



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

Ukrainian
Helsinki
Human
Rights Union



Українська
Гельсінська
Спілка
з прав людини

**ЗВІТ ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ
МОНІТОРИНГОВОГО ВІЗИТУ
Української Гельсінської спілки з прав людини
до пунктів пропуску та місць прийому та обробки документів
для видачі перепусток в зоні АТО
(м. Артемівськ та Великоновосілківський район Донецької області)**

ТЕХНІЧНЕ ЗАВДАННЯ МОНІТОРИНГОВОГО ВІЗИТУ:

Мета візиту: Відслідкувати свободу перетину «лінії дотику» для отримання перепустки та покращення цієї процедури після оновленого СБУ «Тимчасового порядку в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) станом на 12.05.2015 року» в пунктах оформлення перепусток в Донецькій області.

Склад групи: волонтери Шевчук Ольга, Кучин В'ячеслав, Чистяков Сергій.

Місце проведення: контрольні пункти в'їзду-виїзду (КПВВ), місця прийому документів та координаційні центри міста Артемівськ та Великоновосілківського району Донецької області.

Дата проведення: 22-27 травня 2015 року.

Аспекти, що підлягали оцінці / завдання у сфері дотримання права на вільне пересування:

1. Дослідити можливість отримання інформації про процедуру отримання перепусток особами, які перебувають на непідконтрольних Україні територіях;
2. Дослідити причини перетину лінії зіткнення цивільними особами;
3. Зафіксувати відсутність / наявність черг та термін підготовки перепусток з моменту подання документів;
4. Дослідити проходження блокпостів цивільними особами;
5. Встановити кількість звернень за пропусками за останній місяць та пропускну спроможність пунктів пропуску і видачі перепусток.

ОПИС ВІЗИТУ

СЕКТОР С:

23.05.2015 р. Ольга Шевчук та Сергій Чистяков спостерігали процедуру та опитували цивільних осіб на КПВВ «Зайцеве» та в місті Артемівськ. За результатами опитування 19 осіб (8 - блокпост, 7 - автовокзал, 2 - залізничний вокзал, 2 - готель) встановлено наступне.

1. *На непідконтрольних Україні територіях інформація щодо процедури отримання перепусток практично недоступна.* Так, ніхто з опитаних не користувався «гарячою лінією», в силу відсутності інформації про існування такої. Так само відсутні оголошення щодо графіку прийому документів та видачі перепусток на КПВВ. Крім того встановлено, що ніхто з опитуваних не міг додзвонитися за телефонами координаційної групи та територіального центру. Звернення громадян з приводу отримання перепусток за допомогою електронної пошти залишаються без відповіді. Під час особистої подачі документів на запитання з приводу не реагування на їх листи-звернення представники влади громадянам відповідали, що їх взагалі не отримували.

2. *Серед основних причин необхідності перетину лінії зіткнення* опитані вказали на:

- необхідність закупівлі продуктів та товарів першої необхідності;
- оформлення та отримання пенсій;
- візити до родичів;
- догляд за могилами;
- вступ до ВНЗ і проходження незалежного тестування.

3. *Якість обслуговування осіб, які бажають отримати перепустки, вкрай низька.* Зокрема, опитані вказали на те, що для отримання перепустки потрібна невинновдано велика кількість різних документів. Крім того, у зв'язку з великою завантаженістю територіального центру, видача перепусток здійснюється протягом не 10 днів, як це передбачено законодавством, а затягується на кілька місяців. Однак *проаналізувати навантаження на співробітників, які приймають та обробляють заявки на отримання перепусток, не виявляється можливим*, оскільки моніторинговій групі не були надані дані щодо загальної чисельності таких працівників з огляду на таємний характер такої інформації.

4. Так само *незадовільними можна вважати умови на пунктах обробки документів і видачі перепусток та під час проходження блокпостів цивільними особами.* Так, незважаючи на постійну наявність великих черг на КПВВ, відсутні елементарні умови для людей (біотуалет хоча і встановлений, однак не працює; у капітальному туалеті немає дверей; через відсутність лавочок людям, у тому числі літнім, доводиться годинами стояти в очікуванні своєї черги). Не знищена корупційна складова процесу, оскільки має місце видача перепусток за гроші (опитані називали суми від 1000 до 1500 грн.); здійснюються нелегальні перевезення громадян без пропуску (за свідченнями опитаних вартість однієї такої поїздки коливається від 200 до 400 грн.).

5. Питання щодо *кількості звернень за пропусками за останній місяць та пропускної спроможності пунктів пропуску і видачі перепусток* були з'ясовані під час бесіди з керівником Координаційної групи Сектору «С».

З приводу роботи даного підрозділу щодо видачі дозволів на перетин лінії зіткнення в секторі «С» (надалі «перепусток») для фізичних осіб керівник Координаційної групи Сектору «С» полковник Малюченко Олександр Олександрович надав такі усні коментарі представнику місії УГСПЛ Кучіну Вячеславу.

На даний час працівники групи здійснюють прийом документів від громадян у двох пунктах: за місцем знаходження групи (м. Артемівськ, 60) та на території блокпосту автомобільної дороги між містами Артемівськ і Горлівка (для громадян, що мешкають на тимчасово окупованій території). Час роботи цих пунктів - з 9.00 до 17.00 з понеділка по п'ятницю.

Видача документів здійснюється за місцем знаходження групи (м. Артемівськ, 60) та на блокпосту в робочий час, в тому числі і в суботу.

Відповідно до строку, встановленого п. 7.3. Тимчасового порядку здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, перепустки повинні видаватись протягом 10 діб.

На практиці ж у день проведення бесіди (23 травня 2015 р.) перепустки видавались особам, які особисто подали свої заявки в середині квітня 2015 р.; крім того були оброблені заявки, направлені в електронному вигляді за 23 березня 2015 р.

З приводу причин, які не дозволяють дотримуватись строків видач, він вказав на:

- великий обсяг звернень для отримання перепусток в попередньому періоді;
- відсутність достатньої кількості оргтехніки, яка використовується для внесення, обробки та перевірки звернень;
- недостатня кількість точок доступу до інформаційної бази МВС;
- недостатня кількість штатних працівників.

Відповідно до штатних можливостей групи на телефонні звернення за всіма чотирма телефонними номерами відповідає два співробітника, а оброблення звернень, які направляються електронною поштою, здійснює всього один співробітник.

Всі штатні працівники Координаційної групи виконують свої обов'язки понад нормований робочий час та у вихідні.

За дозволом керівництва Координаційного центру Координаційна група Артемівського МВ ГУМВС в якості експерименту запровадила інформування заявників щодо готовності перепусток на Інтернет-сайті <http://artemivsksectirc.jimdo.com/> за номером заявки, що доводиться до заявника після прийому документів.

Якщо під час особистого прийому виявляється, що документи, які подає заявник, мають недоліки, або відсутній повний пакет документів, така заявка не приймається. Після усунення виявлених недоліків (що можливо зробити на місці) заявка приймається. В листування із заявниками Координаційна група вступати не має можливості, через що направлення заявок до електронною поштою та через поштові установи є неефективними. На адресу електронної пошти крім того часто надходять документи, які працівники групи не можуть обробити через брак формату, або погрозу зараження операційної програми комп'ютерним вірусом. На теперішній час технічне оснащення групи не дозволяє вчасно обробляти заяви громадян, які надходять електронною поштою.

Як зазначив керівник Координаційної групи Сектору «С» за період з 1 травня до 22 травня було подано 16697 заявок (що з урахуванням вихідних та святкових днів становило в середньому по 1113 заявок щодня). Приблизна ж спроможність прийому заявок в пунктах особистої подачі становить по 300 в кожному та на момент бесіди (23 травня 2015 р.) перевищує наявні звернення. Тим не менш, за свідченням О. О. Малюченка, всі особи, які звертаються до Координаційної групи протягом дня, обслуговуються. При цьому середня кількість отриманих щоденних заявок становить:

- у кожному пункті прийому особистих заяв – приблизно 150;
- на електронну адресу групи – близько 200-300;
- через поштові установи – близько 100.

Приблизна щоденна спроможність видачі дозволів в Координаційній групі – приблизно 300; середня кількість перепусток, які видаються щоденно – близько 250.

Відмови у видачі перепусток після особистої подачі документів до розгляду мають одиничний характер. Переважна більшість відмов стосується заявок, поданих через поштові установи та направлених на електронну адресу. У квітні 2015 року відмовлено у видачі дозволу 157 особам, у травні (на момент 23 травня) – 140 особам.

Зміна Тимчасового порядку від 12 травня 2015 р. на роботу Координаційної групи не вплинула.

На теперішній час керівництвом Координаційного центру вирішується питання щодо підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення та розглядається можливість збільшення штатної чисельності працівників.

Після вказаного інтерв'ю, як усно повідомило керівництво групи, наприкінці травня Координаційним центром прийняте рішення здійснювати електронне листування з приводу видачі перепусток централізовано в одному місці для усіх секторів.

СЕКТОР Б:

Моніторинг здійснювали Біда Олексій, Кучін Вячеслав та Сторож Андрій.

25.05.2015 р. представники місії УГСПЛ Кучін Вячеслав та Сторож Андрій обстежили контрольний пункт в'їзду – виїзду для автомобільного сполучення «Георгіївка» в районі с. Георгіївка Великоновосілківського району Донецької області стосовно порядку перетину лінії зіткнення в секторі «Б». 26.05.2015 р. було проведено опитування мешканців окупованих територій в кількості 7 осіб, які прямували в автобусі маршруту Курахове – Велика Новосілка до пункту Координаційної групи з метою отримання дозволів на перетин лінії зіткнення в секторі Б (надалі «перепусток») для фізичних осіб. Всі особи жіночої статі, шість з них пенсійного віку, погодилися розмовляти анонімно.

У ході обстеження та опитування встановлено наступне.

1. *Інформація щодо процедури отримання перепусток так само практично недоступна.* Так, інформацію про Тимчасовий порядок здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, в тому числі щодо порядку видачі перепусток для мешканців окупованих територій, всі опитані отримували «від знайомих».

2. Питання щодо *причин перетину лінії зіткнення* опитаними цивільними особами не розглядалось.

3. Усі респонденти *систему пропусків оцінюють екстремально негативно*. За свідченням усіх опитаних, отримання перепустки для мешканців окупованих територій потребує дуже багато часу. Зокрема, спочатку треба приїхати на КПВВ для автомобільного сполучення «Георгіївка» для того, щоб подати заявку з документами. Документи збирають працівники прикордонної служби, які правильність оформлення заявки та повноту пакету документів не перевіряють.

Виготовлення перепустки потребує не менш ніж два місяці і найбільше ускладнення викликає отримання інформації про її готовність. Телефони Координаційної групи весь час зайняті. Одна жінка повідомила, що змогла за добу додзвонитися до Координаційної групи за допомогою комп'ютерної програми з автодозвону, всі інші задля отримання інформації про готовність перепустки декілька разів їздили та той самий КПВВ.

Щоб отримати перепустку в паперовому вигляді, за словами респондентів, потрібно приїхати до Великої Новосілки та заночувати там. Першого дня особа зв'язується щодо готовності перепустки та записується на її отримання на наступний день. Наступного дня особа отримує перепустку.

4. На пункті наявна черга по кілька десятків автівок в обох напрямках. До перетину допускаються особи, які мають дозволи на перетин лінії зіткнення в секторі Б (надалі «перепустки»). Для рейсового та особистого автотранспорту є окремі черги. У рейсовому автотранспорті перепустки перевіряються працівниками прикордонної служби переважно візуально, без перевірки за електронною базою. За усним поясненням коменданту контрольного пункту електронна база перепусток, яка є в його розпорядженні, з незрозумілої причини є неповною. Наявність перепусток перевіряється по електронній базі переважно для мешканців окупованих територій, які прямують до Координаційної групи в Нову Новосілку для отримання паперових перепусток. Перевірка однієї автівки потребує не менш ніж 5 хвилин.

Без перепусток даний контрольний пункт перетинають мешканці населених пунктів Авдіївка, Маріївка, Красногорівка, Максимільянівка, Георгіївка, які знаходяться на підконтрольній Україні території, між контрольним пунктом та лінією зіткнення. За поясненням коменданта в екстрених випадках особи з окупованих територій одноразово допускаються на територію, що підконтрольна Україні, при наявності підтверджуючих документів за телефонним погодженням із керівництвом Координаційної групи.

Особи, які зареєстровані на окупованій території, з території, що підконтрольна Україні, допускаються без перепусток.

На контрольному пункті відкрита печатна інформація щодо порядку видачі перепусток та порядку перетину лінії зіткнення відсутня. Відсутня також інформація щодо переліку товарів, на які не поширюється дія Порядку в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства).

На контрольному пункті відсутні умови для утилізації товарів, що працівники ДФС не допускають до перетину відповідно до Порядку.

5. Питання щодо *кількості звернень за пропусками за останній місяць та пропускної спроможності пунктів пропуску і видачі перепусток* були з'ясовані під час бесіди з керівником Координаційної групи Сектору «Б».

Керівник Координаційної групи Сектору «Б» (посаду, звання та ПІБ назвати відмовився) 26.05.2015 р. у приміщенні РВВС смт. Велика Новосілка надав такі усні коментарі представникам місії УГСПЛ Кучіну Вячеславу та Сторожу Андрію стосовно роботи даного підрозділу щодо видачі дозволів на перетин лінії зіткнення в секторі Б (надалі «перепусток») для фізичних осіб.

На даний час працівники групи здійснюють прийом документів (заявок на видачу перепусток) від громадян в таких пунктах:

1. смт. Велика Новосілка, вул. Гагаріна, 1
2. м. Вугледар, вул. 30-річчя Перемоги, 16а – для мешканців м. Вугледар;
3. м. Волноваха, вул. Леніна, 94 – для мешканців м. Волноваха;
4. с. Маріївка – для мешканців цього села. На момент інтерв'ю розглядалась можливість видачі перепусток в даному пункті для мешканців с. Красногорівка;
5. На території блокпосту транспортного коридору «Донецьк – Курахове» в районі с. Георгіївка (для громадян, що мешкають на тимчасово окупованій території, переважно Донецьк та Макіївка). На даному блокпосту заявки разом із документами збирають робітники прикордонної служби, у яких кожного дня документи забирають працівники координаційної групи, які обробляють ці документи за адресою м. Курахове, вул. Плеханова, 2. За цією адресою прийом громадян не здійснюється.

Видача готових перепусток здійснюється у Волновасі та Вугледарі для мешканців цих міст. Всі інші отримують перепустки в смт. Велика Новосілка, вул. Гагаріна, 1.

За період січень-березень 2015 р. група отримала біля 70 000 заявок. На момент інтерв'ю на розгляді групи знаходилось близько 30 000 заявок. Щодня поступає приблизно 1100 заявок, з яких 600-800 з окупованої території. Майже 300 заявок поступає поштою щотижнево. Прийом заявок електронною поштою група не здійснює.

Інформування про готовність перепусток здійснюється телефоном та додатково для мешканців окупованих територій на блокпосту в с. Георгіївка за допомогою електронної бази.

Відповідно до строку, встановленого п. 7.3. Тимчасового порядку здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей (10 діб.), перепустки видаються в містах Волноваха та Вугледар, оскільки там у порівнянні з смт. Велика Новосілка незначне навантаження. В пункті видачі смт. Велика Новосілка затримка у видачі перепусток складає приблизно 2 місяці.

На момент інтерв'ю групою видано приблизно 100 000 перепусток.

Приблизна щоденна спроможність видачі дозволів в групі – 1500-2000 щоденно, включаючи всі пункти видачі.

Термінова видача перепусток здійснюється в двох місцях – в смт. Велика Новосілка у приміщенні місцевої самооборони (окремо від роботи основного пункту) та безпосередньо на блокпосту в с. Георгіївка. В останньому пункті пропуск відбувається прикордонниками за телефонним погодженням з Координаційною групою. Підставою є екстрені випадки – поховання, навчання в Україні, ЗНО, вступ до вишу, лікування, медичні операції тощо.

Причини, які не дозволяють дотримуватись строків видачі:

- великий обсяг звернень; використання сектору для перетину ліній зіткнення мешканцями великих міст з окупованих територій;
- відсутність достатньої кількості оргтехніки, яка використовується для внесення, обробки та перевірки звернень;
- недостатня кількість точок доступу до інформаційної бази МВС (дану перевірку у вигляді допомоги групі здійснюють працівники МВС, які не входять до складу групи та мають інші службові обов'язки). На момент бесіди міліцейську перевірку проходить 1000-1500 осіб щоденно;
- недостатня кількість штатних працівників.

Зміна Тимчасового порядку від 12 травня 2015 р. на роботу Координаційної групи не вплинула.

Керівництво групи вважає, що існування системи перепусток себе виправдовує, оскільки протягом січня-травня було затримано 6 осіб, які були в міжнародному розшуку, 30 активних учасників терористичних угруповань ДНР.

Дозвіл на перетин лінії зіткнення має просту поліграфію, печатка виконана також засобами поліграфії. На контрольних пунктах перетину перепустки перевіряються переважно візуально. У випадку виявлення підроблених перепусток вони вилучаються, проте особи, які їх використовували, до відповідальності не притягаються, оскільки пояснюють, що отримали такі документи за допомогою посередників.

Після бесіди представниками місії УГСПЛ оглянуто пункт видачі перепусток. Прийому очікувала велика кількість людей. В інформації на дверях пункту позначено, що у смт. Курахове працює пункт прийому документів. Пункт прийому документів в м. Волноваха в інформаційних матеріалах не зазначений.

26.05.2015 р. Заступник міського голови з питань діяльності виконавчих органів м. Вугледара Снідевіч Денис Олександрович в приміщенні міськвиконкому м. Вугледара надав такі усні коментарі представнику місії УГСПЛ Біді Олексію стосовно роботи Центру адміністративних послуг щодо видачі дозволів на перетин лінії зіткнення в секторі Б (надалі «перепусток») для фізичних осіб.

Загалом в місті проживає 17 000 населення та зареєстровано 6 000 переселенців. На їх прохання на базі Центру адміністративних послуг з 2 березня 2015 р. було відкрито пункт прийому документів для отримання перепусток. На даний момент близько тисячі осіб подали документи. Обслуговується близько 100 осіб на день. 2 дні на тиждень відбувається прийом документів, так як це не є основною роботою Центру.

Зі слів відвідувачів Центру 26.05.2015 р. перепустки отримували особи, які подавали документи 15.04.2015 р.

Готелів у Вугледарі та Великій Новосілці немає.

ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Основні висновки, які можна сформулювати за результатами проведеного моніторингового дослідження свободи перетину «лінії дотику» для отримання перепустки, полягають у наступному:

1. На невідконтрольних Україні територіях інформація щодо процедури отримання перепусток є практично недоступною: відсутні інформація щодо «гарячої лінії», графіку прийому документів та видачі перепусток на КПВВ; додзвонитися за телефонами координаційної групи та територіального центру практично неможливо.

2. Необхідність перетину лінії зіткнення пояснюється в першу чергу побутовими причинами (необхідністю закупівлі продуктів та товарів першої необхідності, оформлення та отримання пенсій, візитами до родичів, доглядом за могилами родичів, вступом до ВНЗ і проходженням незалежного тестування).

3. На всіх КПВВ зафіксована наявність великих черг бажаючих отримати перепустки. Встановлених термінів видачі дотримуються лише у містах Волноваха та Вугледар через досить незначне навантаження. У всіх інших пунктах через перевантаження КПВВ затримка видачі перепусток становить 1,5 – 2 місяці.

4. Умови на пунктах обробки документів і видачі перепусток та під час проходження блокпостів цивільними особами можна вважати незадовільними.

5. Недостатня кількість особового складу та слабе технічне забезпечення на КПВВ і пунктах обробки документів.

З метою вдосконалення процедури в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) в пунктах оформлення перепусток у Донецькій області пропонується:

1. Облаштувати інформаційними стендами КПВВ «Зайцеве» та пункти прийому документів в Великій Новосілці, Вуглегірську та Кураховому.

2. Підготувати інформаційні листівки щодо процедури отримання перепусток та роздавати їх відвідувачам для подальшого розповсюдження серед знайомих на неконтрольованій території.

3. Удосконалити роботу «гарячих ліній» та зворотного зв'язку по електронній пошті.

4. Відповідно до наявних потреб збільшити кількість КПВВ (у секторі «С» в два, а у секторі «Б» в три рази).

5. У секторі «Б» створити ще один пункт прийому та обробки документів.

6. Покращити технічне забезпечення пунктів прийому та обробки документів.

7. Відповідно до наявних потреб збільшити штатну чисельність особового складу Координаційних груп, які здійснюють прийом та обробку документів.

8. Обладнати КПВВ місцями для очікування.

9. У населених пунктах, де знаходяться пункти прийому та обробки документів, обладнати кімнати для відпочинку та пункти громадського харчування.

За результатами моніторингу та узагальненням всієї зібраної у ході моніторингового візиту інформації будуть направлені відповідні рекомендації та пропозиції до Служби безпеки України, Міністерства внутрішніх справ України, Державної прикордонної служби України.

ДОДАТКИ

Додатки 1-4. Фотографії з КПВВ



Фото 1. Пункт обробки документів та видачі перепусток у смт. Велика Новосілка.



Фото 2. Інформаційний щит на КПВВ “Георгіївка”



Фото 3. Пункт у смт. Курахово не приймає документи.



Фото 4. Черга на КПВВ "Зайцево" уходить за обрй.



Фото 4. Запис на прийом у м. Вугледар здійснюється за день до початку.

**Правовий аналіз Тимчасового Порядку здійснення контролю за переміщенням осіб,
транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення
в межах Донецької та Луганської областей**

Виконав Вячеслав Кучин

ТИМЧАСОВИЙ ПОРЯДОК (надалі Порядок) здійснення контролю за переміщенням осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей (затверджено Першим заступником керівника антитерористичного центру при Службі безпеки України (керівник антитерористичної операції на території Донецької та Луганської областей) наказом від 22 січня 2015 року N 270г С. М. Попко в його редакції станом на 12 травня 2015 р.) на даний час – єдиний документ, який регламентує порядок в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України, іноземців та осіб без громадянства. Єдиним джерелом інформації про зміст цього Порядку є публікація на офіційному сайті Служби безпеки України http://www.sbu.gov.ua/sbu/control/uk/publish/article?art_id=135955.

Точне порівняння змісту актуальної редакції із змістом попередніх редакцій зробити неможливо, оскільки на даний момент такі публікації на сайті Служби безпеки України, включаючи кеш сторінки, відсутні.

Моніторинг практики застосування Порядку доводить, що з 12 травня 2015 р. у порівнянні із 27 березнем 2015 р. - датою попередніх процедура переміщенням осіб вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей не змінилась.

Порядок суттєво обмежує право на свободу пересування, вільний вибір місця проживання, гарантоване частиною першою статті 33 Конституції України, яке може обмежуватися виключно на підставі закону.

Правове обґрунтування застосування державою України Порядку наведене в постанові Окружного адміністративного суду міста Києва (суддя Кротюк О.В.) від 06 квітня 2015 року № 826/1858/15 за позовом переселенців Олександра Куликова та Ольги Демідової до Антитерористичного центру при Службі безпеки України про визнання незаконним та скасування зазначеного наказу. На даний час постанова суду не набрала законної сили через те, що була оскаржена в апеляційному порядку та відповідно до ухвали Київського апеляційного суду від 08.05.2015 р. (суддя Гром Л.М.) за апеляційними скаргами позивачів відкрито апеляційне провадження.

Суд у вищенаведеній постанові, пристався на правову позицію, відповідно до якої права громадян на свободу пересування у даному випадку обмежені Службою безпеки України в особі Антитерористичного центру при Службі безпеки України на підставі Закону України "Про боротьбу з тероризмом" № 638-IV від 20.03.2003, зокрема його статті 12, яка встановлює обов'язковість законних вимог учасників антитерористичної операції для громадян і посадових осіб та статей 4 та 7, які встановлюють повноваження Служби безпеки України та Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Суд дійшов висновку, що зазначений Порядок хоч і має деякі ознаки нормативно-правового акту, але не є таким, оскільки Антитерористичний центр при Службі безпеки України не наділений правом їх. Проте Порядок є фактично письмово викладеною вимогою до громадян, яка оформлена в такий спосіб, з метою та на виконання функцій і завдань уповноваженого суб'єкта, визначених Законом, та в силу положень статті 12 Закону є обов'язковою до виконання.

Між тим, навіть якщо виходити із зазначеної позиції, моніторинг Порядку та практики його застосування доводить, що вони є недосконалими, не враховують і не вирішують багато проблемних моментів та спірних питань, отже обмежують права громадян на свободу

пересування необґрунтовано і понадміру від рівня, достатнього для управління антитерористичною операцією, тобто досягнення визначених Законом її цілей - попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізація наслідків терористичної діяльності.

Крім того, наявність в Порядку положень, які з одного боку надають посадовим особам Координаційних груп і контрольних пунктів необґрунтовано широкі межі для розсуду, можливість необґрунтовано приймати рішення щодо виключення із загальних правил, а з іншого боку встановлюють невизначені, обтяжливі, надто складні та важко здійснювані вимоги для громадян, є фактором, що створює умови для корупції.

Моніторинг виявив такі недоліки Порядку та практики його застосування:

1. Брак інформування про правила переміщення осіб, транспортних засобів та вантажів вздовж лінії зіткнення у межах Донецької та Луганської областей, процедуру і практику отримання відповідних дозволів.
 - Порядок розміщений на сайті Служби безпеки України без розділу IV, має недостовірні відомості (наприклад, відсутність відомостей про пункт прийому документів в м. Волновасі, навпаки наявність відомостей про пункт прийому документів в Кураховому, де його немає), містить номери телефонів, за якими неможливо додзвонитися, не містить інформації про часи прийому громадян, пункти і процедуру прийому громадян, що мешкають на тимчасово окупованій території, діючі пункти пропуску.
 - На сайті СБУ відсутня практика інформування щодо змісту змін Порядку та іншої інформації щодо процедури, що дозволяло би громадянам та посадовцям не досліджувати ретельно заново весь Порядок після чергових змін.
 - Поряд із пунктами прийому документів також відсутні інформаційні стенди, на яких громадяни можуть отримати достовірну і актуальну інформацію про відповідну процедуру. Розміщення таких стендів усередині пунктів неефективно, оскільки під час прийому до них дістатися проблематично через величезні черги.
 - На контрольних пунктах відсутня інформація щодо процедури перетину, повноваження і порядок дій посадових осіб, номенклатуру і кількість товарів, дозволених до провозу.
2. Відсутність процедури швидкої евакуації населення, яке бажає покинути тимчасово окуповані території у зв'язку з ескалацією конфлікту.
3. Відсутність особливої процедури виїзду з тимчасово окупованої території для дітей, осіб з особливими потребами, літніх осіб.
4. Відсутність ефективної і визначеної процедури отримання дозволу для осіб із терміновими потребами.
5. Відсутність ефективної процедури подачі заяви та можливості оперативного організаційного та матеріально-фінансового реагування на будь-яку раптову суттєву зміну кількості заявок, відсутність документального підтвердження для заявника факту і дати подачі заяви.
6. Відсутність процедури інформування про готовність дозволу, або про відмову в його видачі, документального підтвердження для заявника факту і причин відмови у видачі дозволу. На даний час люди з тимчасово окупованої території по декілька разів їздять особисто до блокпостів першого рубежу за цією інформацією, а заявники з підконтрольної Україні території особисто також декілька разів звертаються до пунктів прийому документів. Практика Координаційної групи С інформування заявників про готовність дозволів на Інтернет-сайті по номерах, які повідомляються під час прийняття документів позитивна, проте недосконала, оскільки не всіма може використовуватися та залежить від того, зберегла людина такий номер, чи ні.
7. Відсутність ефективної і регламентованої процедури подачі заяв шляхом використання мережі Інтернет та шляхом використання поштового зв'язку.
8. Відсутність ефективного механізму оскарження відмови у прийнятті документів для отримання дозволу чи його видачі, насамперед для мешканців тимчасово окупованих територій. Можливість оскарження такого рішення до суду, що передбачена п. 10.11 Порядку, не може бути використана мешканцями тимчасово окупованих територій через

відсутність поштового сполучення та відсутність процедури документального підтвердження для заявника факту і причин відмови у видачі дозволу.

9. Відсутність процедури перетину лінії зіткнення для мешканців тимчасово окупованих територій, які втратили паспортний документ, та інші документи, що посвідчують особу, чи паспорт яких недійсний (непридатний для користування, не вклеєна фотокартка при досягненні 25- або 45-річного віку).
10. Відсутність ефективної процедури використання електронного реєстру (на даний час на пунктах пропуску переважно використовується метод візуальної перевірки паперових дозволів, а застосування електронного реєстру суттєво уповільнює рух та сприяє утворенню величезних черг на пунктах пропуску).
11. Відсутність багатоканальної державної “гарячої лінії” з питань перетину лінії розмежування, а також “телефону довіри”, за яким особи, які перетинають лінію розмежування, можуть повідомити про правопорушення та зловживання під час проходження через блокпости.
12. Відсутність процедури поводження з товаром із ручної поклажі та/або із супроводжуваного багажу, що заборонений до переміщення через контрольні пункти пропуску, але який особа, яка перетинає контрольний пункт, вважає за потрібне залишити задля продовження руху.

Звіт видано в рамках проекту «Права людини в дії» завдяки щедрій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст публікації не обов'язково відображає погляди USAID або Уряду Сполучених Штатів Америки.

Американський народ, через USAID, надає економічну та гуманітарну допомогу по всьому світу понад 50 років. В Україні допомога USAID надається у таких сферах як: економічний розвиток, демократія та управління, охорона здоров'я і соціальний сектор. Починаючи з 1992 р., Агентство США з міжнародного розвитку надало Україні технічну та гуманітарну допомогу на суму 1,8 мільярда доларів.

Детальнішу інформацію про програми USAID в Україні можна отримати на офіційному веб-сайті USAID <http://ukraine.usaid.gov> та сторінці у Facebook <https://www.facebook.com/USAIDUkraine>.