказом Командувача ООС, тоді як мандрівники орієнтувалися на звернення Президента про те, що «кордони закриють з 27 березня» та інформацію про те, що мешканців з реєстрацією на окупованій території пропускати будуть додому «в односторонньому порядку»³⁴.

Випадок 2

9 червня ДПСУ анонсувала відновлення з 10 червня пропуску осіб через КПВВ «Мар'їнка» і «Станиця Луганська»³⁵. Хоча повідомлення ДПСУ містило прикінцеве застереження, що «пропуск українською стороною особи не гарантує

³⁴ Мешканка Луганської області, яку місяць не пропускали через КПВВ, виграла суд. Що варто знати про цю історію
<https://hromadske.ua/posts/meshkanka-luganskoyi-oblasti-yaku-misyac-ne-propuskali-cherez-kpvv-vigrala-sud-sho-varto-znati-pro-cyu-istoriyu>

³⁵ Відновлюється пропуск у «Станиці Луганській» та «Мар'їнці»
<https://dpsu.gov.ua/ua/news/Vidnovlyutsya-propusk-u-Stanici-Luganskiy-ta-Marinci/>

можливість перетинання нею лінії розмежування», численні повідомлення в медіа пропускали цю частину, так само як попередній анонс на сайті Офісу Президента³⁶. У підсумку 10 червня біля КПВВ Станиця Луганська зібралося близько 100 осіб, яких не пропускала сторона окупаційної влади³⁷. Така ситуація тривала до 13 червня³⁸.

Випадок 3

1 серпня згідно з Постановою Кабміну №641³⁹ було дозволено перетин лінії розмежування без самоізоляції, однак напередодні командування ООС заявило⁴⁰, що самоізоляція та встановлення додатка «Дій вдома» все одно будуть вимагатися під час в'їзду на підконтрольну територію України. Взаємосуперечливі повідомлення з посиланням на офіційні джерела були розтиражовані медіа^{41,42}.

³⁶ Україна готується до відкриття перших КПВВ на лінії розмежування в зоні проведення ООС – нарада під головуванням Президента
<https://www.president.gov.ua/news/ukrayina-gotuyetsya-do-vidkrittya-pershih-kpvv-na-liniyi-roz-61425>

³⁷ Незаконні збройні формування блокують роботу КПВВ «Станиця Луганська»
http://loga.gov.ua/oda/press/news/nezakonni_zbroyni_formuvannya_blokuyut_robotu_kpvv_stanicya_luganska

³⁸ У КПВВ «Станиця Луганська» розпочато пропуск абітурієнтів для складання ЗНО
<https://dpsu.gov.ua/ua/news/U-KPVV-Stanicya-Luganska-rozpochato-propusk-abiturintiv-dlya-skladannya-ZNO>

³⁹ Про встановлення карантину та запровадження посиленних протиепідемічних заходів на території із значним поширенням гострої респіраторної хвороби COVID-19, спричиненої коронавірусом SARS-CoV-2
<https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vstanovlennya-karantinu-ta-zapr-641>

⁴⁰ Карантинні обмеження в КПВВ продовжують діяти
<https://www.facebook.com/pressjfo.news/posts/911158539376763>

⁴¹ Командування ООС залишило обов'язкову самоізоляцію для тих, хто їде з ОРДЛО
<https://www.pravda.com.ua/news/2020/07/31/7261430/>

Група правозахисних організацій виступила з критикою даного рішення, зазначивши, зокрема, що «Інформація про продовження дії обмежень для перетину КПВВ із запізненням та в не досить ефективний спосіб була доведена до осіб, які виїжджають з тимчасово окупованих територій у Донецькій та Луганській областях. У результаті багато хто з них виявився необізнаним із ситуацією, що склалася, і дезорієнтованим щодо того, чи потрібно, чи ні встановлювати застосунок “Дій вдома”»⁴³.

Випадок 4

1 серпня було дозволено перетин адмінмежі з Кримом без самоізоляції. Однак 8 серпня Кабінет міністрів раптово ухвалив рішення про нове закриття КПВВ вже з наступного дня. Унаслідок цього в ніч на 9 серпня на КПВВ утворилася черга з приблизно 300 осіб, які боялися опинитися заблокованими в Криму⁴⁴.

В цілому можна дійти висновку, що обмеження пересування через лінію розмежування з окупованими територіями Донецької, Луганської областей та Криму були ще менш впорядкованими за аналогічні заходи щодо перетину зовнішніх кордонів і мали негативний вплив на права мешканців цих територій та їхніх родичів, який посилювався через недосконалу комунікацію та інформування.

⁴² З 1 серпня Україна скасовує самоізоляцію для тих, хто виїжджає з ОРДЛО і Криму
<https://ua-news.liga.net/society/news/z-1-serpnya-ukraina-skasovue-samoizolyatsiyu-dlya-tih-hto-vidjjae-z-ordlo-i-krimu>

⁴³ Заява щодо продовження карантинних обмежень після перетину лінії розмежування
<https://zmina.ua/statements/zayava-pravozahysnyh-organizacij-shhodo-zastosunku-dij-vdoma/>

⁴⁴

<https://www.facebook.com/dogrujol/posts/3100591516702648>

Основну роль тут зіграли три фактори: залежність режиму перетину не тільки від українського уряду, а й від окупаційної влади; два центри ухвалення рішень у випадку ОРДЛО (Кабмін і Командувач ООС); двозначний підхід до статусу мешканців окупованих територій та лінії розмежування (адмінмежі), до яких вибірково застосовувалися то норми внутрішнього пересування, то норми пересування через кордон.

Усі ці вади спричинили відповідні прогалини в комунікації. Політика інформування українського уряду не завжди включала дані про політику окупаційної влади, що призводило до ситуацій «застрягання». Наявність двох центрів ухвалення рішень у випадку лінії розмежування і різноспрямовані підходи до статусу мешканців ТОТ призводила до швидких змін ситуації, які не могли бути вчасно прокомуніковані, або призводили до поширення взаємосуперечливих повідомлень.

VI. ЗАБОРОНА В'ЇЗДУ ІНОЗЕМЦЯМ

У липні 2020 року прес-служба Президента повідомила, що на прохання прем'єр-міністра Ізраїлю Україна ухвалила рішення про обмеження паломництва представників релігійної течії хасидизму до Умані, де щорічно відбувається святкування Рош га-Шана⁴⁵.

Також було оприлюднено повідомлення про рішення про розробку регламенту заборони на в'їзд до України іноземців з країн, що потрапляють у «червону зону» епідемії на 30 днів.

Втім, через те, що до України хасиди потрапляють не лише з Ізраїлю та США, що входили до «червоної зони», але й з

⁴⁵ У зв'язку з погіршенням епідемічної ситуації карантин пропонується продовжити до листопада – селекторна нарада під головуванням Президента України
<http://president.gov.ua/news/u-zvyazku-z-pogirshennyam-epidemichnoyi-situaciyi-karantin-p-63005>

інших країн, українська влада вирішила заборонити в'їзд усім іноземцям, навіть із країн «зеленої зони». При чому, рішення було ухвалено і запроваджено раптово, без попередження та належного інформування. Така зміна підходу стала несподіванкою для багатьох іноземців, зламавши їх плани в'їхати до України із країн «зеленої зони». Заборона діяла з 29-го серпня до 28-го вересня.

Публічно дії влади щодо заборони перетину іноземцями кордону не було обґрунтовано заборонаю паломництва в Умань. Натомість владою було оприлюднено лише меседж про «недопущення поширення другої хвилі COVID-19», при цьому не було зрозуміло, яким чином ця заборона має запобігти його поширенню та чи існує залежність між країною походження та імовірністю зараження. Тож, озвучені причини заборони явно йшли врозріз з реальною метою запроваджених обмежень, що стосувалась спроби зупинити паломництво хасидів.

Наслідками таких недокомунікованих дій стали збитки для економіки та перешкоди для функціонування бізнесів, в яких залучені іноземні інвестиції.

Також залишилося відкритим питання здатності української влади сформулювати політику мобільності та її комунікації в умовах надзвичайних ситуацій, що базується на обґрунтованих рішеннях.

Невчасно уряд відреагував і на суспільну критику та потребу уточнення списку винятків - категорій іноземців, що можуть в'їжджати до України під час дії заборони обмежень, що викликало чимало різних проблем із пропуском на територію України для громадян інших країн.

VII. ПОЗИТИВНІ ТА НЕГАТИВНІ ПРАКТИКИ КОМУНІКАЦІЇ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ

Стандартними каналами комунікації для органів влади під час пандемії були публікації нормативних документів та інших повідомлень на сайтах, сторінках у соцмережах тощо, поширення меседжів через засоби масової інформації, виступи та коментарі посадовців на телебаченні.

Однак цього було недостатньо для відповіді на всі виклики, пов'язані з пандемією та карантинними обмеженнями свободи пересування. У деяких аспектах уряд спромігся вийти за рамки стандартної комунікаційної парадигми, підвищивши ефективність комунікації, у деяких, на жаль, ні. Нижче наведено приклади успішних, суперечливих та невдалих комунікаційних практик, що стосуються проблем свободи пересування.

Позитивні практики

I. Мапа світу

У червні 2020 року МЗС створило інтерактивну мапу світу⁴⁶ з правилами в'їзду до кожної країни та умовами транзиту. Карта регулярно оновлювалася до кінця 2020 року та містила базові умови подорожування до кожної країни – проїзд (дозволено, дозволено з посвідкою, заборонено) і транзит (дозволено без обмежень, дозволено за певних умов, заборонено). При натисканні на країну з'являється детальніша інформація. Попри неповноту, мапа є ефективним базовим інструментом для використання мандрівниками, які планують подорож з України.

⁴⁶ <https://tripadvisor.mfa.gov.ua/>

II. Дані МОЗ та інші спеціалізовані ресурси

Регулярна публікація на сайті МОЗ⁴⁷ даних щодо зонування країн, яке визначає необхідність самоізоляції та даних щодо внутрішнього зонування в Україні на сайті ЦГЗ (до 9 листопада) допомагало громадянам орієнтуватися в ситуації та слугувало додатковим джерелом інформації для національних і місцевих медіа, органів влади.

Ефективним майданчиком став урядовий сайт covid19.gov.ua, який агрегував найнеобхіднішу інформацію щодо пандемії, у тому числі щодо свободи пересування.

Водночас деякі сторінки та проекти зі збору даних були актуальними тільки протягом певного часу, а потім припиняли оновлюватися, наприклад, сторінка на сайті МЗС «Оперативна інформація щодо заходів, які вживаються іноземними країнами з протидії розповсюдженню COVID-19»⁴⁸, яка востаннє оновлювалася 21 червня. Така само доля спіткала Facebook-сторінку «Коронавірус у світі - оперативно від МЗС України»⁴⁹, яка збрала 5,5 тис підписників, але не оновлювалася з липня.

III. Системи ДРУГ і #Захист

Запроваджена раніше МЗС для допомоги українським громадянам за кордоном у разі надзвичайних ситуацій система

⁴⁷ Інформація щодо країн із значним поширенням COVID-19

<https://moz.gov.ua/article/health/informacija-schodo-kilkosti-aktivnih-vipadkiv-covid-19-na-100-tis-naselennja-stanom>

⁴⁸ Оперативна інформація щодо заходів, які вживаються іноземними країнами з протидії розповсюдженню COVID-19

<https://mfa.gov.ua/news/operativna-informaciya-shchodo-zahodiv-yaki-vzhivayutsya-inozemnimi-krayinami-z-protidii-rozpovsyudzhennyu-covid-19>

⁴⁹ <http://facebook.com/MFAInfoCoronavirus/>

ДРУГ (Добровільна Реєстрація Українських Громадян під час подорожей за кордоном)⁵⁰ використовувалася на початку пандемії для реєстрації громадян, які потребують організованої евакуації через закриття кордонів. Тільки в Польщі таким чином зареєструвалося понад 5000 осіб. Однак згодом вона перестала відображати реальну ситуацію, оскільки ті, хто вже повернувся в Україну, забували змінити свій статус у системі⁵¹.

Тоді для реєстрації громадян, що потребують допомоги у поверненні додому було запроваджено систему #Захист.

Обидві системи стали доволі ефективним інструментом комунікації між державою і громадянами за умов надзвичайної ситуації.

Суперечливі практики

I. Відеозвернення президента

Одним з важливих інструментів поширення інформації, особливо на початку пандемії, були відео звернення Президента України, які анонсували важливі рішення. Окрім функції поширення інформації, вони були покликані підсилити меседжі влади, підкреслити серйозність загрози у новій і непевній ситуації.

Тільки у березні на сайті Офісу президента було опубліковано 8 відеозвернень щодо ситуації з COVID-19 (для порівняння – у травні «коронавірусних» і не «коронавірусних» відео звернень разом було 6, у вересні – 2, жовтні – 1, листопаді – 2)⁵². Це свідчить, що цей інформаційний канал

⁵⁰ <https://friend.mfa.gov.ua/#/about>

⁵¹ Відповідь Посольства України в Польщі на запит «Європи без бар'єрів»

⁵² <https://www.president.gov.ua/videos/videos-archive>

поширення інформації про пандемію та обґрунтування відповідних заходів протидії, у т.ч. щодо свободи пересування.

Водночас побудований за канонами жанру виступу текст ставав чи не єдиним джерелом інформації про заплановані зміни у формальних правилах. Це призводило до плутанини і неточностей в інтерпретаціях, найяскравішим прикладом яких є «закриття кордонів», що спричинило паніку та масові скупчення на кордоні в березні (див. розділ I).

Негативні практики

I. Відсутність суспільного діалогу

Під час карантину, рішення, що приймалися владою були швидкими, але непродуманими. Беручи відповідальність за запроваджені дії, представники влади у поспіху забували про пряму комунікацію та діалог з суспільством. Підтримуючи в теорії політику партисипативної демократії, що передбачає конкретні інструменти участі у розробці та прийнятті рішень, на практиці влада не мала належної взаємодії з громадськістю. Слабкий зворотній зв'язок підштовхував представників громадськості до проактивних дій. Так правозахисники, що опікуються питаннями захисту прав постраждалих від збройного конфлікту осіб, розкритикували механізм припинення самоізоляції людей, що приїхали з тимчасово окупованих територій⁵³. Сумнівними були названі заходи запроваджені владою для запобігання поширенню коронавірусу в Україні, зокрема щодо відсутності вчасного інформування про

⁵³ Правозахисники критикують механізм припинення самоізоляції осіб, які приїхали з тимчасово окупованих територій
<https://zmina.ua/statements/pravozahysnyky-krytykuyut-mehanizm-prypynennya-samoizolyacziyi-osib-yaki-pryyihaly-z-tymchasovo-okupovanyh-terytorij/>

запроваджені обмеження⁵⁴. Реакція правозахисних організацій була оперативною та фокусувалась на випадках, коли рішення влади знаходились на межі порушення прав людини та містили дискримінаційний зміст⁵⁵.

Зазнало критики також і рішення влади про заборону в'їзду іноземців на територію України на 30 днів, схваленим на засіданні уряду 26 серпня. Незалежні експерти наполягали на отриманні обґрунтувань такого рішення та пропонували альтернативні підходи у вирішенні даного питання⁵⁶. До голосу незалежних експертів приєднувались і представники державних профільних установ, що намагались привернути увагу до ризиків та негативних наслідків внаслідок даного рішення⁵⁷.

Однак уряд та президент, що були основними стейкхолдерами під час карантинних обмежень, не вдавались до реакції на звернення публічно. Втім, відстежуючи зміну та коригування окремих прийнятих рішень, можна стверджувати, що представники влади помічали реакцію громадськості. Так, після критичного звернення незалежних експертів у співпраці зі ЗМІ, влада уточнила списки категорій іноземців, що

⁵⁴ Заборона перетину КПВВ загрожує життю та здоров'ю українців – правозахисники
<https://zmina.ua/statements/zaborona-peretynu-kpvv-zagrozhuje-zhyttyu-ta-zdorovyu-ukrayinciv-pravozahysnyky/>

⁵⁵ Громадські організації вимагають скасувати дискримінаційний наказ про обмеження пересування через КПВВ
<https://zmina.ua/statements/gromadski-organizacziyi-vymagayut-skasuvaty-dyskryminaczijny-nakaz-pro-obmezhenya-peresuvannya-cherез-kpvv/>

⁵⁶ Заява щодо рішення уряду про закриття кордонів
<https://europewb.org.ua/zayava-shhodo-rishennya-uryadu-pro-zakryttya-kordoniv/>

⁵⁷ У Держтуризмі просять переглянути заборону на в'їзд іноземцям
<https://www.slovoidilo.ua/2020/08/27/novyna/suspilstvo/derzhaturyzmi-prosyat-perehlyanuty-zaboronu-vyizd-inozemcyam>

могли в'їжджати в Україну без обмежень⁵⁸.

Пандемія стала викликом для швидкої та плідної взаємодії громадськості з владою, переважно через брак досвіду та налагоджених інструментів співпраці.

⁵⁸ Не обґрунтовано жодними доказами: експерти закликають уряд не закривати в'їзд іноземцям
<https://www.eurointegration.com.ua/news/2020/08/27/7113668/>

VIII. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Суттєвим складником негативного впливу обмежень пересування була їхня раптовість, зокрема у березні-квітні та серпні 2020 року. Заздалегідь ухвалені та прокомуніковані рішення матимуть менший негативний ефект.

Оскільки пандемія та супровідні обмеження триватимуть, і не виключене повторення таких ситуацій, потрібно розробити протоколи чи сценарії для належного інформування громадян щодо змін правил та процедур перетину кордонів та сприяння безпечній мобільності.

Невизначеність, суперечливість і непристосованість обмежень до індивідуальних випадків зумовлюють потребу в персональному каналі комунікації для громадян («гаряча лінія», поштова скринька тощо) та/або системі попередніх повідомлень про намір перетнути кордон/лінію розмежування. Це би суттєво зменшило кількість випадків «розвороту на

кордоні» або довгого очікування на рішення.

В інформаційній структурі українського суспільства є серйозний дисбаланс між довірою до центральної влади та регіональної. В 2020 році в умовах пандемії та соціально-економічної кризи він тільки зріс. Водночас зміцнилися позиції регіональних медіа. В цих умовах центральна влада має максимально використовувати регіональні органи влади та медіа як майданчик для поширення інформації про обмеження свободи пересування, аби мінімізувати їхній негативний вплив і збільшити поінформованість громадян.

Противітам пандемічних обмежень особливо сильно зачіпають вразливі групи населення, до яких належать і мешканці окупованих територій. Рішення влади щодо протидії пандемії повинні враховувати контекст конфлікту та окупації, аби максимально уникнути критичних для громадян України наслідків обмежень.