



Фінансується в рамках  
цивільного захисту  
та гуманітарної допомоги  
Європейського Союзу



# МОНІТОРИНГ

ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ НАКАЗУ МТОТ № 39  
ПРО ЗАТВЕРДЖЕННЯ ПЕРЕЛІКУ ТА  
ОБСЯГІВ ТОВАРІВ, ДОЗВОЛЕНИХ  
ДЛЯ ПЕРЕМІЩЕННЯ ДО/З  
ГУМАНІТАРНО-ЛОГІСТИЧНИХ  
ЦЕНТРІВ ТА ЧЕРЕЗ ЛІНІЮ ЗІТКНЕННЯ

Моніторинг проводився БФ «Право на захист» в рамках проекту «Надання багатогалузевої гуманітарної допомоги постраждалому від конфлікту населенню Східної України», який реалізується БФ «Право на захист» за фінансової підтримки Європейської комісії в рамках цивільного захисту та гуманітарної допомоги Європейського союзу в межах консорціуму ACCESS та за участі проекту «Адвокація, захист та правова допомога ВПО», який реалізує БФ «Право на захист» за підтримки Агентства ООН у справах біженців (UNHCR).

У цьому документі йдеться про заходи з надання гуманітарної допомоги і реалізовані за фінансової підтримки Європейського Союзу. Жодне з тверджень, зазначених у цьому документі, не відображає офіційну позицію Європейського Союзу, а Європейська Комісія не несе відповідальності за вказану інформацію.

Зміст матеріалу є виключно відповідальністю БФ «Право на захист» та не може використовуватися, щоб відобразити точку зору Агентства ООН у справах біженців (UNHCR).

Даний звіт підготовлений за результатами моніторингу імплементації Наказу Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України № 39 Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення. Даний моніторинг має на меті відобразити фактичну ситуацію з реалізацією права громадян (зокрема мешканців тимчасово окупованих територій) на свободу пересування та на вільне володіння своїм майном, враховуючи особливості правового режиму перетину лінії зіткнення у Донецькій та Луганській областях, а також практику застосування діючого законодавства органами державної влади, що здійснюють контроль за переміщенням осіб та товарів через лінію зіткнення.

Під час підготовки даного звіту Командувач ООС прийняв Розпорядження №р-3634 від 30.10.2018<sup>1</sup>, яким встановлюються додаткові обмеження на переміщення через ЛЗ товарів. Розпорядження передбачає заборону «переміщення через контрольні пункти в'їзду-виїзду товарів (вантажів), ручної поклажі та супроводжувального багажу в межах визначеної кількості (вартості) більше одного разу на добу». При цьому, як запевнив Заступник Командувача ООС під час брифінгу<sup>2</sup>, присвяченого презентації документу, обмеження не стосуються осіб, що переміщуються через лінію зіткнення з особистими речами. Втім, через відсутність будь-яких офіційних роз'яснень щодо практичної реалізації Розпорядження і порядку контролю за переміщенням, документ містив в собі ризик довільного тлумачення, про що також свідчить опублікований 14 листопада 2018 р. Додаток до Розпорядження. Останній встановлює, що особи мають право перетинати КПВВ «необмежену кількість разів, але сумарна кількість товарів (вантажів), ручної поклажі та супроводжувального багажу, які переміщуються протягом однієї доби, не повинна перевищувати встановлений ліміт»

<sup>1</sup> Див. Додаток2 до Звіту

<sup>2</sup> <https://www.facebook.com/pressjfo.news/videos/313378445938288/>

## ЗМІСТ

	Глосарій	5
	Методологія	6
1	У чому полягає суть Наказу	6
2	Перетин ЛЗ у порівнянні з перетином держкордону та адмінкордону з АРК	7
3	Динаміка ситуації з моменту набрання Наказом чинності	8
4	Результати польових досліджень	9
4.1	Процедура	9
4.2	Умови проведення перевірок ДФС	10
4.3	Опитування подорожуючих	11
5	Висновки	14
6	Додаток 1: Перелік товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення	15
7	Додаток 2: Розпорядження Командувача ООС №р-3634 від 30.10.2018 з додатками	17

## ГЛОСАРІЙ

Терміни та скорочення у даному звіті вживаються у наступних значеннях:

ЛЗ	Лінія зіткнення
КПВВ	Контрольний пункт в'їзду-виїзду
МТОТ	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб
ТОТ	Тимчасово окуповані території
КТУ	Підконтрольна територія України
Наказ № 39, Наказ	Наказ МТОТ № 39 Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення
Перелік	Перелік та обсяги товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення, затверджений Наказом № 39
Постанова №99	Постанова Кабінету міністрів № 99 від 01 березня 2017 року Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції
Порядок	Порядок переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції
ДФС	Державна фіскальна служба України
ДПСУ	Державна прикордонна служба України
КМУ	Кабінет міністрів України

## МЕТОДОЛОГІЯ

Для підготовки цього звіту був проведений аналіз правового регулювання процедури перетину ЛЗ та переміщення товарів до/з ТОТ. Зокрема, Порядок порівнюється з правилами перетину державного кордону та адміністративного кордону з окупованою територією Автономної республіки Крим; наводяться дані, отримані під час регулярного моніторингу стану дотримання прав людини під час перетину ЛЗ через КПВВ, що проводиться БФ «Право на

захист» на всіх 5 КПВВ в Донецькій та Луганській областях<sup>3</sup>; наводиться додаткова інформація, надана ДФС України на запити БФ «Право на захист» про надання публічної інформації.

Польові дослідження на КПВВ в рамках моніторингу імплементації Наказу № 39 проводились у період з 23 жовтня до 2 листопада 2018 року та включали спостереження за проведенням контрольних процедур та опитування подорожуючих. Загалом в рамках

дослідження монітори БФ «Право на захист» здійснили 30 візитів на КПВВ та опитали 365 осіб, що перетинали ЛЗ через КПВВ. Опитування проводилося серед повнолітніх жінок і чоловіків, що подорожували через ЛЗ в обох напрямках, та включало запитання про географію проживання, частоту, спосіб та цілі перетину ЛЗ, їхні потреби та попередній досвід переміщення товарів та особистих речей.

## 1 У ЧОМУ ПОЛЯГАЄ СУТЬ НАКАЗУ

Наказ Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб № 39 Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення<sup>4</sup>, прийнятий на виконання Постанови Кабінету міністрів № 99 від 01 березня 2017 року Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, набув чинності в березні 2017 року. Відтоді особи, що подорожують через ЛЗ, мають можливість перевозити у ручній поклажі або супроводжувальному багажі лише обмежену кількість товарів, а також особистих речей, включених до Переліку.

Перелік включає основні види харчових продуктів, непродовольчих та піддакцизних товарів, а також визначає, які товари та предмети

можуть бути віднесені до особистих речей громадян. Наказом, окрім власне Переліку, затверджені граничні обсяг та вартість товарів, які одна особа може переміщувати через ЛЗ. Так, відповідно до п. 4 Наказу, фізичні особи можуть переміщувати через лінію зіткнення:

*«з неконтрольованої території на контрольовану територію та у зворотному напрямку - товари, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10000 гривень та сумарна вага яких не перевищує 75 кг на одну особу;*

*з контрольованої території до гуманітарно-логістичних центрів - товари, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10000 гривень та сумарна вага яких не перевищує 75 кг на одну особу; [...]*

*Особисті речі та піддакцизні товари переміщуються в обсягах, визначених в Переліку.»*

З моменту набрання Наказом чинності, МТОТ двічі вносило до нього зміни (у квітні та вересні 2017 року). Зокрема Перелік, було доповнено деякими видами харчових продуктів (кава, чай), непродовольчих товарів (садово-городній інвентар, шини для легкових автомобілів, обсяг медикаментів збільшено до 5 упаковок або одиниць кожного найменування), внесено зміни до переліку товарів, які можуть бути віднесені до особистих речей громадян (до них додалися дитячі та інвалідні візки, побутова техніка та ін.).

<sup>3</sup> Дослідження «Перетин лінії зіткнення через контрольні пункти в'їзду-виїзду» є частиною моніторингу порушення прав населення, що постраждало від конфлікту, та проводиться у рамках проекту «Адвокація, захист та правова допомога внутрішньо переміщеним особам України», що реалізується БФ «Право на захист» за підтримки Агентства ООН у справах біженців (UNHCR)

<sup>4</sup> Див. Додаток 1 до Звіту



## 2 ПЕРЕТИН ЛЗ У ПОРІВНЯННІ З ПЕРЕТИНОМ ДЕРЖКОРДОНУ ТА АДМІНКОРДОНУ З АРК

Моніторинг імплементації Наказу № 39 проводився з метою дослідження стану дотримання права на свободу пересування та реалізації гуманітарних потреб населенням ТОТ в Донецькій та Луганській областях і не охоплює особливостей здійснення економічної діяльності. Відтак, в контексті даного аналізу затверджений Постановою № 99 Порядок, наряду з Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затвердженим наказом АТЦ при СБУ № 222<sup>5</sup>, є єдиними нормативно-правовими актами, що регулюють переміщення осіб і товарів через ЛЗ в Донецькій і Луганській областях, в той час як переміщення осіб та товарів через державний кордон України, а також на/з тимчасово окуповану територію АРК регулюється спеціальним законодавством: Законами України Про порядок виїзду з України і в'їзду в Україну громадян України (та прийнятими на виконання цього Закону Правилами перетинання державного кордону України громадянами України), Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України. Ключовими особливостями правового регулювання переміщення через ЛЗ у порівнянні до законодавства,

що регулює перетин фізичними особами державного кордону та адміністративного кордону з АРК є наявність дозвільної системи (дозвіл фізичній особі на перетин ЛЗ) та затвердженого Наказом № 39 Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення. Щодо останнього слід зазначити, що такий підхід (обмеження переміщення товарів та особистих речей переліком дозволених до перевезення) застосовується лише щодо ТОТ у Донецькій та Луганській областях. Водночас щодо державного кордону та адмінкордону з АРК застосовується протилежний принцип: фізичні особи мають право переміщувати будь-які товари та особисті речі, окрім прямо заборонених до переміщення в межах певних обсягів для відповідних видів товарів та цінностей. При цьому гранична сумарна вага та вартість товарів та особистих речей не обмежуються.

Слід також зазначити, що з січня 2016 року і до скасування її у березні 2017 року Окружним адміністративним судом міста Києва<sup>6</sup> щодо переміщення товарів через адмінкордон з Кримом діяла Постанова КМУ № 1035, яка забороняла: «на період тимчасової окупації поставки товарів (робіт, послуг) під всіма митними режимами з тимчасово окупованої території на іншу територію України та/або з

*іншої території України на тимчасово окуповану територію, за винятком: особистих речей громадян, визначених частиною першої статті 370 Митного кодексу України (крім товарів, визначених пунктом 24 частини першої зазначеної статті), що переміщуються у ручній поклажі та/або супроводжуваному багажі; соціально значущих продуктів харчування, що переміщуються громадянами, сумарна фактурна вартість яких не перевищує еквівалент 10 000 гривень та сумарна вага яких не перевищує 50 кілограмів на одну особу, за переліком згідно з додатком.»*

Отже, КМУ ухвалив Постанову 99 в той самий час, коли аналогічні за змістом обмеження щодо тимчасово окупованої території АРК оскаржувалися в судовому порядку як незаконні. Після ухвалення судового рішення Порядок не був переглянутий, а навпаки, МТОТ видало Наказ № 39, яким закріпив зазначені вище обмеження щодо переміщення товарів через ЛЗ у Донецькій та Луганській областях.

<sup>5</sup> <https://ssu.gov.ua/ua/pages/32>

<sup>6</sup> <http://reyestr.court.gov.ua/Review/65313514>

## 3 ДИНАМІКА СИТУАЦІЇ З МОМЕНТУ НАБРАННЯ НАКАЗОМ ЧИННОСТІ

Як зазначалося вище, Перелік товарів, затверджений Наказом № 39 двічі переглядався та доповнювався. Така необхідність виникла у зв'язку з тим, що Перелік у своїй оригінальній редакції накладав занадто жорсткі обмеження та не задовольняв гуманітарних потреб подорожуючих через ЛЗ. Так, вже за декілька тижнів після набрання Наказом чинності, було змінено обсяг та вартість товарів, що переміщуються з/до ГЛЦ, а також включено до Переліку питну воду.

Слід також звернути увагу на особливості імплементації Наказу, оскільки під час регулярного моніторингу на КПВВ співробітники БФ «Право на захист» фіксували неоднорідну практику його застосування представниками ДФС. Так, наприклад, в оригінальній редакції Переліку були відсутні деякі

продукти харчування, що зазвичай входять до нормального раціону як то: чай, кава, гриби чи мед. Водночас, з моменту набрання Наказом чинності і до вересня 2017 року ці товари в обсягах для особистого споживання перевозилися через ЛЗ без обмежень. Проте починаючи з 22 вересня, монітори БФ «Право на захист» почали фіксувати численні скарги подорожуючих через ЛЗ про відмову в пропуску особам, які перевозили такі продукти, та запити про роз'яснення Порядку. З кінця вересня люди, що планували поїздки через ЛЗ, стали активно цікавитися Переліком.

Незважаючи на те, що відмови в пропуску на підставі відсутності деяких товарів у Переліку були законними, вони цілком природньо викликали хвилю обурення з боку осіб, що перетинали ЛЗ, оскільки породжували

невиправдані матеріальні та часові витрати, змушуючи подорожуючих або викидати товари, які не допускалися до переміщення, або ж переривати свої поїздки. Відтак, уже наприкінці вересня 2017 р., такі продукти в невеликій кількості почали допускатися до перевезення. 10 жовтня 2017 р. набрали сили чергові зміни до Наказу, а саме було доповнено Перелік в частині харчових продуктів, непродовольчих товарів, а також особистих речей.

Втім, зазначені зміни не змінили ситуацію принципово, оскільки вони передбачали лише незначне розширення Переліку, не змінюючи підхід до регулювання порядку переміщення фізичними особами товарів та особистих речей.



## 4 РЕЗУЛЬТАТИ ПОЛЬОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ



КПВВ «Станиця Луганська»

### 4.1. Процедура

Варто підкреслити, що затверджений Постановою № 99 Порядок переміщення товарів, так само, як і затверджений Наказом АТЦ СБУ № 222-ог Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через ЛЗ, не регламентують процедуру перевірки ДФС ручної поклажі та багажу, що переміщується фізичними особами через ЛЗ. Тобто, цей документ не закріплює чіткого та прозорого порядку дій співробітників ДФС, обсягу їхніх повноважень, прав та обов'язків громадян. Ці документи також не дозволяють зрозуміти, чи ДФС веде статистику або іншим чином оцінює ефективність діючого Порядку і відповідність його законодавству та принципам захисту прав людини. Відтак, БФ «Право на захист» направив до ДФС запит про роз'яснення процедури із наступними запитаннями:

*1. Яким чином регламентується порядок дій співробітників ДФС у разі виявлення у осіб, що перетинають*

*лінію зіткнення через КПВВ, товарів чи особистих речей, які не включені до Переліку?*

Протягом 23.10-02.11.2018 р. на 5 КПВВ в Донецькій та Луганській областях моніторами БФ «Право на захист» проводилося спостереження за провадженням контрольних процедур. Всього в рамках моніторингу здійснено 30 польових візитів (4 на КПВВ «Гнучове», 8 на КПВВ «Майорське», 5 на КПВВ «Мар'їнка», 6 на КПВВ «Новотроїцьке» та 7 на КПВВ «Станиця Луганська»).

Під час 11 з 30 візитів монітори спостерігали відмови з боку співробітників ДФС в дозволі на перевезення товарів на підставі Наказу

№ 39. Всього за час проведення дослідження зафіксовано 65 таких випадків.

Серед товарів, які найчастіше не допускалися до переміщення, були: продукти харчування, засоби особистої гігієни, одяг, побутова хімія, підакцизні товари, запасні частини, комплектуючі та інструмент для ремонту авто. У більшості випадків особам, яким було відмовлено в пропуску на підставі Наказу № 39, доводилось або переривати подорож, або ж викидати товари чи залишати їх перед КПВВ (віддавати іншим особам).

*лінію зіткнення через КПВВ, товарів чи особистих речей, які не включені до Переліку?*

*2. Яким чином проводиться вилучення товарів, які не внесені до Переліку, у разі виявлення їх у фізичних осіб при проведенні перевірки на КПВВ?*

*3. Чи проводиться фіскальними нарядами фіксація кількості осіб, яким відмовлено в дозволі на перевезення товарів, які не внесені до Переліку, підстав таких відмов та категорій товарів, що не були допущені до перевезення?*

*4. Чи здійснювалися ДФС заходи щодо виявлення та розв'язання проблемних питань, що виникають у зв'язку з переміщенням через лінію зіткнення товарів, які не внесені до Переліку?*

На жаль, у своїй відповіді за підписом заступника Голови ДФС не надала жодної додаткової інформації, а лише послалася на законодавство та зокрема Постанову № 99 та Наказ

АТЦ СБУ № 222-ог про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб через ЛЗ. Так, у Листі вказується, що відповідно до п. 18. Порядку, «На контрольному пункті в'їзду/виїзду [...] представник ДФС: [...] проводить огляд товару та транспортного засобу на предмет відповідності заявленім у відповідному переліку відомостям».



Черга на КПВВ «Станиця Луганська»

Також у Листі зазначається, що фіксація осіб, які здійснюють перетин ЛЗ, не належить до компетенції ДФС. Отже, очевидно, що порядок дій співробітників ДФС у разі виявлення товарів чи особистих речей, не включених до переліку, а також спірних питань, не регламентований та залишається на розсуд співробітника.

Втім, БФ «Право на захист» вітає зусилля ДФС, співробітники якої у складі міжвідомчої робочої групи *«опрацьовують шляхи вирішення проблемних питань щодо перетину лінії зіткнення з метою розроблення проекту нормативного акта стосовно переліку заборонених до переміщення товарів (предметів, особистих речей)»*.

В рамках представленої дослідження монітори БФ «Право на захист» спостерігали зокрема за процедурою перевірки ручної поклажі та подальшого пропуску або відмови в пропуску особам на підставі Наказу

№ 39, а також консультувались з представниками ДФС на КПВВ щодо деяких процедурних аспектів.

Так, більшість співробітників ДФС, що погодилися надати відповідну інформацію, повідомили, що декілька разів на день відмовляють в пропуску особам на підставі Наказу № 39 або роблять це щонайменше раз на день.

Монітори БФ «Право на захист» отримали суперечливі дані щодо фіксації випадків відмови у пропуску. Так, деякі співробітники ДФС повідомляли, що вони фіксують такі випадки, деякі – ні, інші відмовилися надати відповідь. Цікаво також зазначити, що однакова кількість співробітників ДФС оцінили ефективність Наказу № 39 загалом позитивно і навпаки, зазначили, що підхід до формування Переліку потребує змін. Причиною його неефективності представники ДФС вважають занадто вузький та не досконалий перелік дозволених для

переміщення товарів та нелогічний принцип формування Переліку. Вони вважають, що замість дозволених, необхідно встановити перелік заборонених до переміщення товарів. Вище зазначалося, що досить часто практика застосування Порядку відрізняється, та деякі аспекти правозастосування залишаються на розсуд співробітника ДФС. Так, під час проведення моніторингу в деяких випадках різні зміни на КПВВ з представників ДФС по-різному тлумачили положення Наказу № 39 (КПВВ «Станиця Луганська» 31 жовтня – дозволено провозити 1 коробку із 20 плавлених сирків, 1 листопада, інша зміна працівників ДФС – 4 коробки; 31 жовтня представник ДФС на КПВВ «Мар'їнка» дозволяв провозити максимально лише 5 кг одного із продуктів, хоча такого обмеження Наказом № 39 не передбачено).

## 4.2. Умови проведення перевірки

**Умови проведення перевірки** ручної поклажі/багажу співробітниками ДФС загалом оцінюються як задовільні, проте слід зауважити, що ситуація сильно відрізняється на різних КПВВ і залежить від їхнього облаштування та наявних побутових умов загалом. Так, найвищу оцінку за результатами дослідження отримав КПВВ «Мар'їнка», який був повністю переоблаштований у серпні 2018 р. Контрольно-пропускні операції ДФС тут здійснюються у закритому опалюваному терміналі для осіб, які перетинають ЛЗ пішки та під навісом – для пасажирського транспорту. Тут наявні зручні столи, освітлення. Після облаштування КПВВ «Станиця Луганська» у вересні 2018 р. тут також значно покращились

умови проходження перевірки: зведений широкий навіс, який краще освітлюється. На інших же КПВВ («Гнутає», «Майорське» та «Новотроїцьке») наявні лише дерев'яні навіси та низькі лави, на яких можна розмістити ручну поклажу. Через брак освітлення, особливо у вечірній час, перевірка часто відбувається під відкритим небом, незалежно від погодних умов.

**Поводження співробітників ДФС** загалом є професійним та відповідає стандартам ділової етики. Проте час від часу фіксуються скарги від осіб, які перетинають ЛЗ, на грубе або упереджене ставлення, відмови надавати пояснення про причини відмови у пропуску. Іноді подорожуючі жінки старшого віку повідомляють,

що почуваються некомфортно, коли огляд їхніх особистих речей проводить чоловік. Для з'ясування, чи присутні у складі фіскальних нарядів на КПВВ жінки та чи можливе проведення огляду співробітницею ДФС жіночої статі на прохання подорожуючих, відповідні питання були поставлені під час моніторингу співробітникам ДФС. Як правило, жінок немає у складі фіскальних нарядів, як немає і законодавчої вимоги про їхню присутність. Проте усі опитані повідомили, що у окремих випадках на прохання особи, що проходить перевірку, вона може бути проведена жінкою – співробітницею ДПСУ, яка завжди присутня на КПВВ.

## 4.3. Опитування подорожуючих

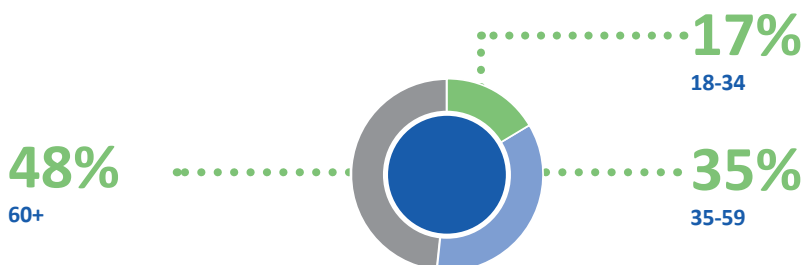
**Демографія респондентів.** Під час дослідження монітори БФ «Право на захист» опитали 365 осіб, що перетинали ЛЗ через КПВВ. Опитування проводилося серед повнолітніх жінок і чоловіків, що подорожували через ЛЗ в обох напрямках, та включало запитання про географію проживання, частоту, спосіб та цілі перетину ЛЗ, їхні потреби та попередній досвід переміщення товарів та особистих речей. Розподіл респондентів за віком і статтю загалом корелює з даними моніторингу «Перетин лінії зіткнення через контрольні пункти в'їзду-виїзду», що проводиться БФ «Право на захист» на регулярній основі<sup>7</sup>. Так, близько половини опитаних – люди похилого віку (60+), жінки складають більше половини від загальної кількості опитаних.



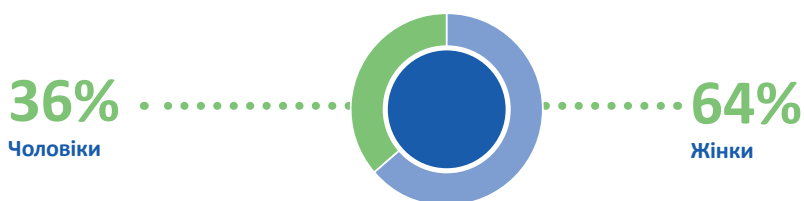
Опитування респондентів монітором БФ «Право на захист» на КПВВ «Майорське»

Відповідно до даних звіту «Перетин лінії зіткнення через контрольні пункти в'їзду-виїзду» за жовтень 2018 року<sup>8</sup>, більшість опитаних були жіночої статі (64%), 36% становили особи чоловічої статі. Особи похилого віку залишаються найбільшою віковою групою (54.6% від усіх респондентів).

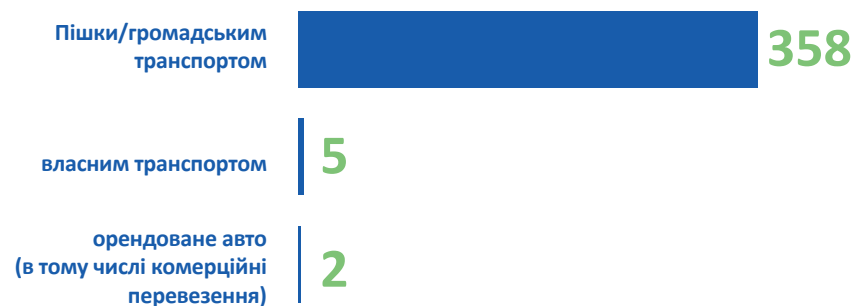
### ■ ВІК ОСІБ, ЯКІ ПЕРЕТИНАЮТЬ КПВВ



### ■ СТАТЬ ОСІБ, ЯКІ ПЕРЕТИНАЮТЬ КПВВ



### ■ ЯК ПЕРЕТИНАЮТЬ КПВВ ОПИТУВАНІ?



**Частота та географія перетину ЛЗ**  
Переважаюча кількість опитаних перетинає КПВВ пішки або громадським транспортом (98.1%). Незначна кількість перетинає на власному авто (1,4 %) та користується послугами комерційних перевізників (0.5%).

Основні критерії при обранні КПВВ, через який опитувані перетинають ЛЗ:

- КПВВ найближче до цілі поїздки (85.6%);
- На даному КПВВ найменші черги (9.2%);
- На даному КПВВ є можливість скористатися транспортом (3%).

<sup>7</sup> Результати опитувань в рамках дослідження «Перетин лінії зіткнення через контрольні пункти в'їзду-виїзду», яке реалізується за підтримки Агентства ООН у справах біженців, публікуються на веб-сайті Державної прикордонної служби України: <http://clc.am/ezd32w>

<sup>8</sup> [http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/11/zvit\\_KPVV\\_october-\\_2018\\_ukr.pdf](http://vpl.com.ua/wp-content/uploads/2018/11/zvit_KPVV_october-_2018_ukr.pdf)

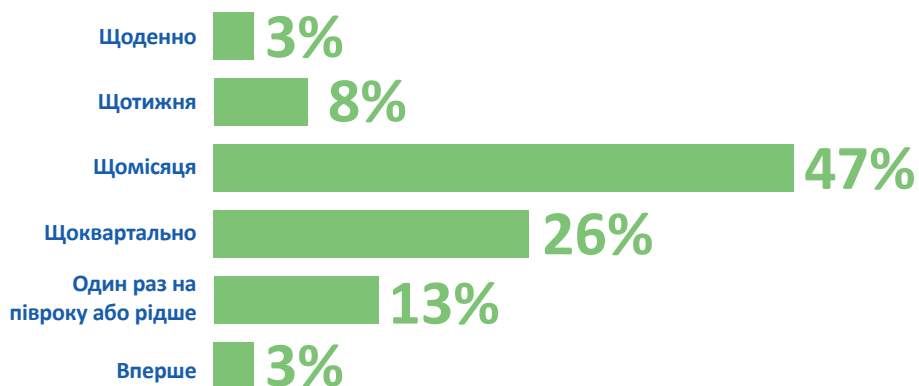
Шестеро опитаних повідомили, що зазвичай подорожують між ТОТ та КТУ через територію РФ (пункти пропуску в Луганській («Мілове») та Харківській області). Незважаючи на те, що таким чином вони змушені порушувати законодавство, перетинаючи неконтрольовані українською владою ділянки державного кордону, мешканці окремих районів ТОТ в Луганській області часто змушені обирати такий спосіб потрапити на КТУ. Таким чином вони з найменшими часовими та матеріальними витратами можуть подорожувати автотранспортом та відповідно перевозити багаж, оскільки в області працює лише один КПВВ «Станиця Луганська», який відкритий тільки для пішого проходу.

Близько половини опитаних повідомили, що перетинають ЛЗ щомісячно, загалом майже 84% роблять це раз на квартал або частіше (див. графік «Причини перетину КПВВ»).

Майже 80% опитаних не стикалися з проблемами при переміщенні через ЛЗ товарів чи особистих речей. Такий показник корелює з наведеними вище даними про частоту перетину. Так, люди, які часто подорожують через ЛЗ, краще інформовані про правила перетину КПВВ та особливості пропускового режиму.

Втім, понад 20% (76 осіб) зазначили, що мали складнощі при перевезенні через ЛЗ товарів, інших предметів та особистих речей. 84% з них (64 особи) – це мешканці ТОТ. Тобто, це люди, які не мають доступу до товарів українського виробництва та об'єктів торгівлі, де можна придбати товари за ринковими цінами. Так, 41% з тих, хто зустрічався з відповідними труднощами при переміщенні через ЛЗ, зазначили саме купівлю товарів як мету своїх поїздок.

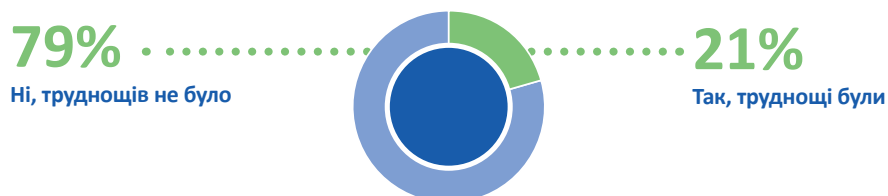
#### ■ ЯК ЧАСТО ОПИТУВАНІ ПЕРЕТИНАЮТЬ КПВВ?



#### ■ ПРИЧИНИ ПЕРЕТИНУ КПВВ



#### ■ ЧИ ЗУСТРІЧАЛИСЯ ВИ З ТРУДНОЩАМИ ПРИ ПЕРЕВЕЗЕНІ ТОВАРІВ ЧИ ОСОБИСТИХ РЕЧЕЙ ЧЕРЕЗ КПВВ?



Слід звернути увагу на те, що більше половини (56%) тих, хто мали складнощі у переміщенні товарів, повідомляли саме про заборону на їхнє перевезення на підставі Наказу № 39. 25% опитаних скаржилися на занадто тривалі та ретельні перевірки з боку ДФС, що є показовим з огляду на відсутність чіткої та прозорої процедури перевірки ручної поклажі.

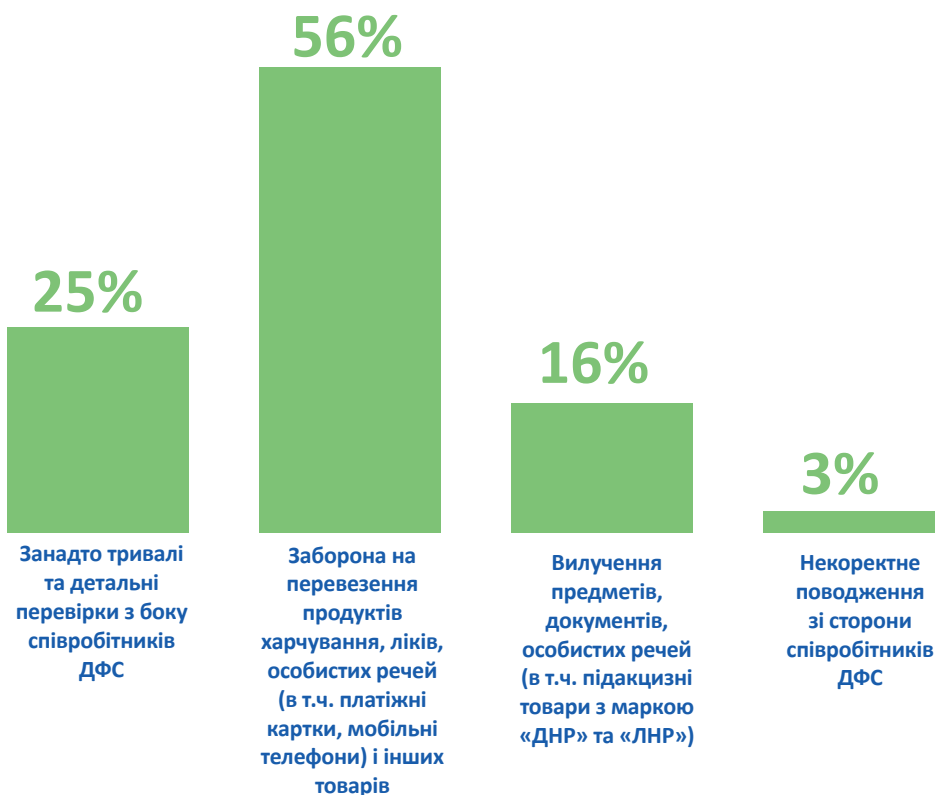
Серед тих, кому відмовляли у пропуску на підставі Наказу № 39, найчастіше заборона стосувалася :

- Продуктів харчування;
- Побутової техніки;
- Одягу;
- Інструментів та садового інвентаря;
- Запчастин та шин до автомобіля;
- Підакцизних товарів.

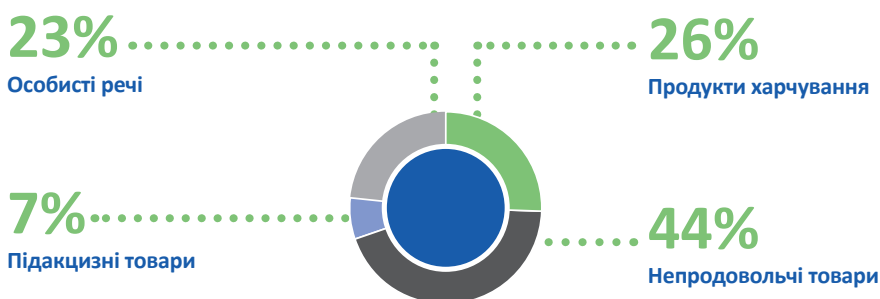
Серед товарів, які співробітники ДФС не пропускали на підставі Наказу № 39, опитувані повідомляли про продукти харчування (напр. гриби); непродовольчі товари (новий одяг, будівельну фарбу, шпалери, керамічну плитку, запчастини до мопеда, автомобіля, будівельний інструмент тощо). Повідомляли також про заборону перевезення нової побутової техніки, незалежно від вартості, наявності документів та габаритів.

Загалом, особам, яким заборонили проїзд на підставі Наказу № 39, доводилося повертатися (55%) або викидати власний товар (10.5%). В деяких випадках, (15.8%) співробітники ДФС пропускали з товаром, який не передбачений Наказом № 39. В 15.2% випадків подорожуючі передавали товари для зберігання або переміщення іншим особам.

#### ■ ЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИНИКАЛИ ПРИ ПЕРЕВЕЗЕНІ ТОВАРІВ ЧИ ОСОБИСТИХ РЕЧЕЙ ЧЕРЕЗ КПВВ?



#### ■ ЯКІ САМЕ ТОВАРИ БУЛИ ЗАБОРОНЕНІ ДЛЯ ПЕРЕМІЩЕННЯ ЧЕРЕЗ КПВВ СПІВРОБІТНИКАМИ ДФС?





## 5 ВИСНОВКИ

Мешканці ТОТ у Донецькій та Луганській областях та ВПО з них є однією з найбільш економічно вразливих груп населення України, оскільки зазнають наслідків триваючого збройного конфлікту, не мають можливості ефективного захисту своїх прав на ТОТ. Обмежені можливості для працевлаштування та недоліки системи соціального захисту, дискримінаційна політика Уряду щодо пенсіонерів з ТОТ змушують їх регулярно подорожувати через лінію зіткнення. Такі поїздки є небезпечними для життя та здоров'я, особливо для людей похилого віку, які є найбільшою групою, представленою у даному

дослідженні. Окрім того, перетин лінії зіткнення через КПВВ, як правило, пов'язаний з серйозними часовими та фінансовими витратами.

Мешканці ТОТ, які не мають доступу до товарів українського виробництва, або їхні родичі, часто подорожують на КТУ саме з метою купівлі товарів. При цьому дійсний порядок перетину ЛЗ та наявність обмеженого переліку товарів, що допускаються до перевезення, суттєво звужує їхні можливості та не задовольняє реальних потреб населення. Перелік предметів, які можуть вважатися особистими речами, є застарілим і не відповідає сучасній дійсності.

Обмеження, що накладаються Постановою № 99 та Наказом № 39, створюють невиправдані фінансові ризики та обмеження прав громадян. Порядок перетину ЛЗ в частині правил переміщення товарів та особистих речей фізичними особами потребує перегляду. Адекватним меті захисту національної безпеки та повазі до прав людини підходом має стати протилежний принцип регулювання переміщення товарів: розробка переліку товарів та предметів, заборонених до переміщення через ЛЗ.



## 6 ДОДАТОК 1: ПЕРЕЛІК ТОВАРІВ, ДОЗВОЛЕНИХ ДЛЯ ПЕРЕМІЩЕННЯ ДО/З ГУМАНІТАРНО-ЛОГІСТИЧНИХ ЦЕНТРІВ ТА ЧЕРЕЗ ЛІНІЮ ЗІТКНЕННЯ<sup>9</sup>

### Харчові продукти:

- борошно пшеничне, житнє;
- хлібобулочні вироби;
- макаронні вироби;
- крупи;
- яловичина;
- свинина;
- сало;
- м'ясо птиці;
- риба та морепродукти;
- ковбасні вироби;
- напівфабрикати;
- молоко;
- сметана;
- сири м'які, тверді;
- масло;
- яйця курячі;
- цукор;
- олія соняшникова;
- сіль;
- прянощі;
- овочі;
- фрукти;
- кондитерські вироби;
- діабетичні товари харчового призначення;
- вода питна (в тому числі бутильована);
- чай фасований в упаковках, призначених для роздрібної торгівлі, загальною вагою не більше, ніж 2 кг.;
- кава в зернах (смажена або не смажена), кава мелена, кава розчинна, в упаковках, призначених для роздрібної торгівлі, загальною вагою не більше, ніж 2 кг.

### Непродовольчі товари:

- побутова хімія;
- письмове та канцелярське приладдя;
- друкована продукція (періодичні видання, книги тощо)
- товари особистої гігієни та індивідуальні косметичні засоби;
- одяг, білизна, взуття (та інша галантерея);
- дрібна побутова техніка;
- садово-городній інвентар та інструменти - не більше п'яти одиниць;
- один комплект (4 штуки) всесезонних або зимових, або літніх шин для легкових автомобілів, радіусом не більше 16 дюймів;
- лікарські засоби у визначенні Закону України «Про лікарські засоби» - не більше п'яти упаковок або п'яти одиниць кожного найменування;
- вироби медичного призначення для забезпечення життєдіяльності людини та контролю за її станом.

### Підакцизні товари:

- 200 сигарет, або 250 грамів тютюну, або ці вироби в наборі загальною вагою, що не перевищує 250 грамів;
- 5 літрів пива, 2 літри вина, 1 літр міцних (із вмістом спирту більш як 22 %) алкогольних напоїв.

### Перелік товарів, які можуть бути віднесені до особистих речей громадян:

- товари особистої гігієни та індивідуальні косметичні засоби у кількості, що забезпечує потреби однієї особи на період поїздки;
- одяг, білизна, взуття, що призначені виключно для власного користування і мають ознаки таких, що були у користуванні;
- особисті прикраси, у тому числі з дорогоцінних металів та каміння, що мають ознаки таких, що були в користуванні (на особі в обґрунтованій кількості);
- платіжні картки - не більше 3 одиниць;
- один фотоапарат, одна кіно-, відеокамера разом з обґрунтованою кількістю додаткового приладдя;
- переносні музичні інструменти - не більше двох штук;
- один переносний звуковідтворювальний пристрій (у тому числі магнітофон, диктофон, програвач компакт-дисків тощо) з обґрунтованою кількістю плівок, платівок, дисків;
- один переносний радіоприймач;
- стільникові (мобільні) телефони - не більше двох штук;
- один телевізор;
- переносний (стаціонарний) персональний комп'ютер - не більше однієї одиниці і периферійне обладнання та приладдя до нього; флеш-карти - не більше трьох штук;

<sup>9</sup> Затверджений Наказом Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб № 39 «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» із змінами, внесеними згідно з Наказами МТОТ № 45 від 11.04.2017 та № 95 від 27.09.2017

- калькулятори, електронні книжки - не більше двох штук;
- звичайна та/або прогулянкова дитячі коляски на кожну дитину, яка перетинає лінію зіткнення разом із громадянином, а у разі відсутності дітей - не більше однієї одиниці;
- дві інвалідні коляски на кожну особу з інвалідністю, а у разі відсутності особи з інвалідністю - не більше однієї одиниці;
- індивідуальні вироби медичного призначення для забезпечення життєдіяльності людини та контролю за її станом з ознаками таких, що були в користуванні;
- лікарські засоби у кількості, що не перевищує п'яти упаковок кожного найменування на одну особу (крім лікарських засобів, що містять наркотичні чи психотропні речовини);
- один годинник;
- 0,5 літра туалетної води та/або 100 грамів парфумів;
- спортивне спорядження - велосипед, вудка рибальська, комплект лиж, комплект тенісних ракеток, інше аналогічне спорядження, призначене для використання однією особою;
- власні речі з ознаками користування (меблі, посуд, кухонне приладдя, побутова техніка, постіль та постільна білизна, книги, зошити, канцелярське приладдя, килими, картини, освітлювальні прилади, інструменти, дитячі іграшки) в разі переїзду особи на проживання з неконтрольованої території на контрольовану територію.

7

**ДОДАТОК 2:****РОЗПОРЯДЖЕННЯ КОМАНДУВАЧА ООС №Р-3634 ВІД 30.10.2018 З ДОДАТКАМИ****РОЗПОРЯДЖЕННЯ  
КОМАНДУВАЧА ОБ'ЄДНАНИХ СИЛ**

30.10.2018

м. ЧасівЯр

№Р-3634

На виконання статті 9 Закону України "Про особливості державної політики із забезпечення державного суверенітету України на тимчасово окупованих територіях у Донецькій та Луганській областях" від 18.01.2018 № 2268-VIII, пункту 14 Положення про Об'єднаний оперативний штаб, яке затверджене наказом Верховного Головнокомандувача Збройних Сил України від 30.04.2018 № 5дек-оп та з метою недопущення подальшої комерційної реалізації товарів (вантажів), які переміщуються особами на тимчасово окуповану територію Донецької та Луганської областей

**ВИМАГАЮ:**

1. Начальнику штабу – першому заступнику Командувача об'єднаних сил, заступнику Командувача об'єднаних сил, заступнику Командувача об'єднаних сил з питань застосування сил і засобів Служби безпеки України, заступнику Командувача об'єднаних сил з питань застосування сил та засобів Державної прикордонної служби України, начальнику відділу Державної фіскальної служби України Об'єднаного командного пункту об'єднаних сил заборонити переміщення через контрольні пункти в'їзду-виїзду товарів (вантажів), ручної поклажі та супроводжувального багажу в межах визначеної кількості (вартості) більше одного разу на добу.

2. Заступнику Командувача об'єднаних сил з питань застосування сил і засобів Служби безпеки України, командирам ОТУ "Північ" та ОТУ "Схід" заборонити переміщення через лінію зіткнення товарів (вантажів) поза межами контрольних пунктів в'їзду-виїзду.

3. Контроль за виконанням розпорядження покласти на начальника штабу – першого заступника Командувача об'єднаних сил.

4. Розпорядження довести до особового складу, в частині що стосується.

Командувач об'єднаних сил  
генерал-лейтенант

С.І.НАСВ

Додаток до Розпорядження начальника штабу – першого заступника Командувача об'єднаних сил від 14.11.2018 №Р-3954

**Інформація**  
**щодо розпорядження Командувача об'єднаних сил від**  
**30.10.2018 №Р-3634**

З метою недопущення подальшої комерційної реалізації товарів (вантажів), які переміщуються особами на тимчасово окуповану територію Донецької та Луганської областей, Командувачем об'єднаних сил видано розпорядження від 30.10.2018 №Р-3634, яким встановлено **обмеження** в переміщенні особами товарів (вантажів), ручної поклажі та супроводжувального багажу, **протягом однієї доби**, перелік яких визначений наказом *Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України від 24.03.2017 № 39*, вартість яких **не повинна перевищувати 10 000 гривень та вагу 75 кг.**

Таким чином, **особа**, яка перетинає пункт в'їзду-виїзду **має право перетинати контрольні пункти в'їзду-виїзду необмежену кількість разів**, але сумарна кількість товарів (вантажів), ручної поклажі та супроводжувального багажу, які переміщуються **протягом однієї доби**, не повинна перевищувати встановлений ліміт.





Фінансується в рамках  
цивільного захисту  
та гуманітарної допомоги  
Європейського Союзу

