



## ГОЛОВА ВЕРХОВНОЇ РАДИ УКРАЇНИ

---

11/10-354

19.02.2016

Голові Служби безпеки України

**ГРИЦАКУ В.С.**

Шановний Василю Сергійовичу!

Надсилаємо адресований Вам депутатський запит народного депутата України Долженкова О. В., оголошений на засіданні Верховної Ради України 19 лютого 2016 року, для розгляду і надання відповіді автору запиту і Верховній Раді України у встановлений чинним законодавством 15-денний термін.

**Додаток:** депутатський запит на 5 арк. у 1 прим.

З повагою

**В. ГРОЙСМАН**





НАРОДНИЙ ДЕПУТАТ УКРАЇНИ

ДОЛЖЕНКОВ ОЛЕКСАНДР ВАЛЕРІЙОВИЧ

01008, м. Київ, вул. М.Грушевського, 5

«16» лютого 2016 року № 6-182/2016

Голові Служби безпеки України  
Грицаку В. С.

01601, м. Київ-1, вул. Володимирська, 35

копія: Керівнику  
Антитерористичного центру при  
Службі безпеки України  
Малікову В. В.

### ДЕПУТАТСЬКИЙ ЗАПИТ

*Щодо порядку переміщення осіб,  
транспортних засобів та вантажів  
(товарів) через лінію зіткнення у межах  
Донецької та Луганської областей*

***Вельмишановний Василю Сергійовичу!***

З 14 квітня 2014 року відповідно до Указу за № 405/2014 «Про початок антитерористичної операції на сході України на території Донецької та Луганської областей», підписаного в. о. Президента України Турчиновим О. В., на даних територіях проводиться антитерористична операція. Майже два року тому Україна зіткнулася із явищем масового вимушеного внутрішнього переміщення осіб.

Станом на сьогоднішній день, через лінію зіткнення функціонує шість Контрольних пунктів в'їзду-виїзду (далі – КПВВ). П'ять КПВВ, а саме «Лисичанськ», «Новотроїцьке», «Мар'їнка», «Зайцеве» та «Гнутове» розташовані у Донецькій області. Ще один КПВВ – «Станиця Луганська» розташований у Луганській області, при цьому це єдине КПВВ на усю область та єдине на усій лінії зіткнення, де транспортні засоби не можуть перетинати лінію зіткнення. Обіцянки про відкриття повноцінного КПВВ у Луганській області, так і не реалізовані.

12 червня 2015 року прийнято Наказ першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) за № 415ог, яким затверджено Тимчасовий порядок контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів (товарів) через лінію зіткнення у межах Донецької



та Луганської областей (далі – Тимчасовий порядок). У подальшому до нього внесено зміни, які затверджені Наказами першого заступника керівника Антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівника Антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) від 15.09.2015 року № 810ог, від 16.12.2015 № 1154ог, від 26.12.2015 № 1182ог.

Попри те, що Тимчасовий порядок було суттєво оновлено, мають місце вагомі проблеми, незручності та порушення прав громадян.

Пунктом 1.4. Тимчасового порядку встановлено, що громадяни України за умови пред'явлення документів, що посвідчують особу, а іноземці та особи без громадянства паспортний документ, або документ, що його замінює (відповідно до п. 1 ст. 2 Положення про прикордонний режим, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 27 липня 1998 року N 1147), а також внесення даних про таку особу до електронного реєстру, мають право на вільний та безперешкодний перетин лінії зіткнення через БП, КППВ.

В той же час таке право громадян на вільний та безперешкодний перетин лінії зіткнення суттєво обмежено наступним пунктом 1.6. Тимчасового порядку, яким встановлена заборона перетинання лінії зіткнення громадським пасажирським транспортом, за винятком нерегулярних перевезень для окремих організованих груп людей (біженців, дітей для оздоровлення та відпочинку тощо), за відповідним дозволом, виданим рішенням Координаційним центром.

Так само залишаються проблеми отримання перепустки (дозволу) для перетинання лінії розмежування, величезні черги на контрольних пунктах в'їзду-виїзду, нестача актуальної інформації (про шляхи подання документів, про дійсність попередньо отриманих документів тощо). Окрім природних проблем із чергами на КППВ, іншими проблемами з їх облаштування є обмежений доступ до медичної допомоги, туалетів, пунктів обігріву, питної води та інформації. В цілому, протягом 2015 року лінію зіткнення в обидві сторони перетнуло близько 3,5 мільйонів осіб та близько 1,4 мільйонів транспортних засобів.

Пунктом 7.1. Тимчасового порядку встановлено, що дозвіл фізичній особі надається за умови надання згоди на обробку та зберігання її персональних даних в інформаційно-телекомунікаційній системі та при наявності однієї з вичерпного переліку підстав, передбачених у Тимчасовому порядку (проживання на неконтрольованій (контрольованій) території особи або її близьких родичів чи членів сім'ї; розташування на неконтрольованій (контрольованій) території місця поховання близьких родичів або членів сім'ї; смерті близьких родичів або членів сім'ї на неконтрольованій (контрольованій) території; здійснення поїздок на неконтрольовану (контрольовану) територію (трудова діяльність, навчання, наукова діяльність, культурна або релігійна мета, оздоровлення, супровід дитини до загальноосвітніх чи дошкільних навчальних закладів; необхідності участі у забезпеченні національних інтересів України з метою мирного врегулювання конфлікту чи з гуманітарних питань; необхідності виконання дипломатичних та консульських функцій; необхідності виконання функцій в рамках діяльності міжнародних організацій; наявності права власності на об'єкти нерухомості, які знаходяться на неконтрольованій (контрольованій) території), – про наявність цих підстав повинні бути надані підтверджуючі документи.

Для отримання дозволу фізичній особі необхідно подати або надіслати каналами поштового, електронного зв'язку або подати до Координаційного центру, Координаційної групи, КППВ, блокпосту першого рубежу. Дозвіл фізичній особі надається на підставі заявок протягом 10 діб через відповідний підрозділ з питань режиму та економічної діяльності на територіях, прилеглих до смуги безпеки вздовж



лінії зіткнення, блокпости першого рубежу. Перевірка громадян проводиться протягом 10 діб уповноваженими особами Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної патрульної служби України, Державної міграційної служби України, Державної фіскальної служби України, Генеральної прокуратури України та підтверджується підписом посадової особи, яка її проводила. Після надання дозволу фізичній особі, Координаційний центр чи Координаційна група формують електронний реєстр та щоденно каналами захищеного зв'язку передають його до Державної патрульної служби України. Дані про дітей, які не досягли 16 років заносяться разом з даними осіб, що їх супроводжують. Дозвіл фізичній особі надається для одноразового або багаторазового (строком на один рік) в'їзду на неконтрольовану (контрольовану) територію та виїзду з неї. Наявність дозволу у фізичної особи не виключає можливості проведення перевірки посадовими особами підрозділу охорони державного кордону та іншими особами, які несуть службу на блокпості, КПВВ, документів, що підтверджують мету в'їзду на неконтрольовану (контрольовану) територію (п. п. 7.2. – 7.8. Тимчасового порядку).

*Таким чином, вказаними пунктами Тимчасового порядку, встановлені певні обмеження свободи пересування, шляхом введення процедури отримання громадянами дозволу на пересування: в'їзду на неконтрольовану (контрольовану) територію, виїзду з неконтрольованої (контрольованої) території за виключним переліком мети та підстав, та за наявністю документа(-ів), що доводять вказані обставини, та наявністю власного транспорту для перетину лінії зіткнення.*

*За таких обставин виникає ситуація, коли громадяни, які на законних підставах перебувають на території України, офіційно є зареєстрованими внутрішньо переміщеними особами, маючи на території проведення Антитерористичної операції житло, інше майно, а також, де знаходяться їхні родичі, друзі та знайомі, з якими вони підтримують зв'язки, не можуть повноцінно реалізувати своє невід'ємне право на свободу пересування, тому що це право поставлено в залежність від наявності у таких осіб належно оформленої перепустки та власного транспортного засобу для перетину лінії зіткнення, адже існує заборона перетинання лінії зіткнення громадським пасажирським транспортом.*

Відповідно до статті 33 Конституції України кожному, хто на законних підставах перебуває на території України, гарантується свобода пересування, вільний вибір місця проживання, право вільно залишати територію України, *за винятком обмежень, які встановлюються законом.*

Крім норм національного законодавства, право кожного на вільне пересування, як і заборона встановлення будь-яких обмежень такого права, крім визначених законом, гарантується статтею 2 Протоколу № 4 до Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, ратифікованого Верховною Радою України, у якій зазначено, що кожен, хто законно перебуває на території будь-якої держави, має право вільно пересуватися і вільно вибирати місце проживання в межах цієї території. На здійснення цих прав не можуть бути встановлені жодні обмеження, крім тих, що передбачені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної чи громадської безпеки, для підтримання публічного порядку, запобігання злочину, для захисту здоров'я чи моралі або з метою захисту прав і свобод інших осіб. Права, викладені в пункті 1, також можуть у певних місцевостях підлягати обмеженням, що встановлені згідно із законом і виправдані суспільними інтересами в демократичному суспільстві.



Практика Європейського Суду з прав людини також однакова у своїх рішеннях по даному питанню. Наприклад, у рішенні Європейського Суду з прав людини (п'ята секція) по справі «Нікіфоренко проти України» (Заява № 14613/03) від 18 лютого 2010 року зазначено, що суд вважає, що зобов'язання кожного разу просити державні органи дозволу на виїзд не відповідає значенню концепції «вільне пересування». І далі суд вказує, що таке втручання, порушує статтю 2 Протоколу № 4, якщо тільки воно «не передбачене законом», і не відповідає одній із законних цілей, викладених в пунктах 3 та 4 статті 2 Протоколу № 4, і якщо воно необхідне в демократичному суспільстві для досягнення однієї чи декількох визначених цілей

Також, відповідно до статті 12 Міжнародного пакту про громадянські та політичні права від 16 грудня 1966 року, ратифікованого Верховною Радою України, зазначається, що кожному, хто законно перебуває на території будь-якої держави, належить, у межах цієї території, право на вільне пересування і свобода вибору місця проживання. Це право не може бути об'єктом ніяких обмежень, крім тих, які передбачено законом, які є необхідними для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я чи моральності населення або прав та свобод інших і є сумісними з іншими правами, визначеними в цьому Пакті.

Отже, право громадян на вільне пересування захищено на законодавчому рівні, Конституцією України, а також міжнародними договорами, згоду на які надала у встановленому порядку Верховна Рада України.

Підсумовуючи вищевикладене, право громадян на вільне пересування і свободу вибору місця проживання може бути обмежено виключно при наявності одночасно двох умов: таке обмеження встановлено законом, та обмеження повинно бути виправдано суспільними інтересами в демократичному суспільстві та/або необхідно для досягнення однієї чи декількох визначених цілей.

Законом України «Про свободу пересування та вільний вибір місця проживання в Україні» не передбачено обмеження свободи пересування щодо осіб, які бажають перетнути лінію зіткнення або на час проведення антитерористичної операції на території країни.

Постановою Верховної Ради України від 17 березня 2015 року N 254-VIII визнано тимчасово окупованими територіями окремі райони, міста, селища і села Донецької та Луганської областей, в яких відповідно до Закону України «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей» запроваджується особливий порядок місцевого самоврядування, до моменту виведення усіх незаконних збройних формувань, російських окупаційних військ, їх військової техніки, а також бойовиків та найманців з території України та відновлення повного контролю України за державним кордоном України.

Отже, свобода пересування громадянина в Україні, у тому числі на тимчасово окупованих територіях, може бути обмежена виключно законом. Однак, Тимчасовий порядок не є законодавчим актом, та є таким, що прийнятий поза межами законодавства, Конституції України та міжнародних договорів, ратифікованих Верховною Радою України, а також обмежує право громадян на вільне пересування країною, шляхом встановлення виключного кола підстав та мети перебування задля отримання дозволу фізичній особі, встановлення кола документів необхідних для підтвердження підстав та мети в'їзду/виїзду на неконтрольовану (контрольовану) територію, встановлення заборони перетинання лінії зіткнення громадським пасажирським транспортом, встановлення зобов'язання до громадянина кожного разу просити державні органи дозволу на виїзд/в'їзд у межах власної країни, громадянином якої він є, що суперечить міжнародним договорам та рішенням



Європейського Суду з прав людини, які є частиною законодавства України, а також не відповідає вимогам національного законодавства України.

Розпорядженням Кабінету міністрів України № 1393-р від 23 листопада 2015 року затверджено План заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року (далі – План заходів).

Серед іншого, Планом заходів передбачено забезпечення реалізації та захисту прав громадян України, шляхом розроблення та прийняття проекту нормативно-правового акта щодо внесення змін до пункту 1.6. Тимчасового порядку з метою вдосконалення системи переміщення осіб та транспортних засобів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, відновивши рух громадського пасажирського транспорту через лінію зіткнення у I кварталі 2016 року, а також внесення до Тимчасового порядку змін з метою вдосконалення системи контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, якими передбачатиметься можливість переміщення осіб через лінію зіткнення за умови пред'явлення такими особами на контрольних пунктах в'їзду/виїзду документів, що посвідчують особу (для громадян України), або іншого документа, що його замінює (для іноземців та осіб без громадянства), скасування необхідності отримання фізичною особою попереднього дозволу для перетину лінії зіткнення та створення єдиної електронної бази даних для контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей. Така база має містити перелік осіб, яким заборонено перетинати лінію зіткнення з обґрунтованих підстав (набуття чинності вироком про вчинення злочину щодо особи, якій заборонено перетин лінії зіткнення тощо), також у I кварталі 2016 року.

Підсумовуючи все вищевикладене, керуючись статтями 7, 16 Закону України «Про статус народного депутата України» від 17.11.1992 року № 2790-XII (із наступними змінами), **прошу Вас надати інформацію:**

- *щодо ситуації, яка існує на сьогоднішній день в місцях перетину зони зіткнення, на контрольних пунктах в'їзду/виїзду та в координаційних центрах з прийомом документів, наданням перепусток та відмовою у їх наданні;*
- *щодо вжитих кроків та планів для подальшої реалізації заходів, встановлених Планом заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року;*
- *щодо планів, спрямованих на забезпечення реалізації та захисту прав громадян України, шляхом відновлення руху громадського пасажирського транспорту через лінію зіткнення та шляхом спрощення порядку в'їзду/виїзду осіб, транспортних засобів через лінію зіткнення у межах Донецької та Луганської областей (наприклад, лише за пред'явленням паспорта для громадян України або іншого документа, що посвідчує особу та без необхідності подавати купу документів, обґрунтовувати причину такого переміщення та отримувати тимчасовий дозвіл).*

Про результати розгляду депутатського запиту прошу повідомити у встановлений законодавством строк.

З повагою



О. В. Долженков  
посв. № 182