



**ПЕРЕТИНАЮЧИ МЕЖУ:
НЕЛЕГАЛЬНА ТОРГІВЛЯ З ОКУПОВАНИМ
ДОНБАСОМ, ЩО ПІДРИВАЄ ОБОРОНУ**

©2017 Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна. Усі права захищено. Повне або часткове відтворення дозволено за умови посилання на Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна, а також за умови, що подібне повне або часткове відтворення відбувається без подальшого продажу публікації чи включення частини відтвореного тексту до публікації, яка буде продана. Необхідно отримати відповідний письмовий дозвіл від Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна, якщо відтворення передбачає адаптацію чи модифікацію оригінального змісту.

Автор: Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони /
The Independent Defence Anti-Corruption Committee (НАКО)

Комітет НАКО: Генерал-лейтенант Тімоті Еванс, Драго Кос, Севгіль Мусаєва, Олег Рибачук, Володимир Огризко, Джеймс Вассерстром.

Секретаріат НАКО: Олена Трегуб, Тетяна Шевчук, Тарас Ємчура, Ірина Рибаківа, Артем Давиденко, Віталій Дейнега.

© Фото обкладинки: Олександр Гайдар, відредаговано НАКО.

Іконки на с. 16 авторства Scott de Jonge з www.flaticon.com

Велика подяка військовослужбовцям ЗСУ та ДПСУ, співробітникам СБУ та ДФС, громадським активістам, правникам, волонтерам, а також просто небайдужим громадянам, які зробили свій внесок у написання цього дослідження.

Ми перевіряли точність інформації у цьому звіті. Вважаємо, що вона є коректною станом на жовтень 2017 року. Проте Transparency International Defence & Security та Transparency International Україна не несуть відповідальності за наслідки її використання для інших цілей або в іншому контексті.

Видання здійснене завдяки підтримці Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди. Відповідальність за зміст публікації несуть виключно Transparency International Defence and Security та Transparency International Україна, і він не повинен вважатися таким, що відображає позицію Міністерства закордонних справ Королівства Нідерланди.



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

ЗМІСТ

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ.....	4
ЗОБРАЖЕННЯ	5
СТИСЛИЙ ЗМІСТ.....	6
1. ВСТУП.....	10
2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ	11
2.1 Акти, що регулюють переміщення вантажів до/з ОРДЛО.....	11
2.2 Переміщення товарів фізичними особами.....	12
2.3 Переміщення товарів суб'єктами господарювання.....	13
3. НЕЛЕГАЛЬНА ТОРГІВЛЯ З ОРДЛО	16
3.1 Зона АТО та лінія зіткнення.....	16
3.2 Нелегальна торгівля через КПВВ на автомобільних шляхах	25
3.3 Нелегальна торгівля через ГЛЦ.....	27
3.4 Нелегальна торгівля через КПВВ на залізниці.....	30
3.5 Нелегальна торгівля поза межами визначених дорожніх коридорів	33
3.6 «Перерваний транзит» як спосіб нелегальної торгівлі.....	41
3.7 Торгівля у зворотному напрямку	43
4. ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ	44
5. РЕКОМЕНДАЦІЇ.....	47
ДОДАТКИ.....	55
Додаток 1. – Проведені інтерв'ю.....	55
Додаток 2. – Законодавча база.....	55
Додаток 3. – Споживання продуктів харчування.....	57

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- АТО – антитерористична операція
АТЦ СБУ – Антитерористичний центр при Службі безпеки України
ВРУ – Верховна Рада України
ВЦА – військово-цивільна адміністрація
ГД – гуманітарна допомога
ГЛЦ – гуманітарно-логістичний центр
ДФС – Державна фіскальна служба
ДПСУ – Державна прикордонна служба України
ЗМГ – зведені мобільні групи
ЗСУ – Збройні Сили України
ККУ – Кримінальний кодекс України
КМУ – Кабінет Міністрів України
КрП – контрольний пост
КПВВ – контрольний пункт в'їзду-виїзду
КЦ – координаційний центр
КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС – Міністерство внутрішніх справ
МТОТ – Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб
НГУ – Національна гвардія України
НП – Національна поліція
ОРДЛО – окремі райони Донецької та Луганської областей
РНБОУ – Рада національної безпеки та оборони України
СБУ – Служба безпеки України
Неконтрольовані території – тимчасово неконтрольовані території в розумінні Постанови Кабінету Міністрів України №99 від 1 березня 2017 року
ФОП – фізична особа-підприємець
УБД – учасник бойових дій
«ДНР» – так звана «Донецька народна республіка»
«ЛНР» – так звана «Луганська народна республіка»

ЗОБРАЖЕННЯ

Зображення 1. Правове регулювання переміщення товарів фізичними особами через лінію зіткнення в 2014–2017 рр.

Зображення 2. Розташування гуманітарно-логістичних центрів (ГЛЦ) на лінії зіткнення

Зображення 3. Базова інформація про ОРДЛО

Зображення 4. Кількість визначених дорожніх коридорів

Зображення 5. Схема перетину лінії зіткнення автомобільним та залізничним транспортом

Зображення 6. Заходи Уряду з протидії нелегальній торгівлі

Зображення 7. 5 способів нелегальної торгівлі з ОРДЛО

Зображення 8. Розташування ГЛЦ на дорожньому коридорі «Горлівка – Бахмут» до жовтня 2016 року та після

Зображення 9. Обсяги легального переміщення товарів залізницею у 2016 році

Зображення 10. Доставка антрациту з ОРДЛО до м. Щастя

Зображення 11. Обсяги антрациту, що надходив з ОРДЛО до контрольованих територій

Зображення 12. Обсяги нелегальної торгівлі через с. Новолуганське у 2016 році

Зображення 13. Схема нелегальної торгівлі через «сіру зону»

Зображення 14. Вантажопідйомність транспортних засобів, які найчастіше використовуються для нелегальної торгівлі

Зображення 15. Нелегальні переправи через р. Сіверський Донець

Зображення 16. Райони нелегальної торгівлі через р. Сіверський Донець

Зображення 17. Схема «перерваного транзиту»

Зображення 18. Кількість осіб, на яких було накладено штраф, та кількість осіб, щодо яких було закрито справу, 2016 рік

СТИСЛИЙ ЗМІСТ

Контекст

Після того, як у квітні 2014 року Російська Федерація розпочала збройну агресію на Сході України, було прийнято рішення про початок антитерористичної операції. Бойовики захопили низку міст Донецької та Луганської областей, проте в ході літньої кампанії 2014 року українським силам оборони вдалося звільнити значні території, серед яких місто Маріуполь, населені пункти Краматорської та Северодонецької агломерацій. Проте, станом на липень 2017 року бойовики все ще контролювали близько 30% Донецької та Луганської областей, де проживають за різними оцінками від 2,0 до 2,3 млн осіб¹.

Одночасно із висвітленням перебігу бойових дій, у медіа почала активно з'являтися інформація про торгівлю товарами з неконтрольованими територіями², а масштаби проблеми стали на стільки великими, що питання потрапило в поле зору безпосередньо вищого керівництва України. Сама ж торгівля з неконтрольованими територіями часто трактувалася як підтримка бойовиків. Повідомлялося про випадки, коли за незаконну грошову винагороду військовослужбовці сприяли нелегальному переміщенню товарів до неконтрольованих територій, а серйозність проблеми підтверджувалася також тим, що в причетності до торгівлі звинувачували місцеві правоохоронні органи, місцеві органи влади, депутатів Верховної Ради України (ВРУ) тощо.

Протидіяти нелегальній торгівлі намагалися у різні способи – як на законодавчому рівні, так і шляхом блокування неконтрольованих територій. Узимку 2014 року були запроваджені перші обмеження на переміщення товарів до/з неконтрольованих територій, які на законодавчому рівні закріпилися як окремі райони Донецької та Луганської областей (ОРДЛО)³. Проте переміщення товарів на ці території України продовжувалося незважаючи на бойові дії. Боротьба з нелегальною торгівлею не була системною, досить часто ставала ініціативою окремих осіб на місцевому рівні, інколи виходила за межі правового поля (наприклад – знищення транспортних засобів порушників чи перекопування доріг) і не давала бажаних результатів. Також зустрічалися ініціативи з блокування залізничних шляхів сполучення з ОРДЛО, які відбувалися з грудня 2016 року по березень 2017 року за участі активістів, ветеранів АТО та окремих депутатів ВРУ⁴. Така ініціатива не була підтримана Урядом, а деякі її учасники були затримані. У результаті, посиляючись, зокрема, на «націоналізацію» бойовиками підприємств в ОРДЛО, Рада національної безпеки та оборони України (РНБОУ) прийняла рішення про тимчасове припинення переміщення вантажів через лінію зіткнення в межах Донецької та Луганської областей у березні 2017 року.

Незважаючи на наявні заборони та обмеження, до ОРДЛО станом на серпень 2017 року перевозили великий асортимент товарів. Основну частку становили продукти харчування та побутові товари, але також переміщували електроніку, медикаменти, текстиль, наркотики

¹ Микола Балабан, Ольга Волянчук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 47: <http://bit.ly/2ulyjtH> (доступ – серпень 2017); Ілья Жегулев, *Блокада Донбасса. Кто помогает жителям востока Украины, которым некуда бежать: репортаж Ильи Жегулева*, meduza, 11 февраля 2015 года: <http://bit.ly/2ulazpq> (доступ – серпень 2017); Гуманітарна група країни, *Огляд гуманітарних проблем*, листопад 2016, с.13: <http://bit.ly/2vf71UJ> (доступ – серпень 2017).

² Тимчасово неконтрольована територія – територія, на якій органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, відповідно до п. 2 Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України №99 від 1 березня 2017 року.

³ Для позначення перевезення товарів до/з ОРДЛО в цьому звіті застосовано термін «переміщення», оскільки саме він використовується в нормативно-правових актах у контексті неконтрольованих територій. Більш детально про «переміщення» товарів йдеться у пункті «[Переміщення товарів через лінію зіткнення](#)» у розділі «[Нелегальна торгівля](#)» «[Зона АТО](#)».

⁴ Євген Руденко, *Півроку блокади Донбасу: як працюють і чим годують Донецьк контрабандисти*, Українська Правда, 14 вересня 2017 року: <http://bit.ly/2xndyvc> (доступ – вересень 2017).

тощо. Окрім цього, відбувався рух товарів у зворотньому напрямку – з ОРДЛО до контрольованих територій (переважно алкоголь, наркотики та хліб). Також, товари з неконтрольованих територій потрапляли до Росії, Білорусі та країн ЄС. Хоча учасники АТО та волонтери, з якими були проведені інтерв'ю, відносять найбільші масштаби нелегальної торгівлі з ОРДЛО на літо 2015 року, станом на літо 2017 року вона все ще відбувається⁵.

Як здійснюється торгівля

Існує п'ять основних шляхів нелегального переміщення товарів до ОРДЛО:

- через КПВВ на автомобільних шляхах через домовленості зі службовцями;
- через гуманітарно-логістичні центри (ГЛЦ), призначені для роздрібною торгівлі, де натомість здійснюється оптова торгівля з ОРДЛО;
- через КПВВ на залізниці також через домовленості зі службовцями;
- поза межами визначених дорожніх коридорів; у цьому випадку укладаються домовленості з військовослужбовцями чи представниками правоохоронних органів, щоб перемістити товари до ОРДЛО в обхід офіційних КПВВ;
- «перерваний транзит» – переміщення товарів до ОРДЛО через територію Росії. Перевізник отримує дозвіл переміщувати товари транзитом до третьої країни, наприклад Казахстану чи Грузії, але на території Росії вантажівка змінює курс та заїжджає до ОРДЛО.

До нелегальної торгівлі залучена велика кількість сторін, проте найбільші обсяги товарів переміщуються до ОРДЛО за сприяння окремих військовослужбовців та чиновників. У ході дослідження було з'ясовано, що в окремих випадках деякі українські військовослужбовці співпрацювали з бойовиками з питань нелегальної торгівлі. Також були ситуації, коли між підрозділами, які окремо один від одного сприяли нелегальному переміщенню товарів до ОРДЛО, виникали конфлікти включно із застосуванням зброї. Трапляються випадки, коли в одному підрозділі проходять службу як військовослужбовці, які сприяють нелегальній торгівлі, так і ті, які їй протидіють. Головна ж мотивація сприяти нелегальному переміщенню товарів – її висока прибутковість.

Варто зазначити, що мова йде про залучення не лише військовослужбовців рядового складу, але й командирського складу середньої ланки, співробітників спецслужб і державних службовців. Так, зокрема, під час проведення інтерв'ю зазначалося, що про безперешкодне проходження вантажівок з продуктами домовлятися необхідно з командиром відповідного батальйону. У випадку ГЛЦ потрібно зазначити, що вони знаходяться у зоні відповідальності місцевої військово-цивільної адміністрації (ВЦА); водночас з'являлися звинувачення керівництва місцевих ВЦА у сприянні нелегальній оптовій торгівлі з неконтрольованими територіями через ГЛЦ. Та хоча це дослідження не ставить за мету розкрити схеми взаємодії між конкретними залученими до торгівлі особами, варто зазначити, що в медіа неодноразово висвітлювалися зв'язки між бізнесовими колами та чиновниками вищої ланки, які напряду зацікавлені та отримують прибутки від нелегальної торгівлі з ОРДЛО.

Проблема нелегальної торгівлі набула системного характеру. Під час інтерв'ю зазначалося, що коли в межах ротації новий підрозділ заходить на позиції, до командира батальйону одразу ж звертаються ті самі особи, які укладали домовленості про проходження товарів з попереднім командуванням. Службовці на контрольних пунктах в'їзду-виїзду (КПВВ), які беруть хабарі, зазвичай віддають частину нелегального прибутку своєму керівництву, яке своєю чергою передає частину своєму; в окремих випадках хабар може даватися службовцями

⁵ Наявність нелегальних потоків товарів з ОРДЛО станом на серпень 2017 року підтверджується місцевими жителями, учасниками АТО, правоохоронними органами та органами влади, які регулярно повідомляють про факти незаконного переміщення товарів до неконтрольованих територій.

за те, щоб лише потрапити на КІПВВ. Іншим прикладом можуть слугувати випадки, коли доходи від сприяння нелегальному переміщенню товарів розподілялися між військовослужбовцями ЗСУ та прикордонниками, які спільно контролювали відповідну ділянку.

Чому це важливо

Нелегальна торгівля з ОРДЛО існує завдяки двом факторам:

- її надприбутковості;
- високому попиту на товари в ОРДЛО та, зокрема, на українські товари.

Можна виділити такі негативні наслідки нелегальної торгівлі з ОРДЛО:

Негативні наслідки нелегальної торгівлі з ОРДЛО

Інтереси безпеки	<ul style="list-style-type: none"> • Збільшення кількості осіб, зацікавлених у нелегальній торгівлі з ОРДЛО, зменшує кількість осіб, зацікавлених у припиненні війни і, відповідно, сприяє її затягуванню. • Одним з наслідків нелегальної торгівлі є певний рівень кооперації окремих військовослужбовців з бойовиками, що підриває єдиноначальність як один з принципів керівництва військовослужбовцями та впливає на морально-психологічний стан особового складу. • Однією з форм кооперації в окремих випадках можуть бути взаємні обстріли для імітації бойових дій та недопущення підрозділів, які протидіють нелегальній торгівлі, до місць, де вона відбувається. Одним з наслідків такої ситуації є також надання вищому керівництву недостовірної інформації про оперативну обстановку. • Нелегальна торгівля призводить до конфліктів між представниками різних відомств, які сприяють нелегальній торгівлі, за можливість контролювати доходи. • Збільшення напруги між тими, хто сприяє нелегальній торгівлі з ОРДЛО, і тими, хто їй протидіє. Зокрема, деякі смерті в зоні АТО пов'язують саме з таким протистоянням. • Обмеженість чи відсутність дієвих механізмів протидії нелегальній торгівлі мотивує підрозділи, залучені до протидії нелегальній торгівлі, до застосування незаконних методів боротьби з цим явищем, що своєю чергою підвищує соціальну напругу в регіоні та погіршує імідж українських сил оборони в очах місцевого населення. • Безкарність тих, хто сприяє нелегальній торгівлі, радикалізує настрої осіб, які її не підтримують. Так, зокрема, значна кількість військовослужбовців-учасників блокади залізничних сполучень між контрольованими і неконтрольованими територіями, що тривала в грудні 2016 – березні 2017 рр., підтримували ці ініціативи, оскільки самі були свідками безкарності учасників нелегальної торгівлі з ОРДЛО. • Факт, що окремих військовослужбовців сприяв нелегальній торгівлі, може бути використаний проти нього з метою шантажу чи вербування.
Економічні інтереси	<ul style="list-style-type: none"> • Внаслідок нелегальної торгівлі з ОРДЛО більше коштів вкладається в національну економіку за рахунок збільшення кількості куплених товарів, проте одночасно завдається шкода економічним інтересам держави через уникнення оподаткування доходів від нелегальної торгівлі.
Імідж України	<ul style="list-style-type: none"> • Наявність нелегальної торгівлі сприяє розчаруванню у контролюючих органах та українській системі притягнення до відповідальності. • Існують підстави вважати, що бойовики та російська сторона фіксують факти сприяння окремими українськими військовослужбовцями нелегальній торгівлі, які згодом можуть бути використані в інформаційній війні.

- Погіршення іміджу України на міжнародній арені.

Рекомендації

Незважаючи на наявні заборони, товари продовжують потрапляти до ОРДЛО в значних обсягах. Необхідно терміново вирішувати цю проблему, оскільки висока прибутковість нелегальної торгівлі також збільшує і кількість осіб, зацікавлених у затягуванні конфлікту.

У цьому звіті запропоновані два довгострокові підходи до вирішення проблеми нелегального переміщення товарів:

- повна та дієва блокада ОРДЛО;
- запровадження часткового дозволу на переміщення товарів до ОРДЛО.

Заборона на переміщення товарів та блокада неконтрольованих територій не знищили нелегальну торгівлю, а наявні адміністративні обмеження навпаки створюють нові стимули для порушників через збільшення попиту та цін. Подальше блокування ОРДЛО швидше за все сприятиме нелегальному переміщенню товарів, не зменшить його обсяги та створить більш організовані схеми.

У результаті Уряд потрапляє у ситуацію, у якій необхідно дотримуватися хиткого балансу: з одного боку, нелегальне переміщення товарів збільшує коло зацікавлених у затягуванні конфлікту осіб, а посилення боротьби з корупцією серед залучених до АТО підрозділів важливе завдання для забезпечення інтересів безпеки України. З іншого боку, зміна політики щодо цих територій несе певні ризики, а її реалізація такого рішення вимагатиме відповідного політичного рішення, підтримки суспільства та чимало часу.

У рекомендаціях надаються потенційні шляхи боротьби держави з нелегальною торгівлею: запровадження дієвої блокади або часткового дозволу на переміщення товарів до ОРДЛО. НАКО вважає, що запровадження часткового дозволу є найбільш ефективним способом боротьби з нелегальною торгівлею. Проте здійснення подібного кроку - політично чутливе рішення, яке створює нові виклики. Відповідно, рекомендації у цьому звіті розділені на дві змістовні частини: політично чутливі довгострокові рішення, мета яких знищити причини нелегальної торгівлі, та невідкладні кроки, які направлені на нелегальну торгівлю як явище, і можуть бути реалізовані у відносно швидкі терміни та зменшать обсяги нелегальної торгівлі незалежно від того, яке із двох довгострокових рішень буде прийнято.

До невідкладних кроків належать:

- Зменшення корупції на ГЛЦ шляхом перегляду чинного законодавства та інформування місцевого населення про здійснені зміни, удосконалення транспортного сполучення між ГЛЦ та блокпостами та публікації статистичної інформації про торгівлю на ГЛЦ для публічного моніторингу.
- Боротьба з «перерваним транзитом» шляхом застосування кращого обладнання, посилення доброчесності особового складу, у тому числі шляхом підвищення зарплат та імплементації Конвенції про спільну транзитну процедуру.
- Удосконалення системи притягнення осіб до відповідальності шляхом завершення формування інституту кримінальних проступків Комітетом ВРУ з питань правової політики та правосуддя та Міністерством юстиції України.
- Спрощення порядку перетину лінії зіткнення фізичними особами.
- Посилення спроможностей Уряду протидіяти нелегальній торгівлі, у тому числі шляхом отримання відповідної технічної допомоги.

1. ВСТУП

Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони (НАКО), який є спільною ініціативою Transparency International Україна та Transparency International Defence & Security, проаналізував проблематику нелегальної торгівлі з ОРДЛО та надав рекомендації, які можуть допомогти зменшити корупцію на лінії зіткнення, пов'язану із переміщенням товарів до неконтрольованих територій. Задля цього аналітики НАКО провели дослідження, яке ґрунтується на 40 інтерв'ю з колишніми та теперішніми учасниками АТО, у тому числі представниками різних силових відомств – Збройних Сил України (ЗСУ), Державної фіскальної служби України (ДФС), Державної прикордонної служби України (ДПСУ) та Служби безпеки України (СБУ), волонтерами, громадськими активістами, представниками громадських організацій та правозахисниками, суддею та адвокатами, журналістами, які висвітлюють події на Сході України, а також місцевими жителями контрольованих та неконтрольованих територій. Окрім цього, була вивчена низка нормативно-правових актів, які регулюють питання переміщення товарів до/з ОРДЛО, здійснено аналіз повідомлень у медіа та аналіз судових рішень у Єдиному державному реєстрі судових рішень.

Це дослідження дає відповіді на низку питань, пов'язаних з нелегальною торгівлею, та пропонує концепцію, яким чином можна зменшити обсяги нелегального переміщення товарів до ОРДЛО спираючись на детальний аналіз того, як воно відбувається. У ньому висвітлено політичну складову нелегального переміщення товарів до ОРДЛО та запропоновано механізми попередження та зменшення нелегальної торгівлі на оперативному рівні, навіть якщо відповідний корумпований чиновник досі залишається на посаді.

Проблематика нелегальної торгівлі з ОРДЛО стосується не лише корумпованості, а певною мірою торкається також і воєнних, політичних, економічних та правозахисних аспектів. Лише комплексний підхід здатен її вирішити і вимагатиме залучення представників різних органів державної влади та представників громадянського суспільства, оскільки практика показує, що органи влади не мають достатньо ресурсів, або ж наміру вирішувати цю проблему самостійно. Окрім цього, окремі представники залучених до АТО силових відомств безпосередньо причетні до нелегальної торгівлі з ОРДЛО та отримують неправомірну вигоду, а тому повинні бути притягнуті до відповідальності задля ефективного подолання проблеми.

2. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

У розділі «Правове регулювання» описано, які акти органів державної влади України регулювали та регулюють станом на серпень 2017 року питання переміщення вантажів до/з ОРДЛО.

2.1 Акти, що регулюють переміщення вантажів до/з ОРДЛО

Переміщення вантажів через лінію зіткнення регулювалося всього трьома Наказами АТЦ СБУ, які змінювали один одного. Уперше таке регулювання було встановлено «Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей», затвердженим Наказом першого заступника керівника АТЦ СБУ №144ог від 29 грудня 2014 року⁶. До цього близько восьми місяців з початку АТО питання торгівлі товарами з ОРДЛО не мало жодного окремого правового регулювання. Пізніше Наказ АТЦ СБУ №144ог був замінений Наказом АТЦ СБУ №27ог від 22 січня 2015 року⁷, проте через півроку був затверджений новий Наказ АТЦ СБУ №415ог від 12 червня 2015 року (Зображення 1).

Обмеження на переміщення може бути порушенням прав громадян, саме тому воно вводиться в дію лише за певних умов, передбачених Конституцією України, та повинно бути закріплено в законі (а не, наприклад, у нормативно-правовому акті Кабінету Міністрів України чи Служби безпеки України). Тому 17 липня 2015 року Закон України №638-IV «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року було доповнено новою статтею 14-1, яка передбачає, що переміщення товарів до/з району проведення АТО повинно здійснюватися в порядку, що встановлюється Кабінетом Міністрів України за поданням Служби безпеки України. Проте аж до 1 березня 2017 року порядок переміщення вантажів через лінію зіткнення був встановлений Тимчасовим порядком, затвердженим Наказом АТЦ СБУ, а не нормативно-правовим актом Кабінету Міністрів України. Таким чином, три роки від початку АТО в Україні не було нормативно-правового акту КМУ, який би встановлював порядок переміщення товарів до/з ОРДЛО, як це передбачено законом.

Станом на серпень 2017 року питання переміщення товарів до ОРДЛО регламентувалося «Порядком переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної



Зображення 1. Правове регулювання переміщення товарів фізичними особами через лінію зіткнення в 2014 – 2017 рр.

⁶ Мазур М.В., *Адміністративна відповідальність за порушення Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції*, Юридичний бюлетень: наук. журн. / редкол. : О. Г. Предместніков та ін. – Одеса, ОДУВС, 2016. - Випуск 2 (2), с. 78: <http://bit.ly/2ul7gOT> (доступ - серпень 2017).

⁷ Прес-служба Державної фіскальної служби України, *Наказ СБУ від 22 січня 2015 року №27ог "Про затвердження Тимчасового порядку контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей"*, сайт ДФС, 23 січня 2015 року: <http://bit.ly/2vK1iHX> (доступ - серпень 2017).

операції», затвердженим Постановою КМУ №99 від 1 березня 2017 року⁸(далі – *Порядок*). Таким чином, 1 березня 2017 року порядок переміщення товарів до/з ОРДЛО був уперше затверджений постановою КМУ, як цього і вимагає закон, а не Наказом АТЦ СБУ.

Постанова КМУ №99 встановлює організаційну основу та правовий режим переміщення товарів, у тому числі гуманітарної допомоги, до/з району проведення АТО (через лінію зіткнення та/або в її межах) та поширюється як на фізичних осіб, так і на суб'єктів господарювання (маються на увазі фізичні особи-підприємці або юридичні особи).

Змістовно *Порядок* можна розділити на норми, які регулюють:

- організаційну основу переміщення товарів;
- переміщення товарів фізичними особами;
- переміщення товарів суб'єктами господарювання (ФОП або юридичні особи);
- переміщення товарів залізничним транспортом;
- переміщення товарів до/з гуманітарно-логістичних центрів (ГЛЦ);
- переміщення гуманітарних вантажів на тимчасово неконтрольовану територію.

Незважаючи на те, що Постанова КМУ №99 передбачає можливість переміщення товарів до ОРДЛО, 15 березня 2017 року Президент України ввів у дію Рішення РНБОУ⁹ про тимчасове припинення (окрім певних винятків¹⁰) переміщення вантажів через лінію зіткнення в межах Донецької та Луганської областей. Попри це рішення РНБОУ, Постанова КМУ № 99 залишається чинною і продовжує регламентувати переміщення вантажів, що мають гуманітарний характер¹¹, до ОРДЛО, а також переміщення фізичними особами особистих речей.

2.2 Переміщення товарів фізичними особами

Для фізичних осіб встановлені такі правила:

- переміщення товарів дозволено здійснювати в ручній поклажі та/або автомобільному транспорті, яким пересувається особа;
- товари повинні відповідати за переліком та обсягами (вартість, вага, кількість), що затверджуються МТОТ¹². Станом на серпень 2017 року до ОРДЛО та у зворотному напрямку дозволено провозити 75 кг на одну особу (загальна вартість – максимум 10 000 грн);
- переміщення товарів дозволено здійснювати тільки через КПВВ у межах визначених дорожніх коридорів.

Щоб перетнути лінію зіткнення через КПВВ, фізичні особи повинні:

⁸ До цього, переміщення вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей регламентувалося «Тимчасовим порядком контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей», затвердженим Наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 12 червня 2015 року № 4150г, який наразі втратив чинність.

⁹ Рішення РНБОУ від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України», введене в дію Указом Президента України №62/2017свід 15 березня 2017 року.

¹⁰ Виняток становлять вантажі, що мають гуманітарний характер, відповідно до п. 2 Рішення РНБОУ від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України», введеного в дію Указом Президента України №62/2017 від 15 березня 2017 року.

¹¹ Варто зазначити, що «гуманітарна допомога» і «вантажі гуманітарного характеру» не тотожні поняття. Так, зокрема, гуманітарна допомога регламентується Законом України № 1192-XIV «Про гуманітарну допомогу» від 22 жовтня 1999 року, в той час як юридичного поняття «вантажі гуманітарного характеру» не існує і не зрозуміло, хто повинен встановлювати факт наявності у вантажів гуманітарного характеру, за якими критеріями та за якою процедурою.

¹² Перелік, затверджений Наказом МТОТ № 39 «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» від 24 березня 2017 року.

- попередньо отримати дозвіл від СБУ¹³;
- пред'явити документ, що посвідчує особу.

2.3 Переміщення товарів суб'єктами господарювання

Суб'єкти господарювання¹⁴ можуть залізницею переміщувати товари до/з ОРДЛО, а також автомобільним транспортом до ГЛЦ (детальніше про ГЛЦ у розділах «[Переміщення товарів до ГЛЦ](#)» та «[Нелегальна торгівля через ГЛЦ](#)»). Нижче подано пояснення, яким чином здійснюється:

- переміщення товарів до/з ОРДЛО;
- переміщення вугільної продукції до/з ОРДЛО;
- переміщення товарів залізничним транспортом;
- переміщення товарів до ГЛЦ;
- переміщення гуманітарних вантажів до ОРДЛО.

Для отримання дозволу переміщувати товари до/з ОРДЛО суб'єкт господарювання повинен бути включеним до відповідних переліків. Для цього необхідно звернутися із заявою до ДФС. Форма заяви, необхідні документи та електронні адреси публікуються на сайті ДФС.

ДФС розглядає заяву не більше 10 робочих днів і дає подання Координаційному центру¹⁵ (КЦ) включити суб'єкт господарювання до переліку. КЦ приймає рішення (також щонайбільше впродовж 10 днів) і переліки публікуються на сайті ДФС.

Підстави для відмови у включенні до переліків:

- товар заборонений для переміщення;
- наявна інформація, що товар може використовуватися з метою провадження терористичної діяльності / вчинення іншого злочину / причетність власника чи отримувача до не передбачених законом збройних формувань / використання коштів за поставлений товар з метою фінансування тероризму;
- порушення отримувачем та/або постачальником товару бюджетного, податкового та/або митного законодавства;
- не можливо встановити місцезнаходження власника та/або отримувача товару;
- надання недостовірної інформації про заявника та/або товар.

Суб'єктам господарювання дозволено переміщувати товари до/з ОРДЛО тільки залізничним транспортом (окрім випадків, коли товари переміщуються до ГЛЦ). Переміщувати до ОРДЛО дозволено лише три види товарів:

- харчові продукти, які переміщуються у складі гуманітарних вантажів¹⁶;
- лікарські засоби, які переміщуються у складі гуманітарних вантажів¹⁷;
- товари та продукцію металургійної, гірничозбагачувальної, вугледобувної та енергогенеруючої галузей, об'єкти критичної інфраструктури відповідно до переліків¹⁸.

¹³ Переміщенням осіб через лінію зіткнення і, зокрема, питання дозволів регулюється *Тимчасовим порядком здійснення контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей*, затвердженим Наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) №2220г від 14 квітня 2017 року.

¹⁴ Суб'єкти господарювання – юридичні особи або фізичні особи-підприємці.

¹⁵ Повна назва – Координаційний центр з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до смуги безпеки вздовж лінії зіткнення – підрозділ при оперативному штабі АТО з метою організації видачі дозволів фізичним особам та прийняття рішення про включення суб'єктів господарювання до відповідних переліків для переміщення.

¹⁶ У визначенні *Закону України № 771/97-ВР «Про безпеку та якість харчових продуктів»* від 23 грудня 1997 року.

¹⁷ У визначенні *Закону України № 123/96-ВР «Про лікарські засоби»* від 4 квітня 1996 року.

¹⁸ Наказ МТОТ та МЕРТ № 34/357 *«Про затвердження Переліку товарів та продукції, дозволених для переміщення на тимчасово неконтрольовану територію та з тимчасово неконтрольованої території у районі проведення антитерористичної операції»* від 13 березня 2017 року.

2.3.1 Переміщення вугільної продукції

Переміщення вугільної продукції до ОРДЛО регламентується окремо та може здійснюватися виключно залізничним транспортом через КПВВ на залізниці. Спочатку Міністерство енергетики та вугільної промисловості України направляє інформацію до КЦ про включення енергогенеруючих компаній України до *Переліку суб'єктів господарювання – отримувачів вугільної продукції* (перелік оприлюднюється на веб-сайті ДФС). Після укладення договору про постачання вугілля з постачальниками (видобувниками, переробниками) енергогенеруючі компанії надсилають інформацію до КЦ, який розглядає документи 5 днів.

2.3.2 Передбачені винятки для переміщення товарів

Без обмежень, передбачених *Порядком*, товари можуть бути переміщені через лінію зіткнення у виняткових випадках за рішенням КЦ та за погодженням з керівником АТО з метою оперативного реагування, запобігання та подолання наслідків виникнення особливих соціальних чи економічних обставин¹⁹. У такому випадку КЦ інформує про такі рішення та підстави їх прийняття МТОТ, ДФС, інші зацікавлені центральні органи виконавчої влади, а співробітники ДФС перевіряють товар та транспортний засіб на предмет відповідності заявленим відомостям.

2.3.3 Переміщення товарів залізничним транспортом

Переміщення товарів залізницею через лінію зіткнення здійснюється, якщо власник, постачальник та реципієнт внесені до відповідних списків. Порядок переміщення такий:

Керівники залізничних станцій після прибуття залізничного рухомого складу

з ОРДЛО	до ОРДЛО
<ul style="list-style-type: none"> • надають натурний лист для здійснення контролю за товаром та проставлення відповідних спеціальних відміток на ньому. 	<ul style="list-style-type: none"> • надають залізничну накладну; • два примірники натурального листа; • за наявності договірні документи або документи, що визначають відправника та вантажовласника.

Переміщення товарів залізничними шляхами через лінію зіткнення можливе, лише якщо власники, відправники та одержувачі таких товарів внесені до відповідного переліку.

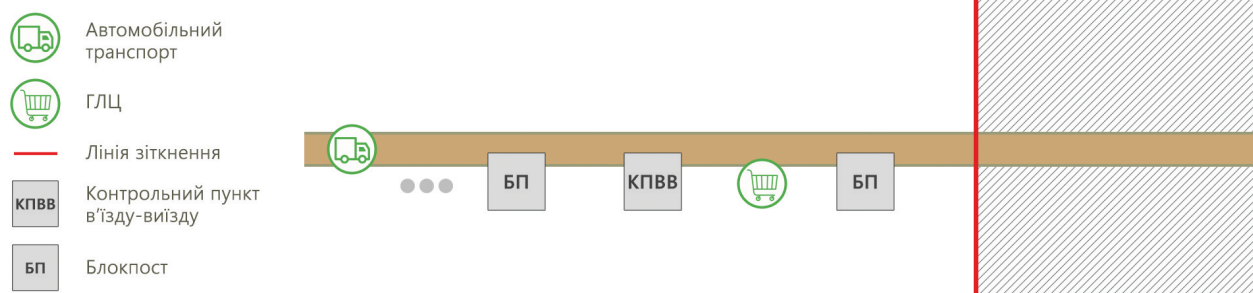
2.3.4 Переміщення товарів до/з ГЛЦ

ГЛЦ задумувалися як торгівельні майданчики (ринки) для здійснення дрібнооптової²⁰ та роздрібною торгівлі, розташовані на контрольованій території, але за межами КПВВ. Продавці можуть зайти на ГЛЦ та реалізовувати свої товари, а особи, що проживають в ОРДЛО, – придбати ці товари та послуги, а також отримати гуманітарну та благодійну допомогу, не перетинаючи самого КПВВ, а отже, відсутня й потреба отримувати дозвіл на перетин лінії зіткнення від СБУ (Зображення 2).

¹⁹ Відповідно до п. 22 *Порядку* мова йде про обставини, пов'язані із загрозою життю та здоров'ю людей, порушенням нормальних умов життєдіяльності та ліквідацією наслідків надзвичайних ситуацій, які унеможливають дотримання вимог цього *Порядку*.

²⁰ Під оптовою торгівлею мається на увазі продаж товарів для подальшої їх реалізації суб'єктам господарювання. Під роздрібною торгівлею розуміється продаж товарів безпосередньо громадянам та іншим кінцевим споживачам для їх особистого, некомерційного використання. Тому залишається незрозумілим, що варто вважати «дрібнооптовою торгівлею», тим паче, що в українському законодавстві відсутнє відповідне визначення.

РОЗТАШУВАННЯ ГЛЦ (принципова схема)



Зображення 2. Розташування гуманітарно-логістичних центрів (ГЛЦ) на лінії зіткнення

Місця для ГЛЦ затверджуються керівником АТО, а порядок торговельної діяльності, правила торговельного обслуговування та надання послуг визначаються обласними військово-цивільними адміністраціями, які також відповідальні за всі види забезпечення ГЛЦ.

Перелік товарів, дозволених для переміщення до/з ГЛЦ, такий самий, як і для переміщення через КПВВ²¹. Переміщувати товари до ГЛЦ можуть суб'єкти господарювання, які зареєстровані на території України (окрім тимчасово окупованих територій). Посадові особи ДФС здійснюють контрольні заходи з переміщення товарів до/з ГЛЦ.

Матеріально-технічне та інші види забезпечення ГЛЦ, а також організація їх охорони покладаються на обласні військово-цивільні адміністрації; станом на серпень 2017 року їх було дві – Донецька та Луганська, проте ГЛЦ існують лише в межах Донецької області.

2.3.5 Переміщення гуманітарних вантажів до ОРДЛО

Станом на серпень 2017 року переміщення вантажів через лінію зіткнення припинено рішенням РНБОУ²², проте воно передбачає винятки для вантажів гуманітарного характеру. Окрім цього, варто зазначити, що забезпечення надання гуманітарної допомоги (безпечний доступ, доставка, зберігання та розподіл гуманітарної допомоги) жителям ОРДЛО є одним із положень Мінських угод²³.

Переміщення таких вантажів на тимчасово неконтрольовану територію здійснюється в межах дорожніх коридорів (автомобільних та залізничних) таким чином:

<i>Міжнародні гуманітарні організації</i>	<i>Інші гуманітарні організації</i>
Переміщення гуманітарних вантажів проводиться першочергово за спрощеною процедурою контролю	Переміщення гуманітарних вантажів проводиться після перевірки Мінсоцполітики документів, наданих отримувачами гуманітарної допомоги на визнання товарів гуманітарною допомогою
Перелік міжнародних гуманітарних організацій затверджений наказом Мінсоцполітики ²⁴	Для оформлення дозволу на переміщення гуманітарних вантажів уповноважені представники таких гуманітарних організацій або отримувача гуманітарної допомоги

²¹ Наказ МТОТ №39 «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» від 24 березня 2017 року.

²² Рішення РНБОУ від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України», введене в дію Указом Президента України №62/2017 від 15 березня 2017 року.

²³ Зокрема, п. 7 Комплексу заходів з виконання мінських угод від 12 лютого 2015 року.

²⁴ Сайт Мінсоцполітики, Перелік міжнародних гуманітарних організацій, для яких забезпечуватиметься спрощений порядок перетину лінії зіткнення під час доставки гуманітарних вантажів на території, де органи державної влади тимчасово не здійснюють або здійснюють не у повному обсязі свої повноваження, 3 вересня 2016 року: <http://bit.ly/2woWx3j> (доступ - серпень 2017).

надають посадовим особам ДФС, які перебувають на гуманітарних майданчиках, перелік товарів, визнаних гуманітарною допомогою на підставі наказу Мінсоцполітики

Гуманітарні вантажі повинні спочатку доставлятися на гуманітарні майданчики²⁵, на яких відбувається їх контроль. Донор не менш як за дві доби до відправлення гуманітарного вантажу повинен поінформувати Об'єднаний центр цивільно-військового співробітництва (ОЦЦВС²⁶) про запропонований маршрут руху для його узгодження. ОЦЦВС своєю чергою інформує керівництво АТО про маршрут гуманітарного вантажу. Після цього, на КПВВ за наявності обґрунтованих підстав може бути здійснена перевірка вмісту гуманітарного вантажу. Забезпечення діяльності гуманітарних майданчиків покладається на обласні військово-цивільні адміністрації.

3. НЕЛЕГАЛЬНА ТОРГІВЛЯ З ОРДЛО

Як уже було сказано в попередніх розділах, дозволеними до переміщення до/з ОРДЛО відповідно до *Постанови КМУ №99* є лише три категорії товарів (харчові продукти та лікарські засоби у складі гуманітарних вантажів і товари та продукція металургійної, вугільної та інших галузей), а також особисті речі фізичних осіб. Проте, відповідно до рішення РНБОУ, дозволеними до переміщення залишилися лише вантажі гуманітарного характеру та особисті речі фізичних осіб.

Для того, щоб зрозуміти способи нелегального переміщення товарів до/з ОРДЛО, необхідно розібратися в тому, що являє собою зона проведення АТО та лінія зіткнення, яке переміщення товарів є легальним, а яке – ні, а також що переважно везуть до/з ОРДЛО, у яких обсягах та за якими цінами продають товари.

3.1 Зона АТО та лінія зіткнення

Території, де відбувалася або відбувається антитерористична операція, називаються районами проведення АТО. Відповідно до Наказу СБУ²⁷, починаючи з 7 квітня 2014 року районами проведення АТО є Донецька та Луганська області²⁸.

У районах проведення АТО можна виділити три типи територій:

- підконтрольна Уряду України територія;
- тимчасово неконтрольовані території – окремі райони Донецької та Луганської областей (ОРДЛО);
- лінія зіткнення та так звана «сіра зона».

Якщо ж говорити про кількість постійного населення в ОРДЛО, то точні дані відсутні, проте за різними оцінками ця цифра становить близько 2-2,3 млн. осіб²⁹.

²⁵ Гуманітарні майданчики – територія в районі проведення АТО, на якій здійснюється контроль вантажів ГД. Перелік таких майданчиків визначається МТОТ.

²⁶ ОЦЦВС – група з представників ЗСУ та інших органів влади (за згодою), створена для координації спільних дій з метою швидкого реагування на загрози виникнення гуманітарної кризи, відновлення законності і правопорядку в районах проведення АТО, залучення додаткових ресурсів для потреб громадян, підрозділів ЗСУ та правоохоронних органів. Діяльність ОЦЦВС координується керівником АТО.

²⁷ Наказ керівника АТЦ СБУ №33/6/а «Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення» від 7 жовтня 2014 року.

²⁸ Окрім цього, до районів проведення АТО також належала Харківська область протягом 07.03–14.09.2014 р.

²⁹ Ілья Жегулев, *Блокада Донбасса. Кто помогает жителям востока Украины, которым некуда бежать: репортаж Ильи Жегулева*, meduza, 11 февраля 2015 года: <http://bit.ly/2ulazpq> (доступ – серпень 2017); Гуманітарна група країни, *Огляд*

Станом на серпень 2017 року тимчасово окуповані території на Сході України мали площу близько 15 тис. км², або менше 30% від загальної площі Донецької та Луганської областей, а під контролем бойовиків перебували 46 міст³⁰ (Зображення 3). Так звані «Донецька народна республіка» та «Луганська народна республіка» є самопроголошеними органами влади на цих територіях.

15 тис. км²

площа
ОРДЛО

30%

від площі Донецької та
Луганської областей

46 міст

під контролем
бойовиків

Зображення 3. Базова інформація про ОРДЛО

Закон України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей»³¹ визначає ці території як «окремі райони Донецької та Луганської областей» (скорочено – ОРДЛО), цей же термін використовується і в Мінському меморандумі³². Конкретний перелік населених пунктів, що належать до ОРДЛО, визначається Розпорядженням КМУ^{33, 34}.

Лінія зіткнення – це умовне розмежування між тимчасово неконтрольованою та контрольованою територією України. Вона проходить територією Донецької та Луганської областей, інколи розділяючи один населений пункт на дві частини – підконтрольну українському Уряду та підконтрольну проросійським бойовикам. Проте лінія зіткнення розмежовує не лише населені пункти: досить часто трапляються випадки, коли по різні боки лінії зіткнення опиняються родини, навчальні заклади і діти, які їх відвідують³⁵, робочі місця і працівники, які на них зайняті³⁶. Протяжність лінії зіткнення сягає близько 450 км³⁷.

Під «сірою зоною» розуміється територія, що прилягає з обох боків до лінії зіткнення, у якій фактично відсутні українські підрозділи та проросійські бойовики, і над якою жодна із сторін не здійснює ефективного контролю.

гуманітарних проблем, листопад 2016, с.13: <http://bit.ly/2vf71UJ> (доступ – серпень 2017). Водночас Національний інститут стратегічних досліджень подає цифру 2,7 млн осіб - Резнікова О.О., Сьомін С.В., *Проблеми захисту конституційних прав і свобод громадян України під час врегулювання збройного конфлікту на Донбасі*, Національний інститут стратегічних досліджень: <http://bit.ly/2fpsKDP> (доступ – серпень 2017).

³⁰ Микола Балабан, Ольга Воляннюк, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 47: <http://bit.ly/2ulyjitH> (доступ – серпень 2017).

³¹ Закон України №1680-VII «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року.

³² Меморандум про виконання положень Протоколу за результатами консультацій Тристоронньої контактної групи стосовно кроків, спрямованих на імплементацію Мирного плану Президента України Петра Порошенка та ініціатив Президента Росії Володимира Путіна від 19 вересня 2014 року.

³³ Розпорядження КМУ №1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 7 листопада 2014 року.

³⁴ Території, що належать до ОРДЛО, також можна побачити на мапі на с. 57.

³⁵ Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, *Ситуація з громадянським населенням в Донецькій і Луганській областях на підконтрольній українському правительству території*, 5 жовтня 2016 року: <http://bit.ly/2uBwwMm> (доступ – серпень 2017).

³⁶ Інтерв'ю 1.

³⁷ Інтерв'ю 20.

3.1.1 Перетин лінії зіткнення

Контрольовані та неконтрольовані території сполучають багато автомобільних шляхів, а також стежок (деякі з них контролюються підрозділами, залученими до АТО, деякі ні). Проте, як уже було зазначено, перетин лінії зіткнення фізичними особами та переміщення вантажів



Зображення 4. Кількість визначених дорожніх коридорів

дозволено тільки через визначені дорожні коридори на автомобільних шляхах та на залізниці. Станом на серпень 2017 року *Наказом АТЦ³⁸* визначено шість дорожніх коридорів на автомобільних шляхах та сім

дорожніх коридорів на залізниці, через які дозволено переміщення вантажів та фізичних осіб (Зображення 4). Для здійснення контролю за переміщенням фізичних осіб та вантажів до/з ОРДЛО на визначених шляхах встановлені контрольні пункти в'їзду-виїзду – КПВВ. Безпосереднє рішення про пропуск до/з ОРДЛО приймається саме на КПВВ.

У межах визначених автомобільних коридорів також встановлені блокпости, які призначені для здійснення загального огляду транспортних засобів, вантажів та перевірки документів. Окрім цього, блокпости також встановлені і на тих автомобільних шляхах, через які перетин лінії зіткнення заборонено (Зображення 5).

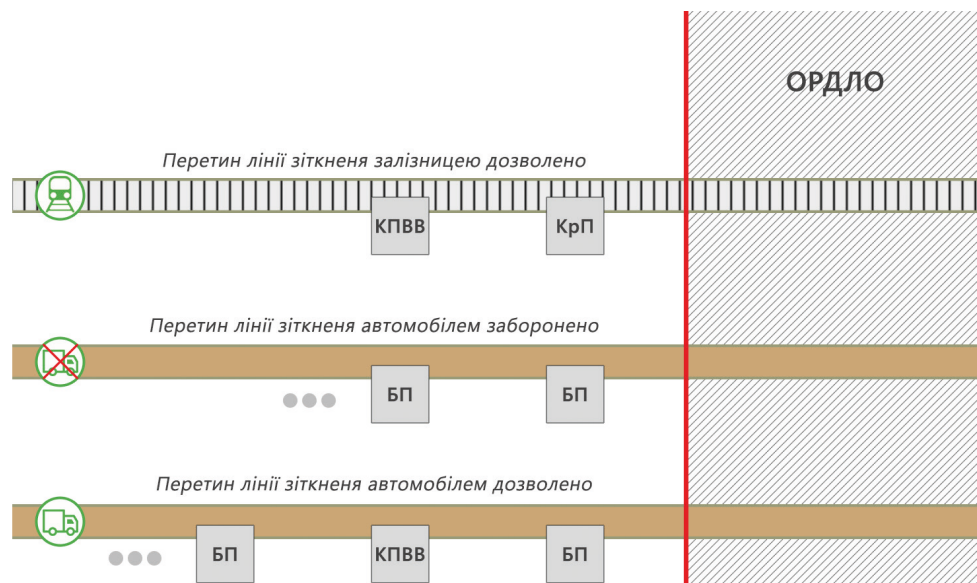
Підрозділи, що здійснюють державний контроль на блокпостах та КПВВ

<i>Блокпост</i>	<i>КПВВ</i>
Збройні Сили України	Державна прикордонна служба
Державна прикордонна служба	Державна фіскальна служба
Державна фіскальна служба	Служба безпеки України
Національна поліція	
Національна гвардія	

За подібною логікою організований контроль і на залізничних шляхах, через які дозволено переміщувати вантажі до ОРДЛО. Так, наприклад, на більшості з них на певній станції встановлені КПВВ, а на одній із наступних станцій – так званий контрольний пост (КрП).

ПЕРЕТИН ЛІНІЇ ЗІТКНЕННЯ АВТОМОБІЛЬНИМ ТА ЗАЛІЗНИЧНИМ ТРАНСПОРТОМ (принципова схема)

- Лінія зіткнення
- Окремі райони Донецької та Луганської областей (ОРДЛО)
- КПВВ Контрольний пункт в'їзду-виїзду
- БП Блокпост
- КрП Контрольний пост



Зображення 5. Схема перетину лінії зіткнення автомобільним та залізничним транспортом

³⁸ Тимчасовий порядок здійснення контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затверджений Наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) №2220г від 14 квітня 2017 року.

3.1.2 Переміщення товарів через лінію зіткнення

У Постанові КМУ № 99, яка регламентує порядок ввезення товарів до/з ОРДЛО, застосовується термін «переміщення товарів» для позначення перетину ними лінії зіткнення. Термін «торгівля» використовується лише в контексті ГЛЦ, на яких дозволена роздрібна та дрібнооптова торгівля. На практиці навіть формально дозволене «переміщення товарів» до/з ОРДЛО ще до його заборони в березні 2017 року³⁹ досить часто було нелегальною торгівлею⁴⁰. Таким чином, через лінію зіткнення відбувалося як формально дозволене переміщення товарів, так і нелегальна торгівля.

3.1.3 Нелегальна торгівля – поява та протидія

Товари до Донецької та Луганської областей включно із ОРДЛО перевозилися ще до встановлення перших обмежень, у тому числі і під час активних бойових дій. Военні дії певним чином перешкоджали переміщенню товарів до окупованих територій, проте збільшення обсягів товарів до ОРДЛО можна умовно відраховувати від підписання Мінських домовленостей⁴¹ у вересні 2014 року, коли стабілізувалася лінія зіткнення і зменшилася активність бойових дій⁴², а отже, можна було більш безпечно перевозити товари до окупованих частин двох областей. За точку відліку саме нелегальної торгівлі можна взяти 29 грудня 2014 року, коли Наказом АТЦ СБУ №1440г були введені обмеження на торгівлю з ОРДЛО. Пік нелегальної торгівлі можна умовно віднести на літо-осінь 2015 року⁴³, після чого обсяги нелегальної торгівлі дещо зменшилися, у тому числі і завдяки спробам боротися з цим явищем.

Серед організованих способів боротьби з нелегальною торгівлею можна назвати так звані зведені мобільні групи (ЗМГ), створені з ініціативи Президента України в липні 2015 року⁴⁴. До складу ЗМГ входили співробітники СБУ, ДФС, МВС, ДПСУ, Військової служби правопорядку, ЗСУ, а також волонтери⁴⁵. Завданням ЗМГ було переміщуватися вздовж лінії зіткнення з метою попередження та протидії нелегальній торгівлі. ЗМГ розпочали патрулювання 15 липня 2015 року, проте в травні 2016 року зі складу ЗМГ були виведені волонтери⁴⁶, а 14 квітня 2017 року новим Наказом АТЦ СБУ №2220г передбачено патрулювання лінії зіткнення тільки силами так званих «фіскальних нарядів» у складі представників ДФС, СКП⁴⁷ та ДПСУ⁴⁸. Станом на липень 2017 року патрулювання лінії зіткнення здійснювалося окремо підрозділами ДФС та ДПСУ⁴⁹ (Зображення 6).

³⁹ Рішення РНБОУ від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України», введене в дію Указом Президента України №62/2017 від 15 березня 2017 року.

⁴⁰ Інтерв'ю 5, 11.

⁴¹ Мінський протокол від 5 вересня 2014 року та Мінський меморандум від 19 вересня 2014 року.

⁴² Інтерв'ю 9.

⁴³ Інтерв'ю 1, 4.

⁴⁴ Інтерв'ю 4; Роман Сущенко, *Зміна клімату породжує терор? Підсумки Паризької конференції*, УКРІНФОРМ, 17 грудня 2015 року: <http://bit.ly/2ukMnDG> (доступ – серпень 2017).

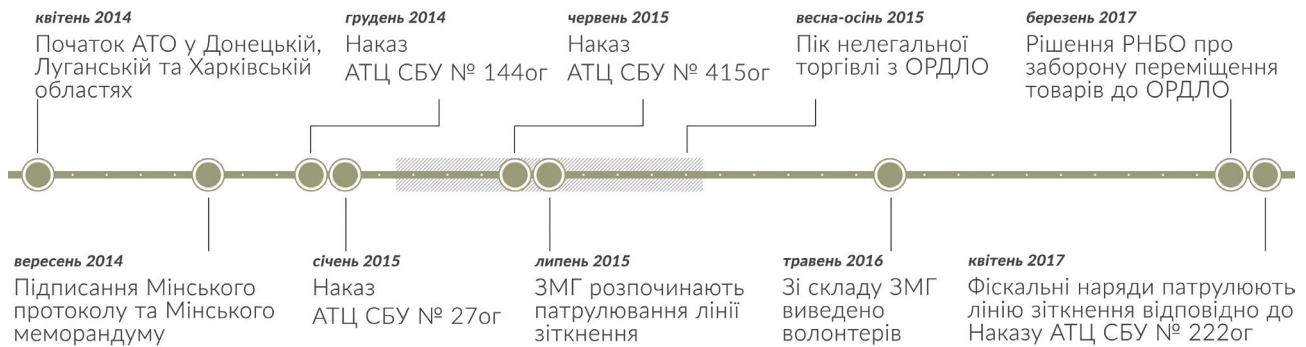
⁴⁵ Інтерв'ю 4; *В зоні АТО з контрабандою боротимуться 7 зведених мобільних груп – СБУ*, УНІАН, 17 липня 2015: <http://bit.ly/2wDdTsx> (доступ – серпень 2017).

⁴⁶ Інтерв'ю 4.

⁴⁷ Стационарний контрольний пост (СКП) – стационарний контрольний пункт на території поза межами визначених транспортних коридорів, на якому співробітниками ДФС здійснюється контроль переміщення вантажів через та вздовж лінії зіткнення

⁴⁸ Відповідно до *Тимчасового порядку здійснення контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей*, затвердженого Наказом першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) №2220г від 14 квітня 2017 року.

⁴⁹ Інтерв'ю 13.



Зображення 6. Заходи Уряду з протидії нелегальній торгівлі

Протидія нелегальній торгівлі з ОРДЛО сильно ускладнюється недостатнім рівнем покарання правопорушників, що детальніше висвітлено в розділі «[Притягнення до відповідальності](#)». Така ситуація інколи призводить до застосування напівзаконних способів боротьби з нелегальною торгівлею, або асиметричних: наприклад, перекопування доріг, які використовувалися для нелегального переміщення товарів. Проте у відповідь на це правопорушники розчищають прилеглу територію в обхід перекопаної ділянки і облаштовують нову ґрунтову дорогу. Проблемою є також відсутність відповідної інфраструктури для зберігання конфіскованого товару (бували випадки, коли через лінію зіткнення нелегально переміщали каченят та інших живих свійських тварин), нестача особового складу, недостатнє озброєння та проблеми з транспортними засобами⁵⁰.

Досить часто існує протидія боротьбі з нелегальним переміщенням товарів до ОРДЛО в різних формах і масштабах. Наведемо приклади:

У зоні АТО функціонує централізована система паролів, які змінюються щоденно. У межах одного підрозділу ЗСУ на нічний час вводилися «свої» окремі паролі для пропуску машин з товарами до лінії зіткнення і перешкоджання проходженню ЗМГ, які знали лише офіційні паролі. Таким чином, правопорушники, яким повідомили нові паролі, безперешкодно проїжджали повз блокпости, у той час як зведені мобільні групи, які знали лише офіційні паролі, зупиняли⁵¹.

В інших випадках ЗМГ умисно затримували на блокпостах. Коли ЗМГ здійснювали спостереження за вантажівкою з товарами, щоб зафіксувати факт перетину нею лінії зіткнення, їх не одразу пропускали на блокпостах, а затримували на 10–30 хвилин, тоді як вантажівка проходила безперешкодно і товари встигали переправити⁵².

Ще один приклад. У межах одного з підрозділів діяв наказ не пропускати у свій район відповідальності представників інших силових відомств, включно із ЗМГ, незважаючи на дозвіл від АТЦ СБУ для цих груп вільно пересуватися як в межах контрольованих територій Донецької та Луганської областей, так і в межах ОРДЛО.

Якщо ж певні військовослужбовці безпосередньо сприяли переміщенню товарів через лінію зіткнення, а ЗМГ мала на меті затримати порушників, військовослужбовці могли самі демонстративно їх затримати, а згодом відпустити і заново допомогти перетнути лінію зіткнення⁵³.

⁵⁰ Інтерв'ю 11.

⁵¹ Інтерв'ю 11.

⁵² Інтерв'ю 11.

⁵³ Інтерв'ю 11.

- В інших випадках як окремі учасники АТО, так і місцеві жителі інформували осіб, які здійснювали нелегальне переміщення товарів, про появу ЗМГ у своєму районі відповідальності, а також передавали інформацію про вихід ЗМГ з району⁵⁴.

Суттєво відрізняється нелегальна торгівля через лінію зіткнення у межах Луганської області та через лінію зіткнення у межах Донецької області. Неконтрольовані території в межах Луганської області – це регіон з менш платоспроможним населенням та з меншою кількістю промислових об'єктів. Окрім цього, у межах Луганської області, вздовж лінії зіткнення у її північній частині протікає річка Сіверський Донець, що дещо ускладнює переміщення товарів до ОРДЛО. Також варто зазначити, що на всю Луганську область є лише один функціонуючий пішохідний КППВ – «Станиця Луганська», автомобільних КППВ у межах Луганської області немає. Загалом можна стверджувати, що обсяги нелегальної торгівлі через лінію зіткнення у межах Донецької області суттєво більші за обсяги нелегальної торгівлі в Луганській області.

3.1.4 Ціни та товари

У контексті розмови про нелегальну торгівлю з окупованими територіями одним з центральних є питання різниці цін, адже саме отримання надприбутку і виступає основним мотивом іти на ризик і нелегально переміщувати товари через лінію зіткнення. Щоб дізнатися про ціни в ОРДЛО, ми опитали 11 людей, які проживають на неконтрольованій території, та порівняли отримані дані з цінами на аналогічні товари (переважно продукти харчування) у двох мережах супермаркетів у Києві⁵⁵ станом на початок червня 2017 року.

Порівняльна таблиця цін на деякі товари в Києві та ОРДЛО⁵⁶

<i>Товар</i>	<i>ОРДЛО, грн</i>	<i>Різниця⁵⁷</i>	<i>Київ, грн</i>
Хліб	6–9	+19%	7–12
Гречка, 1 кг	22–45	-3%	25–40
Рис, 1 кг	22–45	-21%	18–35
Молоко, 0,9 кг	17–29	-2%	19–26
Масло, 1 кг	100–205	+4%	136–180
Сир, 1 кг	150–220	-24%	120–160
Сало, 1 кг	75–175	-44%	70
Філе курки, 1 кг ⁵⁸	90	-15%	77
Свинина, 1 кг	125–190	-32%	100–115
Помідори, 1кг	38–70	-43%	28–34
Огірки, 1кг	22–30	-37%	15-18
Картопля, 1кг	15–25	-50%	10
Яблука, 1кг	30–50	-30%	28

⁵⁴ Інтерв'ю 4, 11.

⁵⁵ Необхідно зазначити, що ціни в Києві вищі за ціни в інших регіонах України, а тому різниця між середніми цінами по Україні та цінами в ОРДЛО буде ще вищою.

⁵⁶ Для порівняння цін ми в основному отримували інформацію з Донецька. Окрім того, двоє респондентів надали інформацію про ціни в Алчевську та Новоазовську, а окупована частина Луганської області була представлена лише однією людиною, яка надала ціни з Луганська. Під час збору даних не була охоплена сільська місцевість та невеликі міста. Оскільки ОРДЛО знаходиться фактично в рубльовій зоні, ціни з цих територій нам надавали в рублях, які станом на червень 2017 року обмінювалися курсом 1 грн = 2,20 руб. Проте для легкості розрахунків ми переводили ціни в гривні із розрахунку 1 грн = 2 руб.

⁵⁷ Вираховувалося як різниця між середніми цінами в ОРДЛО і в двох мережах супермаркетів Києва.

⁵⁸ Наведені в таблиці дані відображають загальні тенденції цін в ОРДЛО, проте не претендують на точність через малу вибірку опитаних. Окрім цього, інколи ми отримували інформацію про ціни, яка різко вибивалася із загальної картини: так, зокрема, куряче філе у Новоазовську значно дорожче (120-130 грн), ніж у решті міст окупованої Донецької області (85-109 грн).

Полуниця, 1кг	80–90	-59%	35
Цукор, 1кг	18–23	-2%	20
Цукерки «Корівка», 1кг	75–90	-15%	70
Пиво, 1 л (українського виробництва)	38	-34%	25
Горілка, 0,5 л	43–80	+37%	74–95
Шампанське, 0,75 л	120–145	-43%	76
Цигарки	10–24	+64%	28

Відповідно до даних таблиці різниця в цінах становить в середньому 30%, якщо порівнювати з цінами у Києві. Особливо вирізняється вартість м'ясної продукції, алкоголю та овочів, хоча ціни на останню категорію товарів досить сильно залежать від сезону. Таким чином, усі товари, які перетинають лінію зіткнення, отримують моментальну націнку. Винятком із такої тенденції є хліб, горілка і цигарки, які, навпаки, дешевші, якщо порівняно з аналогами на контрольованій території України. Саме тому вони одні з небагатьох товарів, які перевозять у зворотному напрямку – з ОРДЛО до контрольованої території.

Порівнюючи ціни на контрольованих та неконтрольованих територіях також варто порівняти і доходи населення. Загалом можна зробити висновок, що населення в ОРДЛО в контексті вищих, ніж на контрольованих територіях, цін має відчутно менший рівень доходу.

**Порівняльна таблиця пенсій та зарплат, грн⁵⁹
(станом на весну 2017)**

	«ДНР»	«ЛНР»	Контрольовані території Донецької та Луганської областей
Пенсія	1 238	904	1 247
Мінімальна зарплата	1 160	1 381	3 200
Середня зарплата	4 566	3 883	5 943–7 332

Опитані також звернули увагу на обмежений асортимент товарів. Окрім цього, повідомлялося, що українських продуктів в ОРДЛО стало значно менше⁶⁰, натомість з'явилася велика кількість російських та білоруських⁶¹, які, як зазначили більшість респондентів, за своєю якістю переважно гірші за українські⁶². Також ішлося про високі ціни і нестачу побутових товарів, косметики та ліків. Останні представлені переважно російською продукцією⁶³.

Варто зазначити, що своїм «наказом»⁶⁴ від 3 травня 2017 року так зване «Міністерство доходів та зборів ДНР» заборонило ввезення на неконтрольовані території Донецької області товарів з України через лінію зіткнення, залишаючи, таким чином, можливість завезти українські

⁵⁹ *Уровень жизни в ОРДЛО и на неоккупированной территории: сравнение заработков и цен*, Слово і діло, 30 марта 2017 года: <http://bit.ly/2hFEaUJ> (доступ – серпень 2017); Андрій Заїка, Петро Білян, *Економіка підприємств ОРДЛО*, Окупований Донбас: економіка, демографія, групи впливу, Центр вивчення Росії та окупованих територій, 2017.

⁶⁰ Проте українські товари в ОРДЛО все ще є. Українські торговельні марки, зокрема, представлені представлени серед таких продуктів, як сир, масло, ковбаси, маргарин, пиво, шампанське та солодощі. Відповідно до заяв органів влади, з контрольованої території везуть на територію ОРДЛО також овочі, фрукти та м'ясо. Деякі респонденти заявляли, що в Донецьку представлені і продукти з ЄС.

⁶¹ Інтерв'ю 8; *Кровь и водка. Как Беларусь торгует с боевиками группировок «ДНР» и «ЛНР» (расследование)*, Радіо Свобода, 24 липня 2017 року: <http://bit.ly/2vhJPDp> (доступ – серпень 2017); Игорь Ильяш, *Бизнес на войне: как Беларусь «кормит» Донбасс. Расследование «Белсата». Часть 1*, belsat.eu, 24 липня 2017 року: <http://bit.ly/2wpoWGI> (доступ – серпень 2017).

⁶² Інтерв'ю 8, 11, 19; Євген Руденко, *Півроку блокади Донбасу: як працюють і чим годують Донецьк контрабандисти*, Українська Правда, 14 вересня 2017 року: <http://bit.ly/2xndyvc> (доступ – вересень 2017).

⁶³ Інтерв'ю 8.

⁶⁴ «Приказ Министерства доходов и сборов ДНР №170 от 03.05.2017г. «Об установлении запрета на ввоз на таможенную территорию Донецкой Народной Республики товаров с территории Украины», <http://bit.ly/2vK3zCZ> (доступ – серпень 2017).

товари шляхом «перерваного транзиту»⁶⁵. Подібні обмеження були встановлені також і «Радою міністрів ЛНР», яка 26 січня 2017 року тимчасово заборонила ввозити на територію «ЛНР» низку продуктів з контрольованих територій⁶⁶. Проте товари до ОРДЛО через лінію зіткнення станом на літо 2017 року продовжували надходити⁶⁷. Про подібні обмеження на українську продукцію повідомляли також й інші респонденти: зазначалося, що так звані «контролюючі органи» бойовиків шукають на ринках Донецька українські товари і виписують відповідні штрафи, тому продукцією з контрольованої території України часто торгують «з-під прилавку»⁶⁸ або везуть одразу ті товари, які не мають маркування про українське походження⁶⁹.

Проте нелегальна торгівля з ОРДЛО не обмежується лише продуктами харчування: на неконтрольовані території везуть широкий асортимент товарів⁷⁰ включно із паливно-мастильними матеріалами, автомобільними запчастинами⁷¹, одягом⁷², електронікою⁷³, медикаментами⁷⁴, наркотичними засобами⁷⁵ тощо. Якщо ж проаналізувати списки⁷⁶ підприємств, яким дозволено перевозити товари до ОРДЛО, то на низку заводів на неконтрольованій території залізничним транспортом перевозили лижні костюми, біде, смартфони, планшети, велосипеди, компаси, картини тощо (детальніше в розділі «[Нелегальна торгівля через КПВВ на залізницю](#)»).

Не менш важливим є питання обсягів нелегальної торгівлі, проте навіть приблизну відповідь на нього дати досить складно, адже товари надходять з різних країн та різними способами. Проте надаються дані, що, наприклад, протягом січня–квітня 2015 року зафіксовано та попереджено перетин лінії зіткнення товарами на загальну суму понад 36 млн грн⁷⁷. Проте ця сума швидше за все суттєво занижена і не відображає реальної картини.

Водночас відомі обсяги нелегального переміщення товарів з Росії до ОРДЛО через неконтрольовані ділянки україно-російського кордону відповідно до інсайдерських даних від Федеральної митної служби Російської Федерації, ВАТ «Російські залізниці» та ПАТ «Укрзалізниця». Зокрема зазначається, що в 2016 році з Росії до ОРДЛО надійшли товари на загальну суму 1 230 млн дол. США, 264 млн дол. США з яких (21%) становить

⁶⁵ Детальніше про «перерваний транзит» у розділі «Перерваний транзит».

⁶⁶ «Постановление Совета министров ЛНР от «26» января 2017 г. № 32/17 «Об ограничении ввоза на территорию Луганской Народной Республики продукции животного происхождения», <http://bit.ly/2wp9SbX> (доступ – серпень 2017).

⁶⁷ Інтерв'ю 11, 13; Євген Руденко, *Півроку блокади Донбасу: як працюють і чим годують Донецьк контрабандисти*, Українська Правда, 14 вересня 2017 року: <http://bit.ly/2xndyvc> (доступ – вересень 2017).

⁶⁸ Інтерв'ю 8; Фашик Донецький, *Зазеркальє. Неудобные новости оккупированного Донецка*, Обозреватель, 04 юнія 2017 года: <http://bit.ly/2vhof22> (доступ – серпень 2017).

⁶⁹ Радіо Свобода Україна, *Контрабанда на Донбасі. Нові схеми / «Донбас.Реаліі»*, YouTube, 5 червня 2017 року: <http://bit.ly/2hFDkHy> (доступ – серпень 2017).

⁷⁰ Галина Калачова, *Зона АТО перетворилася на новий ринок збуту*, Економічна правда, 20 травня 2015 року: <http://bit.ly/2hEehV8> (доступ – серпень 2017).

⁷¹ Інтерв'ю 11.

⁷² У Донецькій області «Фантом» затримав декілька партій товарів, які намагалися незаконно провезти на окуповану територію, сайт ДФС, 8 липня 2016 року: <http://bit.ly/2wp6tKt> (доступ – серпень 2017); Прес-служба Державної фіскальної служби України, «Фантом» затримав партію одягу та взуття загальною вартістю понад 50 тис. грн., сайт ДФС, 2 червня 2016 року: <http://bit.ly/2wvpv26> (доступ – серпень 2017).

⁷³ Інтерв'ю 9.

⁷⁴ Внаслідок спецоперації в зоні АТО ліквідовано найбільший канал постачання бойовиків – перший заступник голови ДФС Білан, Цензор.нет, 7 вересня 2016 року: <http://bit.ly/2vj4tOW> (доступ – серпень 2017).

⁷⁵ Інтерв'ю 1, 4; ТСН: *Донбаська «сіра зона» фактично перетворилася на «зону вільної торгівлі»*, YouTube, 3 квітня 2016 року: <http://bit.ly/2hFFJCS> (доступ – серпень 2017).

⁷⁶ *Додаток 4 до Тимчасового порядку здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей «Перелік суб'єктів господарювання, яким надано право перевозити визначені товари до неконтрольованої території»*, Цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України: <http://bit.ly/2ukqKPI> (доступ – серпень 2017).

⁷⁷ Мазур М.В., *Адміністративна відповідальність за порушення Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції*, Юридичний бюлетень: наук. журн. / редкол. : О. Г. Предместніков та ін. – Одеса, ОДУВС, 2016. – Випуск 2 (2), с. 79: <http://bit.ly/2vIEvqZ> (доступ – серпень 2017).

сільськогосподарська продукція та продовольство. З ОРДЛО до Росії у тому ж 2016 році надійшло товарів на суму близько 200 млн дол. США⁷⁸.

3.1.5 Економічна ситуація в ОРДЛО

Відповідно до заяв так званого «керівника управління з питань промисловості при адміністрації ДНР»⁷⁹ промисловість окупованих районів Донецької області працює на близько 30% порівняно з довоєнним рівнем, а роздрібна торгівля скоротилася на 50%. Приблизно ті ж дані надають й інші дослідження. Так, зокрема, за допомогою методу непрямой оцінки економіки⁸⁰ було доведено спад економічної активності в регіоні – вдвічі в Донецьку та втричі в Луганську⁸¹. Частина промисловості регіону зруйнована, інші демонтована та вивезена до Росії, менш цінні об'єкти (шахти, склади, дрібні підприємства тощо) продано на металобрухт⁸². Підприємства, які все-таки залишилися на окупованій території, перереєструвалися і сплачують податки до так званого «місцевого бюджету»⁸³, а так звані «контролюючі органи» бойовиків стежать за цим процесом⁸⁴. При цьому, якщо фірма українська, то податки сплачуються двічі⁸⁵.

Більша частина бюджетів так званих «ДНР» та «ЛНР» (до 90%) наповнюється Росією, про що неодноразово заявляли бойовики⁸⁶, а також приватними особами⁸⁷. Лише для виплат пенсій з Росії щомісячно надходить близько 37 млн дол. США⁸⁸. Гроші, переважно готівкою, перевозяться до ОРДЛО залізницею; фінансування «ДНР» та «ЛНР» відбувається також і через банки окупованої Абхазії (Грузія)⁸⁹. Окрім цього, ОРДЛО перейшли на розрахунки російськими рублями⁹⁰, а фактичний обмінний курс у червні 2017 року становив 1 грн = 2,20 руб⁹¹.

Незважаючи на згадане вище, певний промисловий потенціал в ОРДЛО все ж таки зберігся. Зокрема, добувається антрацитове (використовується на теплоелектростанціях України) та коксівне вугілля (необхідне для виплавки сталі)⁹².

3.1.6 Способи нелегальної торгівлі

Можна виділити 5 шляхів нелегального переміщення товарів до ОРДЛО (Зображення 7):

⁷⁸ Евгений Головатюк, Экономика оккупированного Донбасса: игроки, схемы, объемы, ЛІГА.net: <http://bit.ly/2fxoodW> (доступ – серпень 2017).

⁷⁹ Илья Жегулев, *Самопровозглашенная экономика. Как выживает бизнес в Донбассе: расследование Ильи Жегулева*, meduza, 18 февраля 2015 года: <http://bit.ly/2vKr1Qd> (доступ – серпень 2017).

⁸⁰ Аналізуючи освітлення території у нічний час на основі супутникових знімків Донецька та Луганська.

⁸¹ Микола Балабан, Ольга Волянчук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 48: <http://bit.ly/2ulyjitH> (доступ – серпень 2017).

⁸² Микола Балабан, Ольга Волянчук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 60: <http://bit.ly/2ulyjitH> (доступ – серпень 2017).

⁸³ Илья Жегулев, *Самопровозглашенная экономика. Как выживает бизнес в Донбассе: расследование Ильи Жегулева*, meduza, 18 февраля 2015: <http://bit.ly/2vKr1Qd> (доступ – серпень 2017).

⁸⁴ Інтерв'ю 4; Сергей Иванов, *Голодные игры "ЛНР"*, Украинская правда, 3 апреля 2015: <http://bit.ly/2fpc3YW> (доступ – серпень 2017).

⁸⁵ Илья Жегулев, *Самопровозглашенная экономика. Как выживает бизнес в Донбассе: расследование Ильи Жегулева*, meduza, 18 февраля 2015: <http://bit.ly/2vKr1Qd> (доступ – серпень 2017).

⁸⁶ Микола Балабан, Ольга Волянчук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 60: <http://bit.ly/2ulyjitH> (доступ – серпень 2017).

⁸⁷ СБУ обвиняет поставщика угля на ТЭС "Центрэнерго" в масштабном финансировании терроризма, Интерфакс Украина, 4 вересня 2015 року: <http://bit.ly/2uljXt3> (доступ – серпень 2017); Державна служба фінансового моніторингу України, *Типологічні дослідження Державної служби фінансового моніторингу України за 2016, 2015, 2014 роки – К.*, 2017, с. 77-79: <http://bit.ly/2wDODUP> (доступ – серпень 2017).

⁸⁸ Russia transfers \$37 mln for pensions in DPR every month: Bloomberg, world.korupciya.com, September 16, 2015: <http://bit.ly/2AxsVWN> (доступ – листопад 2017).

⁸⁹ Микола Балабан, Ольга Волянчук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 60: <http://bit.ly/2ulyjitH> (доступ – серпень 2017).





⁹⁰ Микола Балабан, Ольга Волянчук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 48: <http://bit.ly/2ulyjitH> (доступ – серпень 2017).

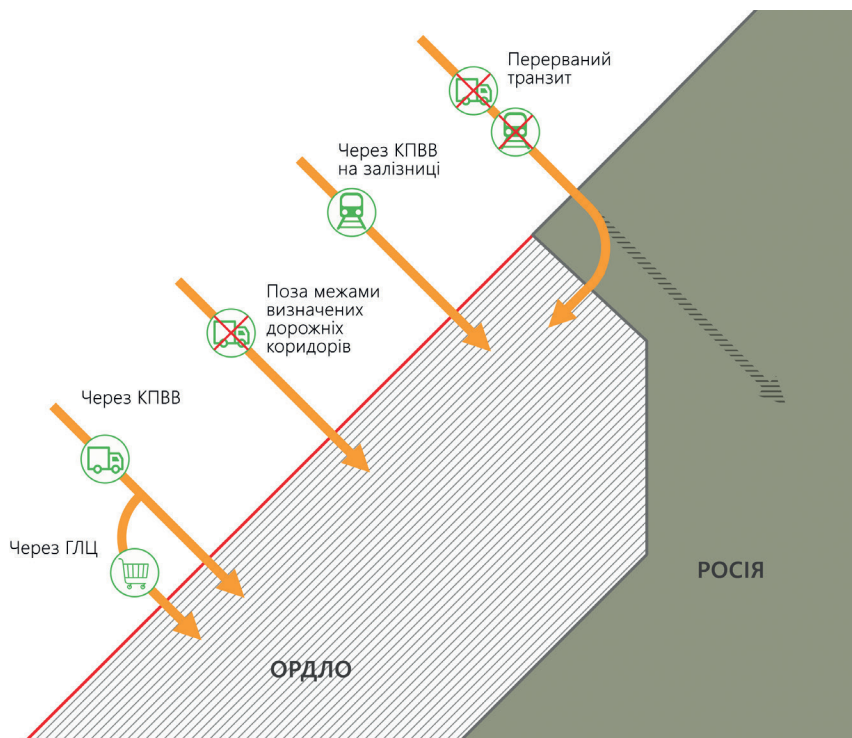
⁹¹ Інтерв'ю 8.

⁹² Микола Балабан, Ольга Волянчук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 22: <http://bit.ly/2ulyjitH> (доступ – серпень 2017).

- ☒ через КПВВ на автомобільних шляхах;
- ☒ через гуманітарно-логістичні центри – ГЛЦ;
- ☒ через КПВВ на залізниці;
- ☒ поза межами визначених дорожніх коридорів;
- ☒ «Перерваний транзит».

НЕЛЕГАЛЬНА ТОРГІВЛЯ З ОКУПОВАНИМИ ТЕРИТОРІЯМИ (принципова схема)

-  Гуманітарно-логістичний центр (ГЛЦ)
-  Автомобільний транспорт
-  Залізничний транспорт
-  Переміщення вантажів формально заборонено
-  Лінія зіткнення
-  Державний кордон України
-  Окремі райони Донецької та Луганської областей (ОРДЛО)



Зображення 7. 5 способів нелегальної торгівлі з ОРДЛО

Під час проведення цього дослідження декілька разів з'являлася інформація від волонтерів про можливість переміщення товарів до ОРДЛО ще шостим способом – через Азовське море, проте ми не можемо ані підтвердити, ані спростувати цей факт. Окрім цього, в одному з інтерв'ю було зазначено, що такий шлях має певні складнощі, відсутні у випадку переміщення товарів сушею. Так, зокрема, серед недоліків є: невеликий потенційно можливий обсяг корисного навантаження порівняно з автомобільним транспортом чи залізницею та висока ймовірність бути поміченим і знищеним береговою охороною. У такій ситуації більш доцільно пересуватися вздовж берега, проте і за цих умов існує досить висока ймовірність бути поміченим⁹³. Водночас в одному з інтерв'ю було зазначено, що нелегальне переміщення товарів через Азовське море неможливе, оскільки певні його ділянки заміновані⁹⁴.

3.2 Нелегальна торгівля через КПВВ на автомобільних шляхах

З формальної точки зору станом на серпень 2017 року перетин товарами лінії зіткнення через КПВВ на автомобільних шляхах заборонений. Існують лише два винятки – для вантажів гуманітарного характеру та для товарів у ручній поклажі за переліком та обсягами, встановленими МТОТ⁹⁵.

3.2.1 Гуманітарна допомога як спосіб торгівлі

Гуманітарна допомога (ГД) ще до початку російської агресії широко використовувалася і досі використовується для ввезення до України товарів не гуманітарного характеру або ж для

⁹³ Інтерв'ю 1.

⁹⁴ Інтерв'ю 9.

⁹⁵ Наказ МТОТ №39 «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» від 24 березня 2017 року.

використання їх з комерційною метою задля уникнення сплати митних платежів⁹⁶. З початку російської агресії на Сході України обсяги гуманітарної допомоги до цих регіонів значно збільшилися і, окрім забезпечення населення товарами першої необхідності, поширеними є випадки нецільового використання ГД в ОРДЛО⁹⁷.

ГД дозволена до переміщення до ОРДЛО і може перевозитися тільки через КПВВ на автомобільних шляхах та залізницею. Для цього необхідно у встановленому порядку визнати вантаж гуманітарним, що лежить у сфері відповідальності Міністерства соціальної політики України (Мінсоцполітики), яке також здійснює контроль за його перевезенням, отриманням, збереженням, охороною, складуванням, розподілом, цільовим використанням та обліком⁹⁸. Існують системні випадки, коли суб'єкти використовують один і той самий Наказ Мінсоцполітики про визнання вантажу ГД декілька разів у різні дати та щодо різних вантажів, адже відповідний Наказ не прив'язується до конкретного транспортного засобу або часу здійснення перевезення.

Також існують підстави вважати, що певні гуманітарні організації ввозять ГД до ОРДЛО з метою продажу. В інших випадках, як повідомляли волонтери, із задекларованими набувачами ГД контактували телефоном з метою перевірки фактичного отримання населенням допомоги. У результаті виявилось, що набувачами ГД були задекларовані або неіснуючі особи, або респонденти не могли підтвердити факт отримання ГД⁹⁹. В іншому випадку в один із прифронтових населених пунктів гуманітарна організація привозила продукти харчування, які були формально розподілені між жителями місцевою військово-цивільною адміністрацією, проте фактично більша половина продуктів була реалізована в ОРДЛО¹⁰⁰. Окрім того, трапляються випадки, коли під виглядом ГД до ОРДЛО перевозили електроніку¹⁰¹ чи навіть рації¹⁰². Також гуманітарні вантажі досить часто не перевіряються на КПВВ уповноваженими на це органами¹⁰³.

3.2.2 Інші вантажі

На додаток до гуманітарної допомоги, відбувається також рух вантажів через лінію зіткнення через КПВВ на автомобільних шляхах. По-перше, мова йде про «дрібну» корупцію, коли контролюючі органи на КПВВ можуть за певну суму пропустити осіб з понаднормовою вагою особистої поклажі, або ж не перевіряти машину взагалі¹⁰⁴. Інший вид дрібної корупції – так звані «кур'єри» – особи з візками, які за окрему плату можуть перевезти будь-який вантаж з КПВВ на підконтрольній території на «КПВВ» бойовиків¹⁰⁵. На КПВВ можуть працювати 10–30 «кур'єрів», отримуючи за одне перевезення 50–300 грн. Окрім цього, «кур'єри» можуть також розвантажувати фури та перевозити на неконтрольовану територію багатотонні вантажі. Наприклад, за словами учасників АТО, уже в 2017 році на КПВВ «Станиця Луганська» трапився випадок, коли за три години 10 «кур'єрів» розвантажили та перенесли на неконтрольовану територію близько 10 т товарів¹⁰⁶. А, оскільки, відповідно до Наказу АТЦ

⁹⁶ Товари, визнані у встановленому порядку гуманітарною допомогою, звільняються від сплати митних платежів відповідно до ч. 1 ст. 287 Митного кодексу України.

⁹⁷ Федір Орищук, Гуманітарна катастрофа в уряді Гройсмана. Хто торгував допомогою для України, Главком, 2 жовтня 2017 року: <http://bit.ly/2zCWaTG> (доступ – жовтень 2017).

⁹⁸ Сайт Мінсоцполітики, Гуманітарна допомога: <http://bit.ly/2vfkYBY> (доступ - серпень 2017).

⁹⁹ Інтерв'ю 2.

¹⁰⁰ Інтерв'ю 11.

¹⁰¹ Інтерв'ю 2; Микола Балабан, Ольга Волянчук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 49: <http://bit.ly/2ulyjtH> (доступ – серпень 2017).

¹⁰² Ірина Салій, *Суд заарештував рації, які водій вантажівки фонду Ахметова віз бойовикам*, Українська правда, 7 лютого 2017 року: <http://bit.ly/2ulfd6R> (доступ – серпень 2017).

¹⁰³ Інтерв'ю 2, 11.

¹⁰⁴ Інтерв'ю 4, 11; Ольга Николаева, *Штурм, корупція и обновления у линии разграничения*, donbassUA, 30 марта 2017 года: <http://bit.ly/2vKg4OK> (доступ – серпень 2017).

¹⁰⁵ Євген Руденко, *Півроку блокади Донбасу: як працюють і чим годують Донецьк контрабандисти*, Українська Правда, 14 вересня 2017 року: <http://bit.ly/2xndvvc> (доступ – вересень 2017).

¹⁰⁶ Інтерв'ю 13.

СБУ №415ог, що наразі втратив чинність, перевезення вантажів у ручній поклажі відповідно до затверджених переліків і ваги було дозволено здійснювати лише один раз на добу, корупційні ризики виникали тоді, коли через КПВВ перевозилася понаднормова вага, а також починаючи з другого за добу проходу КПВВ. Станом на серпень 2017 року Постанова КМУ №99 не передбачає обмеження кількості перетинів товарами лінії зіткнення на добу, проте «кур'єри» можуть возити понаднормові обсяги товарів (більше дозволених 75 кг) в обхід загальної черги, а частина їх прибутку йде на сплату хабарів службовцям¹⁰⁷.

Також в окрему категорію можна виділити сферу послуг з пасажирських перевезень до КПВВ. Так, наприклад, за маршрутом «Бахмут – КПВВ «Майорське»» здійснюються пасажирські перевезення. Автобуси перевозять пасажирів до КПВВ, звідки ті пересідають на інші автобуси і їдуть до нульового блокпосту¹⁰⁸. Станом на літо 2017 року, проїзд за маршрутом «Бахмут – КПВВ «Майорське»» коштував 25 грн (за 25 км шляху), а від КПВВ до нульового блокпосту – 5 грн (за 1 км шляху). Також в автобусах перевозяться товари, які кожен з пасажирів з формальної точки зору декларує як власні. Проте, як зазначалося, вони можуть належати одній особі, яка знаходиться в автобусі та фактично перевозить до ОРДЛО більше товарів, ніж дозволено¹⁰⁹. Окрім цього, ці автобуси не завжди перевіряються контролюючими органами¹¹⁰. Такі перевезення вантажів до ОРДЛО здійснюються також і приватними особами на власному автотранспорті¹¹¹.

По-друге, нелегальна торгівля з ОРДЛО відбувається і значно більшими обсягами шляхом пропуску службовцями на КПВВ вантажівок з товарами (що заборонено і дозволяється лише у виняткових випадках після відповідного рішення КЦ). Таке переміщення товарів може відбуватися в різний спосіб. Так, наприклад, у населеному пункті, у якому знаходиться КПВВ, у будинках можуть створюватися імпровізовані склади, куди привозять товари в очікуванні на зміну на КПВВ, з якою є відповідні домовленості про пропуск через лінію зіткнення. Якщо мова йде про фури великої вантажопідйомності, вони можуть «відстоюватися» за декілька кілометрів до КПВВ так само чекаючи на певну зміну, або ж одразу під'їхати на КПВВ у визначений час, коли їх пропустять. Такий пропуск відбувається у темний період доби, переважно вночі та вже після офіційного припинення контрольних заходів на КПВВ¹¹².

3.3 Нелегальна торгівля через ГЛЦ

ГЛЦ були створені за дорученням Президента України¹¹³ і задумувалися як торговельні майданчики (ринки) для здійснення дрібнооптової¹¹⁴ та роздрібною торгівлі, розташовані на контрольованій території, але за межами КПВВ. ГЛЦ у першу чергу орієнтувалися на продаж товарів для населення ОРДЛО, оскільки ціни на цих ринках були значно меншими, ніж на неконтрольованих територіях. Продавці мали змогу зайти на ГЛЦ та реалізувати свої товари, а особи, що проживають в ОРДЛО – придбати ці товари та послуги, а також отримати гуманітарну та благодійну допомогу не перетинаючи самого КПВВ, а отже, і без потреби отримувати дозвіл на перетин лінії зіткнення від СБУ. Зокрема, ГЛЦ «Майорське» з'явився в кінці серпня 2015 року і функціонував за задумом лише близько 2–3 місяців з моменту

¹⁰⁷ Інтерв'ю 5.

¹⁰⁸ «Нульовим блокпостом» називають останній блокпост ЗСУ на контрольованій території в напрямку руху до ОРДЛО.

¹⁰⁹ Інтерв'ю 12.

¹¹⁰ Інтерв'ю 9.

¹¹¹ Інтерв'ю 14.

¹¹² Інтерв'ю 1, 3, 4.

¹¹³ *Понад тиждень поблизу Артемівська працює гуманітарно-логістичний центр для жителів окупованих територій Донбасу*, сайт КМУ, 7 вересня 2015 року: <http://bit.ly/2w5721P> (доступ – вересень 2017).

¹¹⁴ Під оптовою торгівлею мається на увазі продаж товарів для їх подальшої реалізації суб'єктам господарювання. Під роздрібною торгівлею розуміється продаж товарів безпосередньо громадянам та іншим кінцевим споживачам для їх особистого, некомерційного використання. Тому залишається незрозумілим, що варто вважати «дрібнооптовою торгівлею», тим паче, що в українському законодавстві відсутнє відповідне визначення.

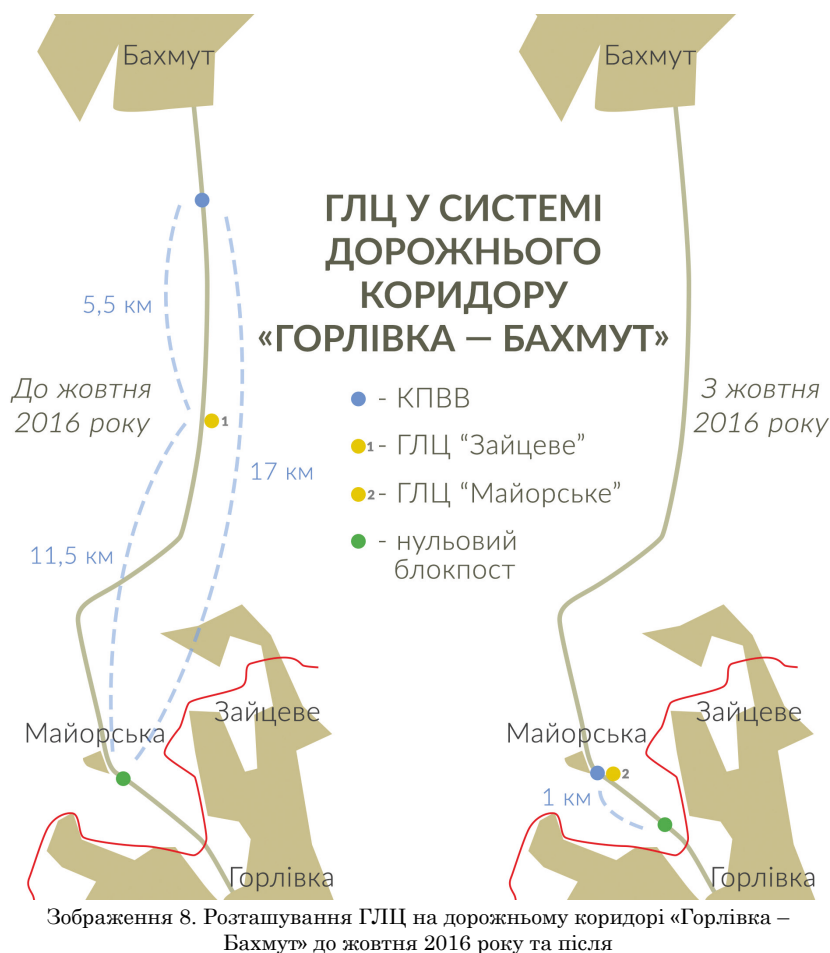
відкриття, після чого, за свідченнями місцевих жителів та учасників АТО, майже повністю перетворився на перевалочну базу для оптової торгівлі¹¹⁵.

Основні недоліки ГЛЦ полягають у складнощах з доступом покупців та продавців до самих ринків, що розглянуто нижче на прикладі ГЛЦ «Майорське», який знаходиться на дорожньому коридорі «Горлівка – Бахмут».

3.3.1 Доступ покупців до ГЛЦ

До жовтня 2016 року ГЛЦ «Зайцеве» було розташоване між нульовим блокпостом (за 11,5 км) та КПВВ «Зайцеве» (за 5,5 км) (Зображення 8). З самого початку курсували спеціальні автобуси, які довозили до ГЛЦ з нульового блокпосту. Це дозволяло великій кількості людей дістатися ринку, відповідно на початку свого функціонування ГЛЦ користувався високим попитом¹¹⁶.

Перш ніж потрапити на ГЛЦ, необхідно було пройти перевірку на нульовому блокпосту, узяти спеціальний талон та проставити на шляху прямування до ГЛЦ на блокпосту ДПСУ в нього печатку¹¹⁷. На виході з ГЛЦ товари зважувалися представниками ДФС для перевірки дотримання встановлених обсягів та в талон знову проставлялася відмітка. Певний час існувала й окрема черга на ГЛЦ – таким чином на ринок можна було потрапити швидко та зручно. Проте, згодом черги на КПВВ та ГЛЦ об'єднали, а автобуси скасували і потрапити з ОРДЛО до ГЛЦ могли лише ті, хто мав власну машину¹¹⁸. Якщо ж особи не мали власного транспорту, необхідно було сісти на автобус та доїхати з нульового блокпосту до КПВВ «Зайцеве» (піший рух між ними заборонений), після чого з КПВВ треба було пішки повертатися до ГЛЦ (близько 1 год.), або ж просити водія зупинитися біля ГЛЦ. Проте проблемою було виїхати з ГЛЦ, адже заповнені автобуси, що рухалися в бік нульового блокпосту, там не зупинялися¹¹⁹.



Таким чином, звичайні покупці не використовують ГЛЦ «Майорське», а сам гуманітарно-логістичний центр, як стверджують учасники АТО та місцеві жителі, став перевалочною базою для нелегальної торгівлі¹²⁰. Місцевим жителям ОРДЛО більш вигідно перетнути КПВВ та проїхати в м. Бахмут

¹¹⁵ Інтерв'ю 1, 3.

¹¹⁶ Інтерв'ю 16.

¹¹⁷ Інтерв'ю 12, 17.

¹¹⁸ Інтерв'ю 12, 16.

¹¹⁹ Інтерв'ю 12.

¹²⁰ Інтерв'ю 1, 3.

(контрольована територія), де товари можна купити дешевше, ніж на цьому ринку¹²¹. Окрім того, існують обмеження¹²² на обсяги та вартість товарів, які можна вивозити з ГЛЦ, що зменшувало рентабельність поїздок на ці ринки, хоча у квітні 2017 року вартість товарів, які можна вивозити з ГЛЦ до неконтрольованих територій, була збільшена з 10 000 грн до 20 000 грн, а вага – з 75 кг до 150 кг¹²³. КПВВ подібні зміни не торкнулися, хоча саме через них місцеві мешканці перевозять товари в ручній поклажі до ОРДЛО.

Обмеження існують також і з боку бойовиків, які встановили суттєво менші обсяги дозволених до переміщення товарів, ніж українська сторона¹²⁴. Проте переміщення товарів з контрольованих територій до ОРДЛО станом на серпень 2017 року все ще відбувається, тому такі обмеження з боку бойовиків швидше за все вводилися для створення в себе додаткових корупційних можливостей.

3.3.2 Доступ продавців до ГЛЦ

Іншим недоліком в системі є ускладнений допуск продавців до ринку, можливий за рішенням керівництва ГЛЦ¹²⁵. Потрапити на ГЛЦ «Майорське», як стверджують учасники АТО та представники неурядових організацій, можуть лише певні вантажівки за попередньою домовленістю; за їх словами, усіх інших на ГЛЦ «Майорське» не допускають з формальних чи неформальних причин¹²⁶. Вантажні машини завозять на територію ГЛЦ товари і розвантажують, а вже звідти певні особи (на місцевому жаргоні так звані «віслюки», «кур'єри» або «мурахи»), яких організовано привозять на автомобілях (близько 8–12 людей), «купають» товари, завантажують їх та виїжджають за нульовий блокпост ЗСУ в «сіру зону», де товари перевантажуються в іншу машину. Процедура повторюється декілька разів. За одну таку поїздку «кур'єри» отримують близько 150 російських рублів¹²⁷. Після того, як у жовтні 2016 року КПВВ перенесли на залізничну станцію «Майорська» і біля нього відкрили ГЛЦ, відстань між ГЛЦ та нульовим блокпостом суттєво скоротилася з 11 км до 1 км. Повідомлялося, що були випадки, коли товари переносилися вручну чи на велосипедах (до 80 кг за раз)¹²⁸. Таким чином, за словами очевидців, відбувається імітація роздрібною торгівлі на ГЛЦ «Майорське», яка фактично є забороненою оптовою торгівлею з ОРДЛО. Окрім цього, організатори нелегальної торгівлі на ГЛЦ «Майорське» також пропонують як окрему послугу досягнення домовленостей з так званою «митницею ДНР» про безперешкодне проходження машин з товарами до ОРДЛО¹²⁹.

Після введення в дію у березні 2017 року рішення РНБОУ про тимчасову заборону переміщення товарів через лінію зіткнення обидва ГЛЦ були закриті¹³⁰, проте на ГЛЦ «Майорське», за свідченням представників громадської організації та місцевих жителів, торгівля продовжується¹³¹. Так, наприклад, на початку 2017 року, за словами колишнього учасника ЗМГ, за допомогою «кур'єрів», які перевозили товари з ГЛЦ «Майорське», протягом

¹²¹ Інтерв'ю 1.

¹²² Перелік та обсяги (вартість, вага, кількість) товарів, що переміщуються до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення, визначаються Наказом МТОТ №39 «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» від 24 березня 2017 року.

¹²³ Наказ МТОТ №45 «Про внесення змін до наказу Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України» від 24 березня 2017 року № 39» від 11 квітня 2017 року.

¹²⁴ «Приказ Министерства доходов и сборов ДНР № 170 от 03.05.2017г. «Об установлении запрета на ввоз на таможенную территорию Донецкой Народной Республики товаров с территории Украины», <http://bit.ly/2vK3zCZ> (доступ – серпень 2017).

¹²⁵ Інтерв'ю 3, 12.

¹²⁶ Інтерв'ю 3; Левко Стек, Євген Головін, *Контрабанда в зоні АТО: сірі схеми на КПВВ «Майорськ» (розслідування)*, Радіо Свобода, 7 серпня 2017 року: <http://bit.ly/2vKvUJi> (доступ – серпень 2017).

¹²⁷ Інтерв'ю 12, 17.

¹²⁸ Інтерв'ю 3, 4.

¹²⁹ Інтерв'ю 17.

¹³⁰ Інтерв'ю 16; Олексій Куделя, *Логістичний центр у Майорську закрили – виконують рішення РНБОУ (відео)*, Радіо Свобода, 17 березня 2017 року: <http://bit.ly/2wD7TAA> (доступ – серпень 2017).

¹³¹ Інтерв'ю 12, 16.

одного дня було завантажено вісім фур, які можуть вміщувати до 20 т кожна¹³². Окрім цього, під час одного з інтерв'ю було зазначено, що певні представники контролюючих органів отримували з кожної особи плату в розрахунку 1–2 грн за 1 кг товарів¹³³.

Окрім цього, на ГЛЦ «Майорське» існують і проблеми технічного характеру, зокрема з електропостачанням, що унеможлиблює стабільну роботу холодильників для товарів, які швидко псуються. Також на ГЛЦ «Майорське» відсутні аптека та банк, що суттєво знижує потенційну мотивацію мешканців ОРДЛО його відвідувати¹³⁴. Скептицизм стосовно ГЛЦ висловлювало і керівництво Донецької обласної ВЦА, повідомляючи ще в 2016 році про можливість їх закриття¹³⁵.

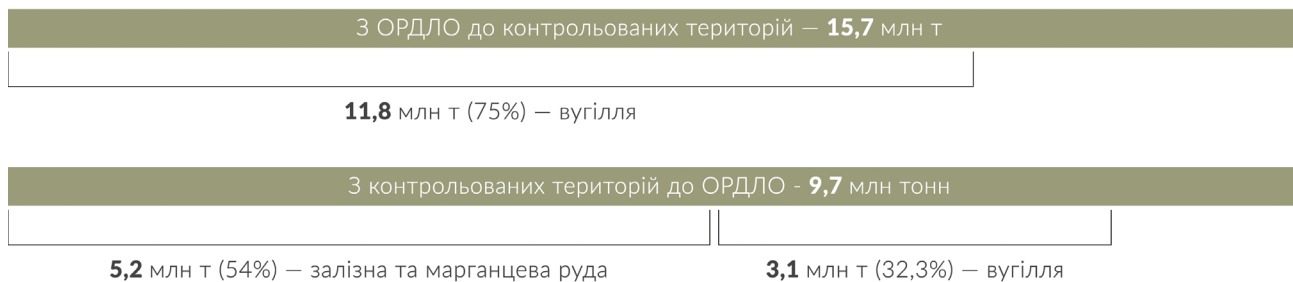
3.4 Нелегальна торгівля через КПВВ на залізниці

Між контрольованими територіями і ОРДЛО діють залізничні вантажні сполучення, які здійснюються в межах семи визначених залізничних коридорів, на яких функціонують п'ять КПВВ (КПВВ «Красний Лиман» використовується одразу для трьох залізничних коридорів)¹³⁶.

Ідея дозволити вантажні перевезення через лінію зіткнення полягала в тому, щоб підприємства, які сплачують податки до бюджету України, але виробничі потужності яких знаходяться по обидва боки лінії зіткнення, могли перевозити між ними необхідну сировину і комплектуючі, для того щоб підтримувати виробничі цикли та створити можливість вивозити готову продукцію на контрольовану територію.

2016 рік

легальне переміщення товарів залізницею



Зображення 9. Обсяги легального переміщення товарів залізницею у 2016 році

¹³² Інтерв'ю 4.

¹³³ Інтерв'ю 3.

¹³⁴ Інтерв'ю 16, 17.

¹³⁵ Мар'яна П'єцух, Павло Жебрівський: *Якщо замахнувся, то бий так, щоб не встав*, Українська правда, 12 вересня 2016 року: <http://bit.ly/2vhZ0g4> (доступ – серпень 2017); КПВВ "Зайцеве" та "Новотроїцьке" перенесуть, логістичні центри закриють – Жебрівський, Укрінформ, 22 червня 2016 року: <http://bit.ly/2wpxo8C> (доступ – серпень 2017).

¹³⁶ Пасажирські перевезення залізницею заборонені відповідно до п. 1.6 Наказу першого заступника керівника АТЦ СБУ (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) №2220г «Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 14.04.2017 року.

Відповідно до оприлюднених даних, лише за лютий 2016 року до контрольованих територій з ОРДЛО було відправлено 41 772 вагони. З них – 12 355 вагонів з вугіллям (близько 741 300 т), яке постачалося переважно на ТЕС (теплові електростанції). Крім цього, за цей самий період з ОРДЛО перевезено 441 вагон коксівного вугілля, 485 вагонів вугільного концентрату та 360 вагонів антрациту. Серед інших товарів – великотоннажні контейнери, канати (троси) сталеві, устаткування, машини різного призначення та запчастини до них, вапно, вироби з чорних металів, прокат чорних металів тощо¹³⁷. Загалом за 2016 рік через лінію зіткнення у обидва напрямки було легально перевезено залізницею близько 32,5 млн т продукції (близько



Зображення 10. Доставка антрациту з ОРДЛО до м. Щастя

півмільйона вагонів¹³⁸), з яких вугілля становить 55% (18 млн т). З них 15,7 млн т було перевезено з ОРДЛО до контрольованих територій і 9,7 млн т у зворотному напрямку – з контрольованих територій до ОРДЛО¹³⁹ (Зображення 9).

Станом на серпень 2017 року антрацит на Луганську ТЕС (м. Щастя)¹⁴⁰ за словами учасників АТО приходить з Росії з півночі Луганської області через прикордонну станцію «Лантратівка» (з російського боку станція «Вистріл»)¹⁴¹ (Зображення 10). Можливість того, що український антрацит вивозиться з неконтрольованих територій до Російської Федерації, а потім завозиться на контрольовані українські території, підтверджує й офіційна статистика Південного митного управління Федеральної митної служби РФ¹⁴². Відповідно до цих даних за січень–травень 2017 року з ОРДЛО до Ростовської області було вивезено 236 568 т антрациту, а з Ростовської області до України – 236 296 т (Зображення 11). З огляду на опубліковані дані можна зробити

припущення, що ця схема працює тільки для переміщення антрациту з ОРДЛО до контрольованих територій, оскільки майже весь антрацит, який було вивезено, потрапив до України. Можливість, що антрацит, який приходить на Луганську ТЕС, було видобуто в ОРДЛО, підтверджують і самі співробітники Луганської ТЕС¹⁴³.

Вантажні перевезення залізницею з ОРДЛО здійснюються не лише до Росії, але й до Білорусії та країн ЄС.	3 ОРДЛО до Росії	січень-травень 2017 року	3 Росії до України
	236 568 т антрациту		236 296 т антрациту

Зображення 11. Обсяги антрациту, що надходив з ОРДЛО до контрольованих територій

¹³⁷ Victory Krm, *Хакеры и Донецкая железная дорога. InformNapalm провел детальный анализ файлов*, InformNapalm, 23 марта 2016 года: <http://bit.ly/2foYEAg> (доступ – серпень 2017).

¹³⁸ За основу розрахунку взяті піввагони, вантажопідйомність яких близько 65 т.

¹³⁹ Евгений Головатюк, *Экономика оккупированного Донбасса: игроки, схемы, объемы*, ЛІГА.net: <http://bit.ly/2fxoodW> (доступ – серпень 2017).

¹⁴⁰ Луганська ТЕС (м. Щастя) працює лише на антрациті тих марок, які видобуваються в м. Ровеньки та м. Довжанськ (до 2016 року Свердловськ). Обидва міста окуповані станом на серпень 2017 року.

¹⁴¹ Інтерв'ю 11, 13.

¹⁴² Федеральная таможенная служба, Южное таможенное управление, *Внешняя торговля Ростовской области в 2017 году*, Файл «РостовскаяОбласть_май 2017_n.xls», вкладка «Форма 2-ТС (ЭК)», рядок 336 та вкладка «Форма 2-ТС (ИМ)», рядок 217, <http://bit.ly/2wDd03i> (доступ – серпень 2017).

¹⁴³ Інтерв'ю 11.

Для того, щоб такі експортні операції взагалі були можливі, керівництво підприємств перереєструвало свої юридичні адреси на контрольованих територіях. Так, наприклад, Алчевський металургійний комбінат тепер зареєстровано в Северодонецьку, а Єнакієвський металургійний завод – у Маріуполі¹⁴⁴.

Як уже було зазначено в попередніх розділах, переміщення товарів залізничними шляхами через лінію зіткнення можливе, якщо, серед іншого, власники, відправники та одержувачі таких товарів внесені до відповідних переліків. На момент дії Наказу АТЦ СБУ №4150г, такі переліки містили Додатки 4¹⁴⁵, 5¹⁴⁶ та 9¹⁴⁷ до *Наказу*. Відповідно до цих списків, до ОРДЛО, а також і у зворотному напрямку на контрольовану територію, перевозилися не лише вугілля, металокопії, верстати та інші товари, які очевидно необхідні для виробничого процесу, але й мікрофони, велосипеди, компаси, рами для картин, цифрові камери, радіолокаційні та радіонавігаційні прилади, біде, годинники, меблі, лампи, мармур, гудзики, вироби гігієнічні або фармацевтичні, дублена шкіра чи шкіряний крафт із шкур великої рогатої худоби, предмети одягу або аксесуари одягу з натуральної або композиційної шкіри, вироби дерев'яні мозаїчні та інкрустовані; шкатулки та коробки для ювелірних або ножових виробів, палиці, палиці-сидіння, батоги, хлисти, раковини, умивальники тощо. З огляду на ці списки не можна зробити висновок, що вищезазначені товари ввозилися до ОРДЛО з метою продажу, особливо враховуючи те, що відповідні переліки не наводять інформацію про обсяги. Проте водночас постає питання, наскільки ці товари необхідні для забезпечення роботи виробничого підприємства і чи не були вони ввезені з метою подальшої реалізації в ОРДЛО?

Як зазначалося під час інтерв'ю, контролюючі органи не здійснюють ефективні перевірки залізничних ешелонів, що прямують до ОРДЛО. На території КПВВ на залізниці розташовані спеціальні містки, з яких військовослужбовці ДПСУ роблять візуальний огляд вагонів. Інколи наявність якихось інших вантажів під вугіллям перевіряють за допомогою щупа, проте контролюючі органи все-одно можуть не знати, що фактично знаходиться у вагонах¹⁴⁸. Учасники АТО та волонтери зазначали, що до ОРДЛО залізницею перевозили комп'ютери, або під вугіллям знаходили споживчі товари, у тому числі продукти¹⁴⁹, повідомлялося про використання у вагонах «подвійного дна»¹⁵⁰. В іншому випадку на один із КПВВ на залізниці прийшов потяг із 56-ма вагонами, хоча відповідно до документів задекларовані були лише 52. Після перевірки 4 «зайвих» вагонів у них були виявлені продукти харчування, а самим службовцям на КПВВ представники одного із залучених до АТО відомств пропонували хабар за безперешкодний пропуск потяга¹⁵¹.

Окрім цього, на шляху прямування від КПВВ до лінії зіткнення потяг може зупинитися та завантажити/відвантажити певні товари, або ж підібрати людей – у такий спосіб до неконтрольованих територій їздив, зокрема, один із місцевих чиновників¹⁵². Для нелегального переміщення товарів використовуються і приміщення локомотивів, у яких, наприклад, знаходили золото, срібло, церковні товари, антикваріат¹⁵³.

¹⁴⁴ Victory Krm, *Хакеры и Донецкая железная дорога. InformNapalm провел детальный анализ файлов*, Informnapalm, 23 марта 2016 года: <http://bit.ly/2foYEAg> (доступ – серпень 2017).

¹⁴⁵ Цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України, Додаток 4 – Перелік суб'єктів господарювання, яким надано право перевозити визначені товари до неконтрольованої території, <http://bit.ly/2ulhEps> (доступ – серпень 2017).

¹⁴⁶ Цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України, Додаток 5 – Перелік суб'єктів господарювання, яким надано право перевозити визначені товари з неконтрольованої території, <http://bit.ly/2wprXH6> (доступ – серпень 2017).

¹⁴⁷ Цивільно-військове співробітництво Збройних Сил України, Додаток 9 – Перелік суб'єктів господарювання - одержувачів вугільної продукції (енергогенеруючі підприємства): <http://bit.ly/2vKum1O> (доступ – серпень 2017).

¹⁴⁸ Інтерв'ю 1.

¹⁴⁹ Інтерв'ю 10; *Бійці невидимого фронту: заради чого співробітники "Фантома" їдуть добровольцями в АТО*, Обозреватель, 27 січня 2016 року: <http://bit.ly/2vfNlzX> (доступ – серпень 2017).

¹⁵⁰ Інтерв'ю 13.

¹⁵¹ Інтерв'ю 11.

¹⁵² Інтерв'ю 5.

¹⁵³ Інтерв'ю 4, 5, Aleksei Bobrovnikov, facebook-сторінка, 13 березня 2017 року: <http://bit.ly/2vKM6KD> (доступ - серпень 2017).

З огляду на вищезазначене можна припустити, що через велику вантажомісткість та недостатній рівень контролю переміщення товарів залізницею може вважатися найбільшим за обсягами способом нелегальної торгівлі.

Незважаючи на те, що в кінці травня 2017 року ПАТ «Укрзалізниця» стверджувала, що перевезення вантажів на виконання рішення РНБО з березня 2017 року залізничним транспортом між контрольованою та тимчасово неконтрольованими територіями не здійснюється¹⁵⁴, воно, за словами учасників АТО, на деяких ділянках усе-таки відбувалося¹⁵⁵.

3.5 Нелегальна торгівля поза межами визначених дорожніх коридорів

Через лінію зіткнення поза межами КПВВ до неконтрольованої території ведуть багато автомобільних доріг і стежок, через які формально переміщення товарів і фізичних осіб до ОРДЛО заборонено. Залежно від багатьох факторів, на цих шляхах може знаходитися різна кількість блокпостів з представниками різних контролюючих органів. Для того, щоб провезти товар до неконтрольованої території, необхідно проїхати всі блокпости на обраному маршруті включно з так званим «нульовим блокпостом»¹⁵⁶, на якому знаходяться військовослужбовці ЗСУ, а також блокпости бойовиків на неконтрольованій території. Провезти товар до ОРДЛО поза КПВВ не сплачуючи нікому хабарів теоретично можна, але в такому випадку необхідно користуватися ґрунтовими дорогами й існує небезпека потрапити на заміновану ділянку. Таким чином, більш вигідно їхати через блокпости проїжджаючи через «нульовий блокпост» і сплачуючи хабарі, але забезпечуючи собі відносну безпеку.

Якщо особа перетинає лінію зіткнення стежками з невеликим обсягом товару чи просто має намір перетнути лінію зіткнення без товару в обхід КПВВ, домовитися можна на місці. Такі стежки можуть називатися «стежками життя», оскільки вони допомагають мешканцям прифронтових населених пунктів діставатися через лінію зіткнення до робочих місць, навчальних закладів, своїх родин тощо. Одна із «стежок життя» функціонувала до середини літа 2015 року між Авдіївкою (контрольована територія) та Ясинуватою (ОРДЛО), нею люди з Ясинуватої ходили на роботу на Авдіївський коксохімічний завод. Проте цей шлях використовувався також і для нелегального переміщення алкоголю, наркотиків та інших товарів¹⁵⁷.

Якщо мова йде про великі обсяги товару, то необхідно домовлятися на вищому рівні. Подібні питання, за словами очевидців, вирішуються щонайменше на рівні командира бригади чи командира батальйону. У сам процес можуть бути залучені й інші – командир роти, взводу чи окремі військовослужбовці¹⁵⁸. Проте якщо окремий підрозділ пропускає вантажівки з товарами, то вигодонабувачами є переважно командири, тоді як рядові виконавці зазвичай просто виконують наказ¹⁵⁹. В окремих випадках командир може платити рядовим військовослужбовцям на блокпостах до 400 грн на добу за сприяння¹⁶⁰.

Існують два основні способи довести товари до лінії зіткнення в обхід КПВВ:

- бути зареєстрованим як приватний підприємець у населеному пункті в «сірій зоні»;
- шляхом домовленостей з представниками контролюючих органів на блокпостах.

¹⁵⁴ *Укрзалізниця не має підрозділів в «ЛДНР» та відповідно не фінансує їх*, сайт ПАТ «Укрзалізниця», 29 травня 2017 року: <http://bit.ly/2vhuUJA> (доступ - серпень 2017).

¹⁵⁵ Інтерв'ю 18, 19.

¹⁵⁶ «Нульовим блокпостом» називають останній блокпост ЗСУ на контрольованій території в напрямку руху до ОРДЛО.

¹⁵⁷ Інтерв'ю 1.

¹⁵⁸ Інтерв'ю 1, 4; Вирок Красноармійського міськрайонного суду Донецької області від 29 грудня 2015 року у справі № 235/10514/15-к, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2uC5z1t> (доступ - червень 2017); Вирок Іллічівського районного суду м. Маріуполя від 15 лютого 2016 року у справі № 263/1025/16-к, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2hFJgAl> (доступ – червень 2017).

¹⁵⁹ Інтерв'ю 4.

¹⁶⁰ Інтерв'ю 11.

3.5.1 Приватні підприємці в «сірій зоні»

Реєстрація приватного підприємця в населеному пункті «сірої зони» (на контрольованій території) слугує своєрідною перепусткою для водія вантажівки до лінії зіткнення через блокпости. Водій формально декларує відсутність наміру доставити товари до ОРДЛО і може навіть розвантажити їх на підконтрольній території не перетинаючи лінії зіткнення. Після цього товари або перевантажуються в нові машини і переміщуються через лінію зіткнення, або автомобілі одразу безперешкодно провозять товари через лінію зіткнення за домовленістю з окремими військовослужбовцями ЗСУ, або маленькими партіями вручну переносяться до «сірої зони» на імпровізовані склади¹⁶¹. Так, наприклад, в одному з населених пунктів на лінії зіткнення до війни було зареєстровано 7 приватних підприємців, під час війни їх кількість збільшилася до 50, але внаслідок різних обставин, у тому числі і протидії нелегальній торгівлі, зменшилася до 20¹⁶². Та хоча торгівля в «сірій зоні» є легальною, основним мотивом реєструватися в цих населених пунктах була їх близькість до ОРДЛО та можливість переміщувати товари до неконтрольованих територій.

Окремим випадком є с. Новолуганське, яке аж до грудня 2016 року де-факто не контролювалося ЗСУ¹⁶³, проте де-юре вважалось підконтрольною Уряду територією. Останнє було формальною підставою для зареєстрованого там приватного підприємця провезти товари до селища, але в контролюючих органах не було можливості проконтролювати їх фактичне відвантаження¹⁶⁴. Як наслідок, близько 90% товаропотоку в с. Новолуганське одразу ж ішло до



Зображення 12. Обсяги нелегальної торгівлі через с. Новолуганське у 2016 році

ОРДЛО¹⁶⁵. Так, зокрема, керівництво Донецької обласної ВЦА зазначало восени 2016 року, що в двох будинках с. Новолуганське було зареєстровано 90 приватних підприємців, а за місяць через село пройшло продуктів харчування на близько 35 млн грн¹⁶⁶. За даними ДФС у липні-серпні 2016 року до с. Новолуганське приїхало більше 2,5 тис вантажівок з товарами,

¹⁶¹ Інтерв'ю 4.

¹⁶² Інтерв'ю 4.

¹⁶³ Селище Новолуганське фактично контролюють бойовики «ДНР» і контрабандисти, Україна молода, 30 червня 2016 року: <http://bit.ly/2vfhi78> (доступ - серпень 2017); Радіо Свобода Україна, *Контрабанда на Донбасі. Нові схеми / «Донбас.Реаліті»*, YouTube, 5 червня 2017 року: <http://bit.ly/2hFDkHy> (доступ - серпень 2017).

¹⁶⁴ Інтерв'ю 4.

¹⁶⁵ Прес-служба Державної фіскальної служби України, *Перекрито найбільший канал постачання товарів бойовикам із щомісячним обігом близько 200 млн. грн.*, сайт ДФС, 08.09.2016: <http://bit.ly/2vIP0vI> (доступ - серпень 2017).

¹⁶⁶ Мар'яна П'єцух, *Павло Жебрівський: Якщо замахнувся, то бий так, щоб не встав*, Українська правда, 12 вересня 2016: <http://bit.ly/2vhZ0g4> (доступ - серпень 2017).

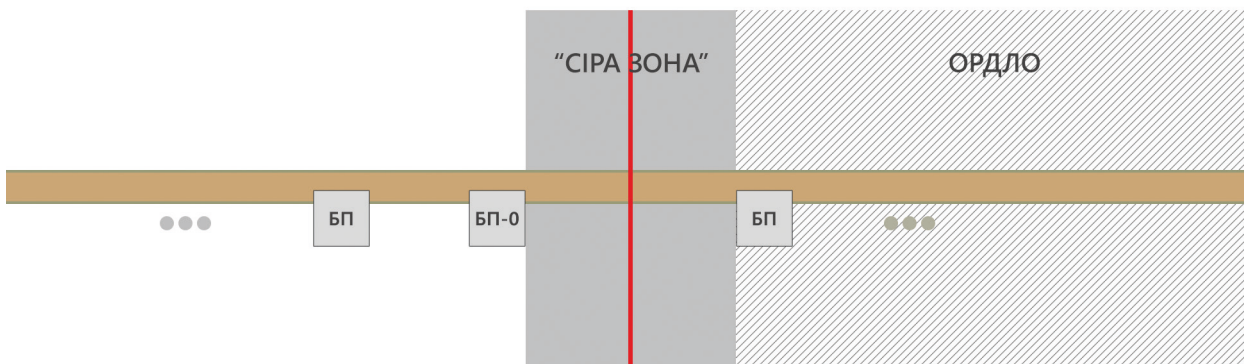
постачаючи таким чином щомісяця близько 4 тис. т продуктів на близько 200 млн грн¹⁶⁷. Отже, у селищі з населенням близько 3800 осіб щомісяця припадало 1,05 т їжі на одну особу, тоді як у середньому одна людина в Україні споживає близько 76,6 кг¹⁶⁸ продуктів за цей час (Зображення 12).

Окрім цього, біля с. Новолуганське в лісосмузі також були створені імпровізовані промислові холодильники для складування продуктів у теплу пору року, які вантажні автомобілі використовували як перевалочні бази¹⁶⁹. Наявність промислових холодильників – критичний фактор, оскільки багато продуктів харчування можуть стати непридатними до вживання. Якщо ж мова йде про прифронтові населені пункти, то промислові холодильники будуть шукати саме там, у першу чергу на ринках та в супермаркетах¹⁷⁰.

3.5.2 Контроль шляхів сполучення

Ключовим питанням у пропуску нелегальної торгівлі є блокпости, а отже – фактичний контроль шляхів сполучення (Зображення 13). Показово, що певний час деякі підрозділи ЗСУ мали конфлікти з підрозділами ДПСУ щодо місць розташування своїх блокпостів, а отже – контролю за потоками нелегальної торгівлі. Зокрема, підрозділи ЗСУ могли перешкоджати підрозділам ДПСУ встановити блокпост. В інших випадках, після того як вже було досягнуто двосторонньої домовленості, підрозділи ЗСУ намагалися встановити контроль над новими шляхами без залучення ДПСУ. Так, наприклад, коли місцевим жителям вдалося організувати в одному з населених пунктів перехід річки через імпровізований міст в обхід деяких існуючих блокпостів, підрозділи ЗСУ встановили над цим шляхом свій контроль без залучення ДПСУ. Іншим прикладом внутрішніх конфліктів за контроль шляхів є випадок, коли військовослужбовці, що не знаходилися безпосередньо на лінії зіткнення, встановили контроль над однією з доріг, домовленості про переміщення товарів якою укладалися з

НЕЛЕГАЛЬНА ТОРГІВЛЯ ПОЗА МЕЖАМИ КПВВ
(принципова схема)



Зображення 13. Схема нелегальної торгівлі через «сіру зону»

іншими підрозділами. У результаті, між ними відбувся конфлікт за контроль шляху сполучення з погрозами застосування зброї¹⁷¹.

Поширеним способом перевезення товарів через лінію зіткнення є попередня доставка великого обсягу товарів до прифронтового населеного пункту на склади. Якщо мова йде про літній період і товари, що псуються, їх необхідно зберігати в промислових холодильниках, які

¹⁶⁷ Перекрито найбільший канал постачання товарів бойовикам із щомісячним обігом близько 200 млн грн, сайт ДФС, 8 вересня 2016 року: <http://bit.ly/2v1P0y1> (доступ – серпень 2017).

¹⁶⁸ Про розрахунок цієї цифри можна дізнатися в Додатку 3 – Споживання продуктів харчування.

¹⁶⁹ Інтерв'ю 9.

¹⁷⁰ Інтерв'ю 11.

¹⁷¹ Інтерв'ю 1.

зазвичай можна знайти на ринках чи в магазинах. Після цього товар уже маленькими частинами перевозиться через лінію зіткнення, проте поширені випадки, коли товар до ОРДЛО одразу перевозиться більшими партіями¹⁷².

Домовлятися про перетин лінії зіткнення транспортом можна або самому, або через посередників, які мають відповідні налагоджені контакти і візьмуть за цю послугу окрему плату¹⁷³. Так, наприклад, відповідно до рішення Красноармійського міськрайонного суду Донецької області від 16.11.2015 р. у справі №235/9618/15-к в одному із випадків навесні 2015 року особа, яка організувала перевезення через лінію зіткнення чотирьох великогабаритних вантажних автомобілів з продуктами, домовлялася про це з командиром одного з батальйонів через його підлеглого. Загальна сума хабара становила 400 000 грн (по 100 000 грн з кожної вантажівки). Водночас 60 000 грн із загальної суми були сплачені особисто посереднику. У результаті, військовослужбовці, які несли службу на блокпосту поблизу с. Славне Донецької області, отримали вказівку пропустити відповідні автомобілі без зупинки, перевірки документів та огляду вантажу. Самі ж чотири автомобілі було супроводжено до лінії зіткнення силами військовослужбовців цього батальйону¹⁷⁴ – ескорт вантажівок використовується як додаткова послуга-гарантія успішного проходження блокпостів¹⁷⁵. очевидці повідомляли про випадки, коли безпосередньо у фурах як супровід знаходилися військовослужбовці в цивільному з табельною зброєю для забезпечення успішного проходу вантажівки через блокпост¹⁷⁶, та про перевезення товарів до лінії зіткнення у штатних машинах ЗСУ¹⁷⁷.

В іншому випадку відповідно до рішення Іллічівського районного суду м. Маріуполя від 15.02.2016 р. у справі № 263/1025/16-к улітку 2015 року домовленості про безперешкодне проходження блокпостів вантажем з продуктами харчування укладалися зі співробітниками правоохоронних органів України, які несли службу на блокпостах у м. Торецьк (до перейменування – м. Дзержинськ) Донецької області. Плата за проходження кожного автомобіля становила 80 000 грн. Ще один приклад: улітку 2015 року домовленості про проходження укладалися безпосередньо з військовослужбовцями, які несли службу на блокпостах м. Торецьк, а за проходження кожного з трьох блокпостів щоразу сплачувалося 10 000 грн¹⁷⁸.

Наразі практика сплати хабарів на блокпостах значно скоротилася, і сама процедура стала більш централізованою. Зазвичай за проїзд вантажівки сплачують у віддаленому від лінії зіткнення місці, а самому транспортному засобу або влаштовують ескорт, або водію кажуть пароль, або військовослужбовців на блокпостах повідомляє командир і дає наказ пропустити автомобіль¹⁷⁹. Після перетину лінії зіткнення водії вантажівок везуть товари до ОРДЛО, або доїжджають до заздальгідь обумовленого місця, де перевантажуються його в інші фури, які транспортують їх далі до населених пунктів для збуту¹⁸⁰.

Водночас варто зазначити, що питання допущення чи недопущення нелегальної торгівлі залежить від особистого рішення відповідального за ділянку командира, тому на одному і тому самому місці різні підрозділи можуть як пропускати, так і не пропускати товари¹⁸¹.

¹⁷² Інтерв'ю 11.

¹⁷³ Інтерв'ю 4.

¹⁷⁴ Випадак детально описаний у тексті вироку Красноармійського міськрайонного суду Донецької області від 16 листопада 2015 року у справі № 235/9618/15-к, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2wDasSV> (доступ - червень 2017).

¹⁷⁵ Інтерв'ю 1, 4.

¹⁷⁶ Інтерв'ю 1.

¹⁷⁷ Інтерв'ю 11.

¹⁷⁸ Випадак детально описаний у тексті вироку Іллічівського районного суду м. Маріуполя від 15 лютого 2016 року у справі № 263/1025/16-к, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2hFJgAl> (доступ - червень 2017).

¹⁷⁹ Інтерв'ю 4.

¹⁸⁰ Інтерв'ю 4.

¹⁸¹ Інтерв'ю 1, 4.

3.5.3 Плата за пропуск товарів

Плата за пропуск вантажівок не була постійною і могла різнитися залежно від підрозділу, місця пропуску, а також самого вантажу. Якщо на початку війни можна було розплатитися частиною товару, то з часом за проходження вантажівки почали розплачуватися грошима¹⁸²:

Орієнтовна вартість пропуску через один блокпост, 2015 рік¹⁸³

Вантажівка, 5 т	20 тис. грн
«ГАЗель» з м'ясом	5–7 тис. грн
«ГАЗель» з крупами	2–3 тис. грн

Окремі розцінки існують на «нульовому блокпості». Так, наприклад, за словами очевидців, одні підрозділи можуть встановити ціну 1 грн/кг, за дорожчі товари – 2 грн/кг. Інші ж підрозділи на цій самій ділянці суттєво підвищують ціну до 8–10 грн/кг¹⁸⁴.

Залежно від товару «зелений коридор» (безперешкодний прохід через усі блокпости) міг обійтися в:

Орієнтовна вартість «зеленого коридору», 2015 рік¹⁸⁵

Вантажівка 10 т	100–120 тис. грн
Вантажівка 5 т	60–80 тис. грн
Вантажівка 3 т	25–30 тис. грн

3.5.4 Транспорт

Для переміщення товарів до ОРДЛО використовують переважно вантажні машини – 20-, 10- і 5-тонники, машини «ГАЗель» вантажопідйомністю близько 1,5 т, і легкові автомобілі з причепами. Проте в наслідок протидії нелегальній торгівлі з'явилася тенденція поширеного використання вантажівок меншої вантажопідйомності з огляду на їх більшу маневреність і меншу помітність. Так, наприклад, станом на літо 2017 року досить широко використовувався автомобіль «Нива», у який може вміститися до 700 кг товарів¹⁸⁶, автомобілі «ГАЗель» та VW Transporter¹⁸⁷ (Зображення 14).

¹⁸² Інтерв'ю 4.

¹⁸³ Інтерв'ю 1.

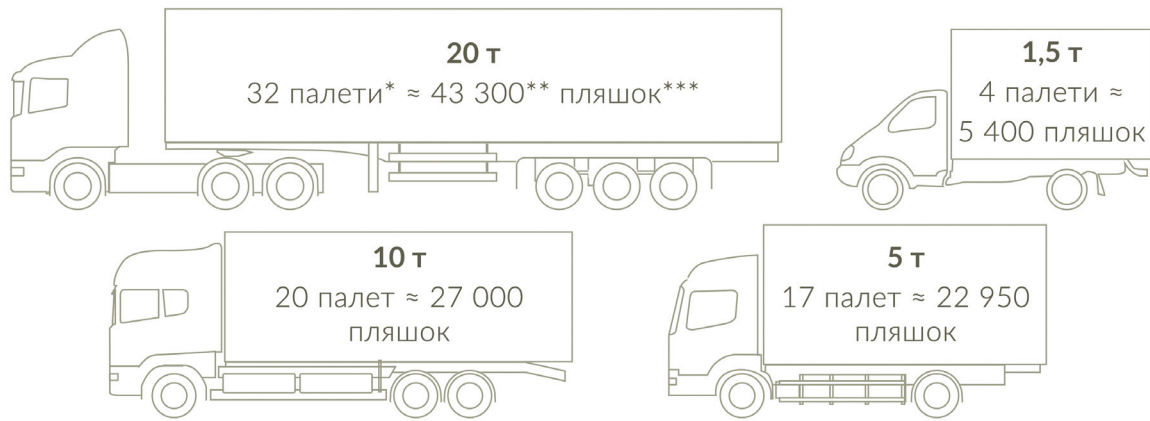
¹⁸⁴ Інтерв'ю 1.

¹⁸⁵ Там само; Родіон Шовкошитний, *Контрабанда в зоні АТО: як було і як стало – очевидець*, Аргумент, 10 грудня 2015 року: <http://bit.ly/2vAriVy> (доступ - серпень 2017).

¹⁸⁶ Інтерв'ю 13.

¹⁸⁷ Інтерв'ю 19.

ТРАНСПОРТ, ЯКИЙ НАЙЧАСТІШЕ ВИКОРИСТОВУЄТЬСЯ ДЛЯ ПЕРЕВЕЗЕННЯ ВАНТАЖУ ДО ОРДЛО, ТА ОРІЄНТОВНА ВАНТАЖОПІДЙОМНІСТЬ



*Залежно від конструкції вантажівки однакової вантажопідйомності можуть вміщати різну кількість палет

**Із розрахунку 1350 пляшок на 1 палету. На практиці кількість може відрізнятись

***З урахуванням об'єму пляшки 0,5 літра

Зображення 14. Вантажопідйомність транспортних засобів, які найчастіше використовуються для нелегальної торгівлі

3.5.5 Дохід від нелегальної торгівлі

Незважаючи на високі суми хабарів, нелегальне перевезення товарів до ОРДЛО було і залишається прибутковим. Брутто-прибуток¹⁸⁸ різниться залежно від товару та інших факторів, але міг сягати 200–250% від витраченої на товар суми в 2015 році. Так, наприклад, куплену на підконтрольній території 2,5-літрову пляшку пива за 25 грн у 2015 році можна було продати в ОРДЛО за 50–60 грн¹⁸⁹. У 2015 році водій 20-тонної вантажівки міг отримати залежно від товару 15 000–20 000 грн чистого прибутку за одну ніч¹⁹⁰. Легкова машина з причепом проїхавши за одну ніч сім блокпостів від Покровська (колишній Красноармійськ) до Донецька і перевозючи м'ясо, могла заробити в тому ж 2015 році 8 000 грн чистого прибутку¹⁹¹. Для порівняння нижче наведена статистика¹⁹² середньої місячної зарплатної плати в деяких регіонах України на кінець 2016 року.

Регіон	Середня місячна зарплата, грн
м. Київ	11 094
Донецька область	7 111
Київська область	6 406
Луганська область	6 009
Тернопільська область	4 781
Україна	6 475

У контексті розмови про місця пропуску товарів серед найбільших за обсягами можна зазначити м. Щастя, м. Золоте, смт. Станція Луганська, с. Новолуганське, смт. Зайцеве, м. Мар'їнка та смт. Верхньоторецьке. Переваги смт. Верхньоторецького для нелегальної торгівлі полягають, зокрема, у відносно гарній дорозі і зручному розташуванні біля великих міст – Горлівки і Донецька. Окрім цього, за словами очевидця, у смт. Верхньоторецьке діяв закритий

¹⁸⁸ Брутто-прибуток – без урахування хабарів, дорожніх витрат і сплати податків «ЛДНР».

¹⁸⁹ Інтерв'ю 1.

¹⁹⁰ Інтерв'ю 4, Родіон Шовкошитний, *Контрабанда в зоні АТО: як було і як стало – очевидець*, Аргумент, 10 грудня 2015 року: <http://bit.ly/2vAriVy> (доступ - серпень 2017).

¹⁹¹ Інтерв'ю 4.

¹⁹² *Середня зарплатна плата за регіонами за місяць у 2016 році*, Державна служба статистики України: <http://bit.ly/2uC31d9> (доступ – серпень 2017).

клуб «для своїх», коли окремі військовослужбовці пропускали лише визначені фури (до 15 людей) за високими розцінками¹⁹³. Дорога ж з с. Новолуганське збереглася в задовільному стані і також дозволяє дістатися м. Горлівка і м. Луганськ в обхід КППВВ¹⁹⁴.

3.5.6 Нелегальна торгівля через р. Сіверський Донець

Луганська область вирізняється тим, що лінія зіткнення в її межах проходить переважно по природному бар'єру – річкою Сіверський Донець. Тому досить часто використовуються човни для переправи людей і товарів на інший берег (який є неконтрольованою територією), зокрема в районі населених пунктів Лобачево, Лопаскине, Трьохізбенка тощо¹⁹⁵ (Зображення 16). Особливість цієї місцевості полягає у тому, що тут розташовані теплиці – важливе джерело доходу для місцевих жителів¹⁹⁶. Складовою ще довоєнних економічних зв'язків цього регіону була подальша реалізація вирощених продуктів у прилеглих населених пунктах (насамперед Слов'яносербську¹⁹⁷) та в Луганську¹⁹⁸, проте лінія зіткнення відрізала насамперед населені пункти Трьохізбенка, Лопаскине та Лобачево від великих ринків збуту. У відповідь на ці обставини активізувалися перевезення човнами (Зображення 15).

НЕЛЕГАЛЬНІ ПЕРЕПРАВИ ЧЕРЕЗ СІВЕРСЬКИЙ ДОНЕЦЬ (біля окупованого Слов'яносербська)



Зображення 15: Нелегальні переправи через р. Сіверський Донець

Існують також підстави стверджувати про сприяння окремими учасниками АТО нелегальному переміщенню товарів, у тому числі й через річку Сіверський Донець, про що свідчать як судові рішення¹⁹⁹, так і учасники АТО²⁰⁰.

Плата за перевезення однієї особи через річку станом на літо 2017 року становить 50 грн, а перевезення вантажу розраховується 1 грн/кг²⁰¹. ДФС регулярно повідомляє про затримання співробітниками спецпідрозділу ДФС «Фантом» осіб, які переправляють через річку (тобто, через лінію зіткнення) товари та людей. Перевозять в основному продукти харчування, проте повідомляється і про вугілля, електроніку²⁰², медикаменти, цигарки, корм для тварин та інше на суму від декількох тисяч до 100 000 грн²⁰³.

¹⁹³ Інтерв'ю 4.

¹⁹⁴ Інтерв'ю 1, 4.

¹⁹⁵ ТСН, *Села на Луганщині, що межують з окупованими краями, виживають на контрабанді*, YouTube, 22 жовтня 2015 року: <http://bit.ly/2vi3lQo> (доступ – серпень 2017); Медиапроект Накипело, *Лобачево — Желтое. Жизнь у черты...*, YouTube, 17 серпня 2015 року: <http://bit.ly/2uByBYD> (доступ - серпень 2017); Вирок Новоайдарського районного суду Луганської області від 12 грудня 2016 року у справі № 419/2891/16-к, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2vKidKe> (доступ - травень 2017); Вирок Новоайдарського районного суду Луганської області від 08 квітня 2016 року у справі № 419/1215/16-к, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2fpgAug> (доступ - травень 2017) та інші; Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, *Ситуація з громадянським населенням в Донецькій и Луганской областях на подконтрольной украинскому правительству территории*, 5 жовтня 2016 року: <http://bit.ly/2uBwwMm> (доступ – серпень 2017).

¹⁹⁶ Інтерв'ю 9.

¹⁹⁷ Права людини в Україні. Інформаційний портал Харківської правозахисної групи, *Ситуація з громадянським населенням в Донецькій и Луганской областях на подконтрольной украинскому правительству территории*, 5 жовтня 2016 року: <http://bit.ly/2uBwwMm> (доступ – серпень 2017).

¹⁹⁸ Інтерв'ю 9.

¹⁹⁹ Вирок Новоайдарського районного суду Луганської області від 5 квітня 2016 року у справі № 419/998/16-к, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2vKlKbz> (доступ – серпень 2017).

²⁰⁰ Інтерв'ю 11.

²⁰¹ «Фантомівці» затримали «річного таксиста», сайт ДФС, 30 березня 2017 року: <http://bit.ly/2hEhShg> (доступ – серпень 2017).

²⁰² Інтерв'ю 11.

²⁰³ Сайт ДФС, пошук за запитом «Сіверський Донець», <http://bit.ly/2uByYT1> (доступ – серпень 2017).



Зображення 16. Райони нелегальної торгівлі через р. Сіверський Донець

3.6.7 Інше

Серед тенденцій, які супроводжують нелегальну торгівлю, можна зазначити певну кооперацію деяких підрозділів з бойовиками, а також значно меншу інтенсивність боїв у місцях найбільшого пропуску вантажівок через лінію зіткнення, адже обидві сторони зацікавлені в безперешкодному русі вантажів. Зазначалися можливі випадки, коли в 2015 році командир українського підрозділу, що знаходився на одній із ділянок нелегальної торгівлі, особисто з'ясував з бойовиками причини мінометного обстрілу населеного пункту погрожуючи зупинити рух вантажівок²⁰⁴.

Існує ймовірність, що у 2015 році траплялися випадки, коли українські підрозділи і бойовики влаштували взаємні обстріли по флангах для недопущення зведених мобільних груп до «місця бою», коли в той самий час по центру в напрямку до ОРДЛО проходили вантажівки з товарами²⁰⁵. Організуватися такі «бої» можуть також і з метою зменшити вірогідність перевірок з боку керівництва чи уповноважених на те органів²⁰⁶. Інколи організований потік нелегальної торгівлі настільки сприяє припиненню бойових дій, що обидві сторони можуть домовлятися про незначний мінометний обстріл з метою імітації бойових дій та уникнення підозр²⁰⁷. Були й інші випадки кооперації, коли командир однієї з рот та його підлеглий у стані алкогольного сп'яніння поїхали до бойовиків та були взяті в полон, після чого питанням їх визволення напряму займався командир відповідного батальйону, який погрожуючи припинити рух вантажівок з товарами до ОРДЛО домігся звільнення командира роти²⁰⁸.

²⁰⁴ Інтерв'ю 1.

²⁰⁵ Інтерв'ю 1, 4, 11.

²⁰⁶ Інтерв'ю 4, 11.

²⁰⁷ Інтерв'ю 4.

²⁰⁸ Інтерв'ю 1.

3.6 «Перерваний транзит» як спосіб нелегальної торгівлі

На відміну від способів нелегальної торгівлі, описаних у попередніх розділах, які виникли у відповідь на нові обставини, «перерваний транзит» разом з ГД уже відомий для України. Під «перерваним транзитом» розуміється практика, коли вантаж, який був задекларований як транзитний²⁰⁹, а, отже, мав бути вивезений у третю країну, насправді ж не покидає меж України, а реалізується на внутрішньому ринку без сплати обов'язкових платежів до бюджету (Зображення 17).



Зображення 17. Схема «перерваного транзиту»

У контексті нелегальної торгівлі з ОРДЛО можна умовно виділити два його типи:

- ОРДЛО як спосіб завезення товарів до України;
- ОРДЛО як ціль.

3.6.1 ОРДЛО як спосіб завезення товарів до України

Мета цього способу – реалізація товарів на внутрішньому ринку України (контрольовані території) без сплати при цьому обов'язкових платежів до бюджету.

На практиці це може мати такий вигляд. На митний кордон України на західному кордоні приїжджає вантажівка та надає документи, відповідно до яких товар прямує, наприклад, до Російської Федерації, м. Ростов-на-Дону. У такому випадку Україна буде для цього вантажу транзитною країною. На практиці це означає, що наявність не пошкодженої пломби, а тим паче книжки МДП²¹⁰, держава розцінює як гарантію того, що товар буде вивезений за межі її митної території без реалізації на внутрішньому ринку. А отже, це створює майже 100% гарантію²¹¹, що кузов автомобіля не будуть відкривати для перевірки заявленого вантажу на відповідність фактичному, оскільки транзит не містить економічної шкоди для держави. Єдиний вид контролю вантажу, який необхідно буде пройти на українській митниці, –

²⁰⁹ Відповідно до ч. 1 ст. 90 *Митного кодексу України*, транзит – це митний режим, відповідно до якого товари та/або транспортні засоби комерційного призначення переміщуються під митним контролем між двома органами доходів і зборів України (або в межах зони діяльності одного такого органу) без будь-якого використання цих товарів, без сплати митних платежів та без застосування заходів нетарифного регулювання зовнішньоекономічної діяльності. Товари, які переміщуються в митному режимі «транзиту» не можуть використовуватися ні з якою іншою метою, окрім транзиту. Митний режим «транзиту» завершується або вивезенням цих товарів за митну територію України, або помещенням цих товарів у інший митний режим.

²¹⁰ Книжка МДП чи carnet TIR – це митний документ, який надає право перевозити вантажі через митний кордон держав в опломбованих митницею кузовах автомобілів за спрощеною митною процедурою. Документ покриває автомобільні й залізничні перевезення вантажів між державами, які визнають Митну конвенцію про міжнародні перевезення із застосуванням книжки МДП 1959 і 1975 рр.

²¹¹ Митниця має автоматичну комп'ютерну базу аналізу ризиків, інформація від якої є підставою для перевірки вантажу. Окрім цього, така перевірка може бути здійснена за наявності відповідної інформації від власних аналітичних структур, або правоохоронних органів.

зважування. Вантажівка заїжджає на спеціальні ваги і, якщо заявлена вага відповідає фактичній, може безперешкодно продовжувати рух²¹².

Після успішного проходження митних процедур вантажівка заїжджає вже на території України у визначене місце, пломба знімається, попередній товар відвантажується, а на заміну йому завантажується будь-який інший товар, який лише повинен відповідати вагою офіційно заявленому. Пломба підробляється, і вантажівка прямує до митного кордону України (наприклад, у Харківській області) з новим товаром. На митниці машина з вантажем проходить зважування, перевіряються пломби, а українським митникам надаються документи про те, що вантаж прямує до м. Ростов-на-Дону. Після проходження перевірок транзит цього вантажу для України вважається «закритим», і вантажівка рухається на російську митницю і вже там, через сто метрів, надає інші документи, відповідно до яких, вантаж прямує до України, м. Луганськ. Уже тут же за домовленістю водій може «погасити» книжку МДП і відкрити нову, створивши таким чином новий транзит. У такому випадку Російська Федерація стає для цього вантажу транзитною територією, що звільняє його від відповідних платежів. Аналогічним чином вантаж проходить російський митний контроль на в'їзді до ОРДЛО та, перетнувши кордон із тимчасово неконтрольованими територіями України, виконує всі формальності для російської сторони²¹³.

3.6.2 ОРДЛО як ціль

Мета цього способу – доставити товар до ОРДЛО в обхід наявних в українському законодавстві заборон та обмежень, зниження вартості та мінімізація ризиків.

На практиці це здійснюється за тією самою схемою, що й «ОРДЛО як спосіб», лише тільки на території України попередній товар вивантажується і на місце його завантажується саме той, доставка якого до ОРДЛО і є метою перевізника. Таким чином, будь-який вантаж може бути доставлено до ОРДЛО, включно із підакцизним нерозмитненим, контрафактним, забороненим в обігу чи забороненим для переміщення через лінію зіткнення²¹⁴.

Окремим способом переміщення товарів до ОРДЛО є використання митного режиму експорту. Так, на митному кордоні й України, і Росії водій вантажівки може надати однакові вантажосупровідні документи, відповідно до яких вантаж, наприклад, прямує до м. Ростов-на-Дону, Росія. Відповідні платежі у цьому випадку повинні здійснюватися на митниці призначення у м. Ростов-на-Дону. Проте водій вантажівки заявляє, що фірма-одержувач відмовилася від отримання вантажу та надає відповідний лист. На підставі цього ростовська митниця дає дозвіл на вивезення товару назад на територію України, і вантажівка в'їжджає на територію України через неконтрольовану ділянку україно-російського кордону до ОРДЛО²¹⁵.

Використання таких способів для доставки товарів до ОРДЛО підтверджується не лише митниками та журналістами, але й СБУ, ДПСУ та Генеральною прокуратурою України. Так, наприклад, СБУ повідомляла про перекриття каналу поставок продуктів харчування та товарів першої необхідності до ОРДЛО²¹⁶. ДПСУ повідомляла про викриття схеми, в межах якої українське підприємство формально постачало електрообладнання до Кіпру транзитом через територію РФ, проте фактично товари надходили до ОРДЛО²¹⁷, а Генеральна

²¹² Інтерв'ю 6.

²¹³ Інтерв'ю 6.

²¹⁴ Інтерв'ю 6.

²¹⁵ Інтерв'ю 6.

²¹⁶ СБУ перекрила потужний нелегальний канал поставок товарів терористам, сайт СБУ, 26 травня 2017 року: <http://bit.ly/2vIHVhy> (доступ – серпень 2017).

²¹⁷ На Харківщині прикордонники викрили схему переміщення товарів на невідконтрольовану території України, сайт ДПСУ, 3 травня 2017 року: <http://bit.ly/2vAiNeU> (доступ – серпень 2017).

прокуратура – про розкриття схеми доставки на неконтрольовані території продовольчих товарів (цукру, олії, шампанського тощо), які офіційно прямували до Грузії²¹⁸.

При здійсненні перерваного транзиту варто надавати документи про перевезення вантажу з країни, яка не надає митну інформацію Україні (або таку інформацію важко отримати), оскільки існують формальні та неформальні канали її перевірки²¹⁹.

3.7 Торгівля у зворотному напрямку

3.7.1 З ОРДЛО до України/ЄС

Товари везуть не лише з контрольованих територій до ОРДЛО, але і у зворотному напрямі – з ОРДЛО до контрольованих територій, а також з ОРДЛО до країн ЄС²²⁰. У зворотному напрямі перевозяться в основному незначна кількість товарів, які здебільшого обмежуються лише трьома різновидами – алкоголем, цигарками та наркотиками²²¹. Така ситуація в основному обумовлена меншими цінами на ці товари в ОРДЛО порівняно з контрольованими територіями, а також наявністю на неконтрольованих територіях ліній з виробництва лікеро-горілчаних виробів та тютюнової продукції²²². Окрім цього, ДФС також повідомляла про наявність в ОРДЛО виробничих потужностей зі створення нафтопродуктів, які намагаються перевозити через лінію зіткнення²²³.

Станом на літо 2017 року в межах Луганської області обсяги нелегальної торгівлі у зворотному напрямі значно менші (майже відсутні) порівняно з Донецькою областю²²⁴. На локальному рівні можуть також возити хліб, проте в невеликих кількостях²²⁵.

3.7.2 З РФ до країн ЄС

Існують також підстави вважати, що поки здійснювалися залізничні перевезення, певні товари перевозилися з Росії до ЄС через ОРДЛО. Користуючись лібералізацією торговельних відносин України з ЄС та ситуацією, що склалася на неконтрольованих територіях, певні товари вивозили з Росії до ОРДЛО через неконтрольовані ділянки україно-російського кордону, оформлювали як товари українського походження та вивозили через українські фірми на території ОРДЛО до ЄС. До країн Європейського Союзу в такий спосіб могли потрапляти і підсанкційні російські товари, зокрема метали²²⁶. Окрім цього, деякі сплави металів заборонені до вивезення, щодо деяких діють додаткові мита, проте співробітники митниці не завжди мають можливість визначити їх хімічний склад і з'ясувати відповідність задекларованого сплаву фактичному²²⁷.

²¹⁸ На Донеччині розкрито схему постачання товарів на тимчасово невідконтрольовану територію за сприяння посадовців митних органів (ФОТО), сайт Генеральної прокуратури України, 14 червня 2017 року: <http://bit.ly/2wD7Cxl> (доступ – серпень 2017).

²¹⁹ Інтерв'ю 6.

²²⁰ Антрацит з окупованого Донбасу потрапляє до Польщі – ЗМІ, Європейська правда, 2 жовтня 2017 року: <http://bit.ly/2i6Q1YL> (доступ – жовтень 2017).

²²¹ Інтерв'ю 1, 4; С окупированной территории постоянно идет контрабанда незаконного алкоголя, Аргумент, 22 червня 2015 року: <http://bit.ly/2vJdlyl> (доступ – серпень 2017); Прес-служба Державної фіскальної служби України, «Фантом» вилучив цигарки на суму понад 3,5 млн. грн., сайт ДФС, 7 червня 2016 року: <http://bit.ly/2vJbdN3> (доступ - серпень 2017); «Фантом» затримав партію фальсифікованих тютюнових виробів на суму 400 тис. грн. та майже 235 тис. грн. готівки, 20 травня 2016 року: <http://bit.ly/2vidoou> (доступ – серпень 2017).

²²² За 3 місяці податкова міліція затримала контрабанди із зони АТО на суму 100 млн грн, - ДФС, сайт ДФС, 7 серпня 2015 року: <http://bit.ly/2vKy0ZI> (доступ – серпень 2017); Галина Калачова, Зона АТО перетворилася на новий ринок збуту, Економічна правда, 20 травня 2015 року, <http://bit.ly/2hEehV8> (доступ - серпень 2017).

²²³ За 3 місяці податкова міліція затримала контрабанди із зони АТО на суму 100 млн грн, ДФС, сайт ДФС, 7 серпня 2015 року: <http://bit.ly/2vKy0ZI> (доступ – серпень 2017).

²²⁴ Інтерв'ю 11.

²²⁵ Інтерв'ю 5.

²²⁶ Інтерв'ю 5, 6.

²²⁷ Інтерв'ю 6.

4. ПРИТЯГНЕННЯ ДО ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ

Говорячи про нелегальну торгівлю з ОРДЛО варто згадати і про складнощі з притягненням до відповідальності. Не достатньо лише припинити протиправну діяльність, важливо встановити дієвий механізм покарання, який би виступав ваговим мотивом не здійснювати нелегальне переміщення товарів через лінію зіткнення. У цьому контексті релевантними є дві статті *Кодексу України про адміністративні правопорушення* (КУпАП) та одна стаття *Кримінального кодексу України* (ККУ):

<i>ст. 332-1 ККУ</i>	<i>ст. 164 КУпАП</i>	<i>ст. 204-3 КУпАП</i>
Порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї	Порушення порядку провадження господарської діяльності	Порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції
	Статтю доповнено	
15 квітня 2014 року	7 грудня 1984 року	17 липня 2015 року

Ці статті найчастіше застосовуються в контексті боротьби з нелегальною торгівлею з ОРДЛО, проте вони мають свої особливості. Дві із них – ст. 332-1 ККУ та 204-3 КУпАП були створені спеціально з метою протидії нелегальній торгівлі з окупованими територіями. Протоколи за ст. 164 КУпАП почали виписувати здебільшого тому, що за двома попередніми майже не було обвинувальних судових рішень у більшості справ. Проблема полягає у тому, що хоча й існують три статті, відповідно до яких порушників можна притягувати до відповідальності за нелегальне переміщення товарів до ОРДЛО, проте жодна із них не дає можливості застосувати ефективне покарання.

4.1 Стаття 332-1 ККУ

15 квітня 2014 року *Кримінальний кодекс України* було доповнено ст. 332-1, яка встановлює відповідальність за порушення порядку в'їзду на тимчасово окуповану територію України та виїзду з неї з метою заподіяння шкоди інтересам держави, що карається обмеженням/позбавленням волі на строк до трьох років²²⁸. Цю статтю було створено в контексті ситуації, що склалася навколо АР Крим та м. Севастополя, які визнані тимчасово окупованою територією України відповідно до Закону України №1207-VII *«Про забезпечення прав і свобод громадян та правовий режим на тимчасово окупованій території України»* від 15 квітня 2014 року. Проте Постановою ВРУ №254-VIII *«Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями»* від 17 березня 2015 року тимчасово окупованими територіями були визнані і ОРДЛО, що дало змогу застосовувати статтю і щодо порушення порядку в'їзду на ці території та виїзду з них.

У Єдиному державному реєстрі судових рішень знаходяться дані лише про 27 судових рішень за цією статтею. Усі 27 вироків були винесені судами Донецької та Луганської областей протягом липня 2015 – грудня 2016 рр., а більшість із засуджених здійснили правопорушення в районі р. Сіверський Донець²²⁹. У всіх 27 судових рішеннях суд визнавав обвинувачених винними, оскільки їх дії порушували норми відповідних Наказів АТЦ СБУ. У всіх випадках були укладені угоди з прокурором про визнання винуватості. Близько в половині випадків суд

²²⁸ Від трьох до п'яти років, якщо такі дії вчинені повторно, за попередньою змовою групою осіб, або службовою особою, та від п'яти до восьми років, якщо вчинені організованою групою

²²⁹ Наприклад, вирок Марківського районного суду Луганської області від 31 липня 2015 у справі 417/1027/15-к, Єдиний державний реєстр судових рішень, <http://bit.ly/2zVcFM9> (доступ – листопад 2017).

на підставі ст. 69 ККУ²³⁰ засудив підозрюваних до сплати штрафу розміром 2 465–14 960 грн (у трьох випадках розмір штрафу сягав 35 020, 50 150 та 100 300 грн). В інших випадках суд засудив підозрюваних до 1–4 років обмеження волі, але на підставі ст. 75 ККУ²³¹ звільняв від відбування покарання з випробуванням на 1–3 роки²³².

Водночас у межах інших судових рішень Накази АТЦ СБУ (зокрема, Наказ АТЦ СБУ №4150г від 12 червня 2015 року) не визнавалися нормативно-правовими актами. Аргументація полягає в тому, що він не був зареєстрований в Міністерстві юстиції України та не був оприлюднений в офіційних друкованих виданнях, а тому не може бути підставою для притягнення осіб до відповідальності²³³.

Існують певні складнощі процесуального характеру із застосуванням цієї статті, оскільки на відміну від притягнення до відповідальності за статтями КУпАП, притягнення до кримінальної відповідальності передбачає довшу правову процедуру, вимагає більшу доказову базу, а також зростає ймовірність неможливості довести вину особи. Саме тому в усіх випадках, коли була доведена вина за ст. 332-1 ККУ, попередньо укладалася угода з прокурором. З огляду на це досить часто протоколи складалися за ст. 164 КУпАП – порушення порядку провадження господарської діяльності, яка передбачає стягнення штрафу розміром від 17 000 грн, оскільки вірогідність притягнення осіб до відповідальності за цією статтею була значно вища.

Проте зазначалося, що певні складнощі існували і зі ст. 164 КУпАП, протоколи за якою мають право виписувати співробітники ДФС. Зокрема, повідомлялося про випадки, коли протоколи умисно оформлювалися неналежним чином і правопорушники не притягувалися до відповідальності²³⁴.

4.2 Стаття 204-3 КУпАП

17 липня 2015 року *Кодекс України про адміністративні правопорушення* було доповнено ст. 204-3, що встановлює відповідальність за порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення АТО, а Закон України №638-IV «*Про боротьбу з тероризмом*» від 20 березня 2003 року було доповнено ст. 14-1, згідно з якою переміщення товарів до району або з району проведення АТО здійснюється в порядку, що встановлюється КМУ за поданням СБУ. КМУ повинен був затвердити такий порядок протягом 14 днів після внесення змін²³⁵, проте ця вимога не була виконана і Порядок був затверджений через 593 дні – 1 березня 2017 року.

Перші судові рішення щодо застосування ст. 204-3 КУпАП з'явилися у вересні 2015 року і в основному передбачали накладання штрафів з конфіскацією товарів або закриття проваджень у зв'язку з малозначністю діяння чи відсутністю складу правопорушення, зокрема, недоведеністю факту переміщення товарів через лінію розмежування або умислу на це. Судова практика почала змінюватися після прийняття Попаснянським районним судом Луганської області низки постанов по цій категорії справ, першою з них була постанова у справі №423/1214/15-п, яка стала домінуючою в судовій практиці. Згідно з цією правовою позицією жодну особу не можна було притягнути до адміністративної відповідальності за ст. 204-3 КУпАП, оскільки КМУ не прийняв постанову про порядок переміщення товарів до району або з району проведення АТО, як того вимагає ст. 14-1 Закону України «*Про боротьбу з*

²³⁰ Стаття 69. Призначення більш м'якого покарання, ніж передбачено законом.

²³¹ Стаття 75. Звільнення від відбування покарання з випробуванням.

²³² Наприклад, вирок Новоайдарського районного суду Луганської області від 22 липня 2016 у справі №419/2090/16-к, Єдиний державний реєстр судових рішень, <http://bit.ly/2zTFL0H> (доступ – листопад 2017).

²³³ Постанова Попаснянського районного суду Луганської області від 2 листопада 2015 у справі №423/1214/15-п, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2vhKW6j> (доступ – серпень 2017).

²³⁴ Інтерв'ю 4.

²³⁵ Відповідно до Закону України №649-VIII «*Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції*» від 17 липня 2015 року.

тероризмом», а натомість таке регулювання було прийнято на рівні АТЦ СБУ^{236, 237}. Показовими є дані Державної служби статистики України, відповідно до яких усього в 2016 році щодо 953 осіб були розглянуті справи за статтею 204-3 КУпАП: у 885 випадках справу було закрито, а в 66 випадках – накладені адміністративні стягнення²³⁸. Середній розмір накладеного штрафу у 2016 році становив 538 грн²³⁹ (Зображення 18).

Кількість осіб, щодо яких розглянуто справи у 2016 році, – 953			
	885 (93%)	538 грн – середній розмір накладеного штрафу	66 (7%)
	Кількість осіб, щодо яких закрито справу		Накладено адміністративне стягнення

Зображення 18. Кількість осіб, на яких було накладено штраф, та кількість осіб, щодо яких було закрито справу, 2016 рік

1 березня 2017 року Постановою КМУ №99 був затверджений «Порядок переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції», який є нормативно-правовим актом, передбаченим ст. 14-1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом». Перші посилання на Постанову КМУ №99 почали з'являтися в судових рішеннях у березні 2017 року, але оскільки Порядок набрав чинності з 4 квітня 2017 року, судових постанов про стягнення штрафів не було аж до 20 квітня 2017 року, коли суддя Новоайдарського районного суду Луганської області встановив факт порушення Постанови КМУ №99 та на основі цього вперше виніс рішення²⁴⁰ про стягнення з порушника штрафу розміром 850 грн (50 неоподаткованих мінімумів). Варто зазначити, що підсудний на момент затримання перевозив товарів на суму 35 000 грн, що приводить до іншої проблеми – недостатньої ефективності покарання.

Ст. 204-3 КУпАП передбачає накладання штрафу від 10 до 100 (170–1 700 грн) неоподаткованих мінімумів з конфіскацією товарів, а якщо ті самі дії будуть вчинені ще раз протягом року – від 100 до 200 (1 700–3 400 грн)²⁴¹. Проте цю суму навряд чи можна назвати адекватним покаранням й ефективним заохоченням не порушувати Порядок переміщення товарів, оскільки для людини, яка везе товари на 85 860 грн²⁴² чи 350 000 грн²⁴³, такий штраф незначний.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що досить часто правопорушники не є власниками товарів²⁴⁴, які вони переміщують (або неможливо це довести), а згідно з положеннями ст. 29 КУпАП конфісковано може бути лише предмет, який знаходиться в приватній власності порушника. Тому поширені ситуації, коли, наприклад, правопорушник був зобов'язаний судом

²³⁶ Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, затверджений наказом Першого заступника керівника АТЦ при СБУ №4150г від 12 червня 2015 року. Більшістю судів цей Порядок не визнавався нормативно-правовим актом, оскільки він не затверджений належним чином згідно з вимогами чинного законодавства.

²³⁷ Мазур М.В., *Адміністративна відповідальність за порушення Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції*, Юридичний бюлетень: наук. журн. / редкол. : О. Г. Предместніков та ін. – Одеса, ОДУВС, 2016. - Випуск 2 (2), с. 80: <http://bit.ly/2ul7gOT> (доступ - серпень 2017).

²³⁸ Державна служба статистики України, *Статистичний бюлетень «Адміністративні правопорушення у 2016 році»*, с 43: <http://bit.ly/2fpx2Lr> (доступ - серпень 2017).

²³⁹ Державна служба статистики України, *Статистичний бюлетень «Адміністративні правопорушення у 2016 році»*, с 114: <http://bit.ly/2fpx2Lr> (доступ - серпень 2017).

²⁴⁰ Перше подібне рішення згідно з даними Єдиного державного реєстру судових рішень було винесене суддею Новоайдарського районного суду Луганської області Лободюком В.А. від 20 квітня 2017 року у справі № 419/1079/17, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2vhFq3t> (доступ - серпень 2017).

²⁴¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення (статті 1 - 212-21), <http://bit.ly/2fp2k52> (доступ - серпень 2017).

²⁴² Постанова Волноваського районного суду Донецької області від 6 квітня 2017 року у справі № 221/1274/17, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2ulcXN2> (доступ - серпень 2017).

²⁴³ Постанова Волноваського районного суду Донецької області від 6 квітня 2017 року у справі № 221/1272/17, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2uC5nJ1> (доступ - серпень 2017).

²⁴⁴ Наприклад, Постанова Новоайдарського районного суду Луганської області від 21 червня 2017 року у справі № 419/1762/17, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2uCGP7k> (доступ - серпень 2017).

сплатити штраф 170 грн за незаконне переміщення товарів на суму 8 000 грн без застосування конфіскації²⁴⁵. В окремих випадках правопорушники можуть навіть не з'являтися до суду, оскільки їх присутність при розгляді справи за ч. 1 ст. 204-3 КУпАП не є обов'язковою²⁴⁶.

5. РЕКОМЕНДАЦІЇ

Незважаючи на наявні заборони, товари продовжують переміщуватися через лінію зіткнення в значних обсягах. Ця проблема не має легких рішень, оскільки єдиний спосіб докорінно знищити нелегальну торгівлю – звільнити ОРДЛО від проросійських бойовиків та відновити конституційний порядок на цих територіях. До тих пір існують два основні шляхи протидії нелегальній торгівлі:

- повна та дієва блокада ОРДЛО;
- запровадження часткового дозволу на переміщення товарів до ОРДЛО.

Високий попит на товари на неконтрольованих територіях робить нелегальну торгівлю прибутковою, а тому через блокаду можна боротися лише з проявами нелегального переміщення товарів, а не з його першопричинами. Місцеве населення ОРДЛО і надалі матиме потребу в широкому асортименті товарів, а порушники будуть застосовувати все більш винахідливі способи нелегально їх доставити. Окрім того, висока прибутковість нелегальної торгівлі збільшує коло осіб, зацікавлених у затягуванні конфлікту.

З огляду на зазначене вище, більш дієвим способом боротьби з нелегальною торгівлею є запровадження часткового дозволу, що дасть Україні можливість узяти під контроль переміщення товарів, отримувати прибутки та зменшити залежність ОРДЛО від російських та білоруських товарів. Окрім цього, такий крок сприятиме створенню позитивного іміджу держави серед мешканців неконтрольованих територій.

У рекомендаціях нижче надаються потенційні шляхи боротьби держави з нелегальною торгівлею. Визнаючи, що здійснення подібного кроку є політично чутливим рішенням та може створити нові виклики, рекомендації розділені на дві частини:

1. Невідкладні кроки, які можуть бути реалізовані у відносно швидкі терміни та можуть зменшити обсяги нелегальної торгівлі без запровадження часткового дозволу.
2. Довгострокові рішення, метою яких є знищення причин нелегальної торгівлі.

5.1 Невідкладні кроки

Мета цього розділу – надати рекомендації з усунення конкретних корупційних ризиків та проявів корупції, які можуть бути реалізовані у відносно короткі терміни.

5.1.1 Боротьба з корупцією на ГЛЦ

ГЛЦ можна або закрити, або забезпечити їх належне функціонування²⁴⁷. Для реалізації другого підходу необхідне гарантування належного функціонування ГЛЦ та забезпечення

²⁴⁵ Постанова Новоайдарського районного суду Луганської області від 23 червня 2017 року у справі № 419/1811/17, Єдиний державний реєстр судових рішень: <http://bit.ly/2wpyvBge> (доступ - серпень 2017).

²⁴⁶ Згідно зі ст. 268 КУпАП.

²⁴⁷ Організація належного функціонування ГЛЦ є одним із заходів, передбачених Розпорядженням КМУ №8-р «[Про затвердження плану заходів, спрямованих на реалізацію деяких засад державної внутрішньої політики щодо окремих районів Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження](#)» від 11 січня 2017 року.

вільного і рівного доступу до нього як продавців, так і покупців. Окрім цього, потрібно вдосконалити транспортне сполучення між блокпостами та ГЛЦ²⁴⁸.

Необхідні кроки:

- Донецька обласна ВЦА повинна розробити у співпраці із зацікавленими неурядовими організаціями, затвердити та опублікувати порядок здійснення торгівельної діяльності на ГЛЦ, який би регламентував та гарантував вільний доступ до ГЛЦ як покупців, так і продавців. Такі зміни необхідно роз'яснити місцевим мешканцям в межах відповідної інформаційної кампанії.
- Регулярне транспортне сполучення між ГЛЦ та блокпостами важливе для їх належного функціонування. Донецька обласна ВЦА повинна провести відкритий конкурс для забезпечення функціонування ГЛЦ та організації пасажирських перевезень.
- ДПСУ повинна на щотижневій основі публікувати статистику торгівельної діяльності ГЛЦ.

5.1.2 Боротьба з нелегальним переміщенням товарів шляхом «перерваного транзиту»

Боротьба з «перерваним транзитом» полягає в комбінації технічних кроків з метою посилення контролю та підвищення доброчесності працівників ДПСУ та ДФС.

Необхідні кроки:

- Уряд України повинен обладнати всі міжнародні пункти пропуску (автомобільні та залізничні) рентген-комплексами для огляду транспорту²⁴⁹.
- Керівництво ДПСУ та ДФС повинно здійснити кроки з метою підвищення доброчесності працівників обох служб. Оскільки низькі зарплати значно спонукають до корупції, КМУ у співпраці з ДПСУ та ДФС необхідно розробити відповідний план, який передбачатиме поступове збільшення зарплат співробітників обох служб.
- ДПСУ та ДФС потрібно здійснити також інші кроки з метою протидії корупції. Зокрема, необхідно реформувати обидві служби використовуючи позитивний досвід здійснених в Україні реформ, а також посилити служби внутрішньої безпеки ДПСУ та ДФС.
- КМУ необхідно завершити імплементацію Конвенції про спільну транзитну процедуру²⁵⁰, яка наразі застосовується до переміщення товарів між 28-ма країнами-членами ЄС, країнами-членами ЄАВТ (Ісландія, Норвегія, Ліхтенштейн та Швейцарія), Туреччиною, Колишньою Югославською Республікою Македонія та Сербією²⁵¹. Зокрема, такий крок значно ускладнить маніпуляції з ціною в митних деклараціях, а також маніпуляції з самими митними деклараціями.

5.1.3 Рекомендації: удосконалення системи притягнення до відповідальності

Необхідно гарантувати ефективне покарання осіб, залучених до нелегальної торгівлі, оскільки чинне законодавство такої можливості не надає. Порушення порядку переміщення

²⁴⁸ Необхідне існування двох черг – для осіб, які мають на меті перетнути КПВВ, і для осіб, які мають на меті відвідати ГЛЦ.

²⁴⁹ Про плани оснастити українські митниці рентген-комплексами у 2016 році вже заявляв Прем'єр-міністр України Володимир Гройсман - *Гройсман розповів, як митники самі били свої сканери*, Українська правда, 14 жовтня 2016 року: <http://bit.ly/2vAlbQ5> (доступ – серпень 2017); Гройсман обіцяє нові сканери для митниць, Волинська газета: <http://bit.ly/2wDABAR> (доступ – серпень 2017).

²⁵⁰ Андрій Очерет, *Імплементація Конвенції про спільний транзит*, Вісник. Офіційно про податки, 27 лютого 2017 року: <http://bit.ly/2ukPSdr> (доступ – серпень 2017).

²⁵¹ Common and Union Transit, European Commission Taxation and Customs Union: <http://bit.ly/2Aj7SHm> (доступ – листопад 2017).

товарів до ОРДЛО підпадає під дію як КУпАП, так і ККУ, проте законодавство передбачає замалі штрафи, які не створюють значної мотивації не здійснювати правопорушення, а застосування ККУ в подібних випадках значно ускладнене. Окрім того, чинне законодавство майже не передбачає ефективного покарання тих, хто сприяє нелегальній торгівлі (зокрема й окремих військовослужбовців).

Необхідні кроки:

- Комітет ВРУ з питань правової політики та правосуддя і Міністерство юстиції України повинні в стислі терміни завершити формування інституту кримінальних проступків та віднести порушення порядку переміщення товарів до/з ОРДЛО до кримінального проступку. Такий крок дозволить вилучати речові докази, конфіскувати транспортні засоби та забезпечить ефективне покарання. Завершення формування законодавчої бази для інституту кримінальних проступків та віднесення до них, зокрема, порушення порядку переміщення товарів до/з ОРДЛО допоможе вирішити низку питань:
 - віднесення порушення порядку переміщення товарів до адміністративного правопорушення у більшості випадків дозволяє притягати до відповідальності лише безпосередніх виконавців та не охоплює осіб, які їм сприяли (без яких нелегальна торгівля неможлива);
 - кваліфікація цього правопорушення як кримінального проступку створить правові підстави вилучати речові докази та конфіскувати транспортні засоби як знаряддя кримінального правопорушення; оскільки нерідко правопорушники не мають постійного доходу і не сплачують штрафи, арешт транспортного засобу досить часто виступає необхідним мотивом його сплатити²⁵²;
 - такий крок дозволить встановити пряму залежність суми штрафу від фактурної вартості товарів, що переміщувалися. Водночас, КУпАП не містить такого процесуального інструментарію²⁵³;
 - такий крок сприятиме зменшенню кількості часу, необхідного для здійснення слідчих дій.

До тих пір, поки інститут кримінальних проступків усе ще не буде сформований:

- Міністерство юстиції України повинно запропонувати зміни до КУпАП з метою збільшення суми штрафу, передбаченого ст. 204-3 КУпАП від тисячі до трьох тисяч неоподаткованих мінімумів за порушення порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції, скоєне вперше.

5.1.4 Рекомендації: відкриття додаткових пішохідних КПВВ на лінії зіткнення

Через цілу низку причин особи, насамперед жителі прифронтових населених пунктів, на постійній основі перетинають лінію зіткнення поза КПВВ, у тому числі даючи хабарі. З огляду на тісні соціально-економічні зв'язки між мешканцями населених пунктів у цих районах, невелика кількість КПВВ створює мотивацію перетинати лінію зіткнення нелегально, у тому числі й переміщуючи товари.

Необхідні кроки:

- Уряд України повинен полегшити перетин лінії зіткнення місцевими мешканцями шляхом відкриття так званих «локальних КПВВ». Необхідно визначити перелік населених пунктів, які знаходяться в безпосередній близькості до лінії зіткнення, мешканці яких за умови пред'явлення паспорта і прописки в цьому населеному пункті

²⁵² Інтерв'ю 15.

²⁵³ Інтерв'ю 15.

станом на період до квітня 2014 року, а також наявності відповідного дозволу від СБУ, можуть перетнути лінію зіткнення. Місцезнаходження таких КПВВ повинно бути обрано на основі діючих нелегальних пунктів перетину лінії зіткнення, які користуються найбільшим попитом. Для цього, АТЦ СБУ повинен внести зміни до Наказу першого заступника керівника АТЦ СБУ №222ог «Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 14 квітня 2017 року, який передбачає існування локальних КПВВ. НАКО рекомендує дозволити здійснювати переміщення товарів через локальні КПВВ раз на тиждень. Реалізацію такого кроку необхідно почати із запровадження пілотного проекту.

- АТЦ СБУ у співпраці з відповідними громадськими організаціями повинен організувати роз'яснювальну роботу серед мешканців прифронтових населених пунктів щодо порядку діяльності локальних КПВВ, умов їх проходження, заборони та небезпеки перетину лінії зіткнення поза локальними КПВВ та КПВВ на визначених дорожніх коридорах. Інші нелегальні переходи на лінії зіткнення потрібно ефективно перекрити.
- Необхідно розробити у співпраці з правозахисними організаціями обов'язкові до виконання всіма залученими до АТО підрозділами чіткі інструкції щодо поведінки у ситуаціях, пов'язаних із переміщенням товарів до ОРДЛО²⁵⁴.

5.1.5 Рекомендації: посилення спроможностей Уряду з протидії нелегальній торгівлі

У тому числі за умов, якщо буде прийнято рішення про запровадження часткового дозволу на переміщення товарів, окремі товари все ще будуть підпадати під заборону. Таким чином, необхідно вдосконалити контроль на лінії зіткнення незалежно від того, який із двох підходів до боротьби з першопричинами нелегальної торгівлі буде обрано. Такий крок вимагатиме вдосконалення конкретних механізмів попередження нелегального переміщення товарів та усвідомлення ролі представників контролюючих органів у сприянні нелегальній торгівлі.

Усього існує три підходи до посилення контролю на лінії зіткнення: відновлення діяльності ЗМГ; посилення оперативних підрозділів ДФС та ДПСУ, які наразі здійснюють контроль за дотриманням вимог порядку переміщення осіб та вантажів через лінію зіткнення; створення моніторингового центру, основна діяльність якого буде спрямована на аналітичну роботу з попередження нелегальної торгівлі. Така діяльність може включати застосування безпілотних літальних апаратів, налагодження роботи з місцевим населенням тощо.

Необхідні кроки:

- Розробку ефективного механізму попередження та припинення спроб нелегальної торгівлі необхідно здійснити за участі оперативників СБУ, ДФС та ДПСУ, які мають відповідний досвід, а також представників громадянського суспільства. Такий підхід також повинен включати вирішення проблеми недостатньої укомплектованості особовим складом, проблем із озброєнням, технікою та інфраструктурою для збереження конфіскованого майна, які постійно присутні в діяльності ДФС та ДПСУ.
- Залучення міжнародної спільноти було важливим²⁵⁵ для посилення контролю за кордоном у низці країн Європи (зокрема, у Південно-Східній Європі). Європейський Союз повинен надати Уряду України допомогу в цій сфері.

²⁵⁴ На практиці відсутній чіткий та єдиний для всіх обов'язковий до виконання відповідний порядок дій включно із ситуаціями, коли військовослужбовці мають на меті протидіяти нелегальному переміщенню товарів. Лише менша частина учасників АТО має формальні повноваження з питань переміщення товарів, проте суттєва більша їх кількість фактично з цими питаннями зустрічаються. Під час проведення інтерв'ю більшість опитаних учасників АТО зазначили, що до їх відома не доводили відповідні накази АТЦ СБУ та Постанову КМУ №99.

- З метою протидії нелегальній торгівлі на КПВВ, необхідно ввести поняття «партії товару», яке б унеможливило переміщення понаднормових обсягів товарів одним транспортним засобом шляхом «подрібнення» (спосіб переміщення товарів, коли одна понаднормова партія формально ділиться між декількома особами в транспортному засобі, кожна з яких декларує свою частину як особисті речі).

5.2 Боротьба з причинами нелегальної торгівлі

Першопричина нелегальної торгівлі – її надприбутковість, зумовлена значним попитом на товари та великою різницею цін по обидва боки лінії зіткнення. Існують два основні шляхи боротьби з цим явищем: по-справжньому ефективна блокада торгівлі з ОРДЛО або запровадження часткового дозволу на переміщення товарів.

Проте посилення блокади торгівлі з ОРДЛО здатне лише тимчасово зменшити її обсяги і не зможе подолати корупцію на лінії зіткнення як таку. Подальша ж блокада ОРДЛО швидше за все, навпаки, сприятиме нелегальному переміщенню товарів, не зменшить його обсяги та створить більш організовані схеми.

З огляду на зазначене вище, запровадження часткового дозволу на переміщення товарів є найбільш простим та ефективним способом зменшити в середньостроковій перспективі корупцію серед підрозділів, залучених до АТО. Звичайно, таке рішення вимагатиме аналізу всіх аспектів – політичної ситуації, воєнного фактору та громадської думки.

Нижче надано пояснення обох шляхів зменшення обсягів нелегальної торгівлі з ОРДЛО.

5.2.1 Варіант 1. «Блокада торгівлі»

Якщо буде прийнято рішення на користь варіанту 1 – «Блокада торгівлі», необхідно не лише зберегти існуючу заборону на переміщення товарів до ОРДЛО, але й посилити блокаду з метою повністю перекрити лінію зіткнення для збільшення ефективності протидії нелегальній торгівлі.

Найявний досвід свідчить про цілу низку ризиків, пов'язаних з реалізацією цього варіанту: після введення в дію рішення РНБОУ про тимчасове припинення переміщення вантажів до ОРДЛО, ринок неконтрольованих територій заповнили білоруські та російські товари. На додаток, фактична блокада тривала недовго, і станом на літо 2017 року товари знову потрапляли до ОРДЛО, у тому числі і через лінію зіткнення, попри наявні заборони. Окрім цього, необхідно розуміти, що будь-яке додаткове обмеження не знищує нелегальну торгівлю (хоча може зменшити до певної міри її обсяги), а збільшує прибуток уже меншого кола вигодонабувачів.

Ініціативи з протидії нелегальній торгівлі мали форм не лише у введенні обмежень, але і шляхом прямого перешкоджання. Так, зокрема, деякі підрозділи знищували вантажі і супровідні транспортні засоби, інші замінювали човни, за допомогою яких перевозили товари до ОРДЛО. В окремих випадках такі способи протидії приводили до жертв, але нелегальне переміщення товарів як явище не знищували, а лише скеровували потоки вантажів в інші місця. Обмеження і заборона як концептуальний підхід до вирішення проблеми довели свою дієвість тільки в у короткостроковій перспективі і не можуть системно зменшити обсяги нелегальної торгівлі з ОРДЛО²⁵⁶.

²⁵⁵ Marko Hajdinjak, Smuggling in Southeast Europe. The Yugoslav Wars and the Development of Regional Criminal Networks in the Balkans, Center for the Study of Democracy, 2002, p. 58: <http://bit.ly/2xfrZDJ> (доступ - вересень 2017).

²⁵⁶ Серед інших підходів до боротьби з нелегальною торгівлею були спроби обмежити діяльність фізичних осіб-підприємців у прифронтовій зоні з метою унеможливити появу та існування ситуацій на кшталт тої, що виникла із с. Новолуганське. Такі ініціативи очікувано зустріли значний спротив місцевого населення і не були реалізовані.

Варіант 1 «Блокада торгівлі»

<i>Переваги</i>	<i>Недоліки</i>
Уздовж лінії зіткнення розташована значна кількість підрозділів, які можуть бути залучені до боротьби з нелегальною торгівлею.	Загальна суть пропонованого варіанту не чітка. Зокрема, яким чином відбуватиметься блокування нелегальної торгівлі поза визначеними дорожніми коридорами та через КПВВ, а також «перерваний транзит».
Варіант 1 «Блокада торгівлі» – продовження актуального підходу, а отже, не передбачатиме значних витрат та внесення змін до чинних нормативно-правових актів.	Наразі не зрозуміло, чим цей варіант якісно відрізняється від актуальної ситуації, оскільки до ефективного перекриття лінії зіткнення будуть залучені також ті підрозділи, які сприяють нелегальній торгівлі. Також немає відповіді на питання, яким чином гарантувати добросовісність нових підрозділів, залучених до блокади.
Посилення блокування ОРДЛО підтримується значною кількістю громадян, цей варіант інтуїтивно та емоційно зрозумілий, його легше пояснити та комунікувати.	Посилення блокади ОРДЛО могло б дати необхідний ефект у випадку недостатнього контролю лінії зіткнення. Проте підрозділи АТО ефективно контролюють усі основні шляхи через лінію зіткнення, а справжньою проблемою є корумпованість та недостатня підзвітність. Таким чином посилення блокади не зможе вирішити головні причини нелегального переміщення товарів.
	Наразі не зрозуміло, яким чином можна гарантувати сталість необхідних результатів. Як показує практика, обсяги нелегальної торгівлі після Рішення РНБОУ про тимчасову заборону переміщення товарів до ОРДЛО значно впали, проте це був лише тимчасовий ефект, й обсяги нелегальної торгівлі до певної міри відновилися.
	Якщо ідея посилення блокади ОРДЛО передбачає додаткове збільшення кількості підрозділів на лінії зіткнення, успішність такого підходу ставиться під сумнів з огляду на загальну недостатню укомплектованість підрозділів.
	За умов торгівельної блокади збільшуються надходження до ОРДЛО російських та білоруських товарів, що своєю чергою призводить до збільшення витоків коштів до цих країн. Водночас зменшується економічна залежність ОРДЛО від контрольованих територій.
	Сприяє створенню серед населення ОРДЛО та міжнародної спільноти негативного образу України, що також ускладнює майбутню реінтеграцію цих територій.

5.2.2 Варіант 2. «Частковий дозвіл на переміщення товарів»

Існує висока ймовірність, що запровадження часткового дозволу на переміщення товарів зменшить залучення окремих підрозділів АТО до нелегальної торгівлі.

Окрім цього, такий крок сприятиме економічній активності місцевого населення контрольованих територій та зменшить прибутки від нелегальної торгівлі. За даними ДПСУ²⁵⁷, на лінії зіткнення фіксують 600–700 тис. індивідуальних перетинів щомісяця, 80% з яких здійснюють пенсіонери (480–560 тис. осіб). Таким чином, лише пенсіонери щомісяця привозять до ОРДЛО мінімум 600–700 млн грн. Окрім цього, у СБУ оцінили втрати держбюджету від виплати коштів «несправжнім» переселенцям в 1 млрд грн на місяць²⁵⁸ (певна частка яких також потрапляє в ОРДЛО). Частину цих коштів можна повернути на контрольовані території дозволивши торгівлю визначеним переліком товарів.

Нижче наведені основні переваги та недоліки варіанту 2 «Частковий дозвіл на торгівлю».

Варіант 2 «Частковий дозвіл на торгівлю»

<i>Переваги</i>	<i>Недоліки</i>
Легалізація торгівлі найбільш вірогідно є найефективнішим способом зменшити її обсяги.	Потребує розробки нових нормативно-правових актів, що вимагатиме додаткового часу.
Потенційно зменшить залучення ЗСУ до нелегальної торгівлі.	Потенційно збільшить залучення до нелегальної торгівлі окремих представників ДПСУ, ДФС та СБУ, які знаходяться на КПВВ. Вірогідність цього зростає особливо беручи до уваги рівень корупції на українській митниці.
Збільшить надходження до бюджету.	Потребує розбудови відповідної інфраструктури для уможливлення переміщення товарів, що своєю чергою вимагатиме додаткових фінансових витрат.
Сприятиме бізнесу, зокрема в Донецькій та Луганській областях включно із збільшенням зайнятості місцевого населення.	Навіть за умови часткової легалізації переміщення товарів, певна частина товарів залишатиметься забороненою. Таким чином, нелегальне переміщення товарів через лінію зіткнення може значно зменшитися, проте не зникне як явище.
Сприятиме підвищенню економічної залежності ОРДЛО від контрольованих територій.	Ідею часткового дозволу складно комунікувати суспільству.
Такий підхід до вирішення проблеми також може бути використаний і для створення позитивного іміджу України серед мешканців неконтрольованих територій. Окрім цього, представники політикуму заявляли, що українська влада ставиться до людей на окупованих територіях як до заручників Росії і розрізняє, де звичайні люди, а де бойовики ²⁵⁹ .	

Якщо буде прийнято рішення на користь варіанту 2 – «Частковий дозвіл на переміщення товарів», необхідно здійснити такі кроки:

²⁵⁷ Мар'яна П'єсук, *Повернути втрачене: як пенсіонери ОРДЛО «обдурюють» український уряд*, Українська правда, 4 квітня 2017 року: <http://bit.ly/2vKp0lU> (доступ – серпень 2017).

²⁵⁸ Юрій Пелих, *Скільки Україні коштує ОРДЛО*, Вголос, 10 травня 2017 року: <http://bit.ly/2uBLVfm> (доступ – серпень 2017).

²⁵⁹ *Україна ставиться до жителів ОРДЛО як до заручників Росії*, Агентство «Кримські новини», 23 травня 2017 року: <http://bit.ly/2wpzmWK> (доступ – серпень 2017).

- Запровадити дозвіл на переміщення визначеного переліку товарів до ОРДЛО. Пропуск товарів через КПВВ повинен здійснюватися в простий та швидкий спосіб, а самі регулювання повинні бути чіткими і не допускати двозначності тлумачення. Окрім цього, також необхідно здійснити заходи із недопущення переміщення товарів, які можуть бути використані бойовиками для ведення бойових дій або експортовані до Росії без сплати експортного мита. КПВВ необхідно обладнати окремими вантажними терміналами для здійснення швидкого та ефективного контролю за переміщенням вантажів до ОРДЛО.
- Заборонити на переміщення товарів з ОРДЛО до контрольованих територій. В іншому випадку подібне переміщення можна розцінюватися як непряме фінансування²⁶⁰ непередбачених законом збройних формувань в ОРДЛО. Окрім цього, існує ризик, що таким чином на контрольовані території будуть ввозитися товари з Росії з метою уникнення оподаткування.
- Міністерство фінансів України повинно запропонувати законодавчі зміни з метою запровадження окремого збору, об'єктом оподаткування якого стануть товари, що переміщуються з контрольованих територій до ОРДЛО.
- Запровадження часткового дозволу на переміщення товарів може значно зменшити обсяги нелегальної торгівлі, тому заходи з протидії їй безпосереднім проявам можна сконцентрувати на меншій кількості товарів, таких як зброя тощо. Розробку нового ефективного механізму попередження та припинення спроб нелегальної торгівлі необхідно здійснити за участі оперативників СБУ, ДФС та ДПСУ. Окрім цього, потрібно вдосконалити контрольні заходи на КПВВ шляхом використання рентген-комплексів для огляду транспорту.

Якщо ж бойовики будуть перешкоджати рішенню запровадити частковий дозвіл на торгівлю товарами і не пропускати вантажівки з контрольованих територій до ОРДЛО, Україна може використати це як інформаційний привід ще раз продемонструвати небажання бойовиків та Росії виконувати Мінські домовленості²⁶¹.

Часткова легалізація торгівлі не здатна знищити нелегальну торгівлю, проте може суттєво зменшити її обсяги. За такої докорінної зміни умов з часом виникнуть нові можливості для зловживань, а тому необхідно буде здійснювати відповідний регулярний моніторинг з метою їх виявлення та оперативної розробки контрзаходів.

²⁶⁰ Державна служба фінансового моніторингу України, *Типологічні дослідження Державної служби фінансового моніторингу України за 2016, 2015, 2014 роки* – К., 2017, с. 77-79: <http://bit.ly/2wD0DUP> (доступ – серпень 2017).

²⁶¹ Зокрема, пункт 7 Комплексу заходів з виконання Мінських угод від 12 лютого 2015 року.

ДОДАТКИ

Додаток 1. – Проведені інтерв'ю

- Інтерв'ю 1: колишній військовослужбовець ЗСУ, Київ, травень 2017;
- Інтерв'ю 2: волонтер, Київ, квітень 2017;
- Інтерв'ю 3: військовослужбовець ЗСУ, квітень 2017;
- Інтерв'ю 4: колишній учасник зведених мобільних груп, Київ, травень 2017;
- Інтерв'ю 5: 3 представники громадської організації, Київ, травень 2017;
- Інтерв'ю 6: 2 співробітники ДФС, Київ, травень 2017;
- Інтерв'ю 7: військовослужбовець ЗСУ, у телефонному режимі, травень 2017;
- Інтерв'ю 8: 11 мешканців ОРДЛО, травень-червень 2017;
- Інтерв'ю 9: координатор Медійної ініціативи за права людини, Київ, червень 2017;
- Інтерв'ю 10: співробітник ДПСУ, квітень 2017;
- Інтерв'ю 11: 6 учасників АТО, червень 2017;
- Інтерв'ю 12: представник громадської організації, Київ, липень 2017;
- Інтерв'ю 13: 3 учасники АТО, червень 2017;
- Інтерв'ю 14: представник громадської організації, Київ, травень 2017;
- Інтерв'ю 15: суддя одного із судів Луганської області, червень-липень 2017;
- Інтерв'ю 16: місцевий житель Донецької області, липень 2017;
- Інтерв'ю 17: журналіст, що висвітлює події на Сході, липень 2017;
- Інтерв'ю 18: учасник АТО, липень 2017;
- Інтерв'ю 19: учасник АТО, липень 2017;
- Інтерв'ю 20: учасник АТО, липень 2017.

Додаток 2. – Законодавча база

- Закон України №638-IV «Про боротьбу з тероризмом» від 20 березня 2003 року;
- Закон України №1669-VII «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 2 вересня 2014 року;
- Закон України №1680-VII «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» від 16 вересня 2014 року;
- Постанова ВРУ №254-VIII «Про визнання окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей тимчасово окупованими територіями» від 17 березня 2015 року;
- Постанова ВРУ №252-VIII «Про визначення окремих районів, міст, селищ і сіл Донецької та Луганської областей, в яких запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування» від 17 березня 2015 року;
- Постанова ВРУ №462-VIII «Про Заяву Верховної Ради України "Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод"» від 21 травня 2015 року;

- Указ Президента України №405/2014 від 14 квітня 2014 року Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»;
- Указ Президента України №62/2017 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 березня 2017 року «Про невідкладні додаткові заходи із протидії гібридним загрозам національній безпеці України»;
- Указ Президента України №37/2017 Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 16 лютого 2017 року «Про невідкладні заходи з нейтралізації загроз енергетичній безпеці України та посилення захисту критичної інфраструктури»;
- Постанова КМУ №38 «Деякі питання підвищення рівня національної безпеки України» від 30 січня 2015 року;
- Постанова КМУ №376 «Деякі питання Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб» від 8 червня 2016 року;
- Постанова КМУ №99 «Про затвердження Порядку переміщення товарів до району або з району проведення антитерористичної операції» від 1 березня 2017 року;
- Постанова КМУ №413 «Про затвердження Порядку надання статусу учасника бойових дій особам, які захищали незалежність, суверенітет та територіальну цілісність України і брали безпосередню участь в антитерористичній операції, забезпеченні її проведення» від 20 серпня 2014 року;
- Розпорядження КМУ №1275-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких здійснювалася антитерористична операція, та визнання такими, що втратили чинність, деяких розпоряджень Кабінету Міністрів України» від 2 грудня 2015 року;
- Розпорядження КМУ №1085-р «Про затвердження переліку населених пунктів, на території яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та переліку населених пунктів, що розташовані на лінії зіткнення» від 7 листопада 2014 року;
- Наказ МТОТ №39 «Про затвердження Переліку та обсягів товарів, дозволених для переміщення до/з гуманітарно-логістичних центрів та через лінію зіткнення» від 24 березня 2017 року;
- Наказ МТОТ та МЕРТ №34/357 «Про затвердження Переліку товарів та продукції, дозволених для переміщення на тимчасово неконтрольовану територію та з тимчасово неконтрольованої території у районі проведення антитерористичної операції» від 13 березня 2017 року;
- Наказ першого заступника керівника АТЦ СБУ (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) №222ог «Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей» від 14 квітня 2017 року;
- Наказ керівника АТЦ СБУ №33/6/а «Про визначення районів проведення антитерористичної операції та термінів її проведення» від 7 жовтня 2014 року.

Додаток 3. – Споживання продуктів харчування

На основі інформації від Міністерства охорони здоров'я України²⁶² та Державної служби статистики України²⁶³ було складено орієнтовний мінімальний продуктовий кошик.

Товар	На місяць	На день ²⁶⁴	%
м'ясо, кг	4,6	0,153	6,0
молочні продукти, кг	19,8	0,660	25,9
яйця, шт./кг	19 шт./1,140 кг	0,6 шт./0,038 кг	1,5
риба, кг	1,2	0,040	1,6
цукор, кг	2,8	0,093	3,6
олія, кг	1,6	0,053	2,1
картопля, кг	6,6	0,220	8,6
крупя, кг ²⁶⁵	12,3	0,409	16,0
овочі, кг	8,8	0,293	11,5
фрукти, кг	3,1	0,103	4,0
хліб, кг	8,5	0,283	11,0
міцний алкоголь, л ²⁶⁶	0,6	0,019	0,7
пиво, л	5,0	0,167	6,5
вино, л	0,6	0,019	0,7
Усього	76,6 кг ²⁶⁷	2,553 кг	100%

Відповідно до інформації²⁶⁸ Офісу ООН з координації гуманітарних питань (UN OCHA), в ОРДЛО станом на листопад 2016 року проживають близько 2,3 млн осіб²⁶⁹. Узявши за основу цю цифру, можна розрахувати, що потреба в їжі в ОРДЛО щомісячно становить щонайменше 176 180 000 кг, або ж 176 180 т, для доставки яких умовно необхідно 8 809 вантажівок (вантажопідйомністю 20 т). Ці потреби задовольняються за рахунок гуманітарної допомоги, що надходить як з контрольованої території, так і з Росії²⁷⁰, за рахунок нелегального переміщення товарів до ОРДЛО, а також місцевого виробництва. Слід зазначити, що цифра 176 180 т – умовні мінімальний обсяг потреб саме в основних видах продуктів харчування.

²⁶² Лілія Дворецька, *П'яна країна. Близько мільйона українців залежні від алкоголю, найбільше п'ють у 18-29 років*, Незалежне бюро новин, 1 жовтня 2013 року: <http://bit.ly/2vAxnBw> (доступ – серпень 2017).

²⁶³ *Споживання продуктів харчування в домогосподарствах*, Державна служба статистики України: <http://bit.ly/2vfm807> (доступ – серпень 2017).

²⁶⁴ Із розрахунку: на день = на місяць/30

²⁶⁵ Оскільки Державна служба статистики не включила інформацію про споживання круп до своїх розрахунків, ми взяли за основу дані National Geographic щодо Росії за 2011 рік – *What the World Eats*, National Geographic: <http://on.natgeo.com/2veE1p8> (доступ – червень 2017).

²⁶⁶ Для спрощення розрахунків узято за основу 1 літр = 1 кг.

²⁶⁷ Наведені в цих розрахунках цифри не претендують на точність, а мають на меті на кшталт задач Фермі продемонструвати орієнтовну цифру для загального уявлення.

²⁶⁸ Гуманітарна група країни: *Огляд гуманітарних проблем*, листопад 2016, с. 13: <http://bit.ly/2vf71UJ> (доступ – серпень 2017).

²⁶⁹ З них дорослі – 1,0 млн, літні люди – 0,6 млн і діти – 0,7 млн.

²⁷⁰ Хоча є підстави вважати, що «гуманітарні конвої» з Російської Федерації використовувалися не в гуманітарних цілях (Микола Балабан, Ольга Волянук, Кристина Добровольська, Богдан Балабан, Максим Майоров, *Донбас в огні. Путівник зоною конфлікту*, ГО «Прометей», 2017, с. 49: <http://bit.ly/2ulvjtH> (доступ – серпень 2017)), певна кількість гуманітарної допомоги з Росії все-таки до ОРДЛО надходила.

ЛІНІЯ ЗІТКНЕННЯ

станом на жовтень 2017



УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ

- Автомобільні шляхи
- Залізничні шляхи
- Межі областей
- Лінія зіткнення
- ГЛЦ
- Окремі райони Донецької та Луганської областей
- Населені пункти
- Державний кордон України

КПВВ на автомобільних шляхах:

- 1 КПВВ «Станиця Луганська»
- 2 КПВВ «Золоте»
- 3 КПВВ «Майорське»
- 4 КПВВ «Мар'їнка»
- 5 КПВВ «Новотроїцьке»
- 6 КПВВ «Гнутове» (с. Піщевик)

КПВВ на залізничних шляхах:

- 1 КПВВ «Городній»
- 2 КПВВ «Переїзна»
- 3 КПВВ «Красний Лиман»
- 4 КПВВ «Костянтинівка»
- 5 КПВВ «Волноваха»

На mapі позначені не всі з існуючих залізничних та автомобільних шляхів

КПВВ - контрольний пункт в'їзду-виїзду

ГЛЦ - гуманітарно-логістичний центр

Незалежний антикорупційний комітет з питань оборони /
The Independent Defence Anti-Corruption Committee (НАКО)
nako.org.ua
facebook.com/nako.org.ua

Transparency International Україна
04053, м. Київ, вулиця Січових Стрільців, 37-41, 5-ий поверх
Тел: +38 (044) 360-52-42
E-mail: office@ti-ukraine.org
ti-ukraine.org
facebook.com/TransparencyInternationalUkraine

Transparency International Defence & Security
7-14 Great Dover Street London SE1 8XQ United Kingdom
Тел: +44 (0)20 3096 7676
Преса: +44 (0)20 3096 7694, +44 (0)20 3096 7695
E-mail: info@ti-defence.org
ti-defence.org
facebook.com/TIdefence