

# **Український демократичний барометр-2010**

Аналітичний звіт



# Зміст

Вступ. Український демократичний барометр .....	4
I. Демократичні інститути.....	6
II. Законодавство .....	15
III. Права людини .....	26
IV. Медіа .....	37

## Український демократичний барометр

Важко і суперечливо відбуваються в Україні процеси демократичної трансформації. Стрімке створення демократичних інституцій після здобуття незалежності обернулося вихолощенням з них демократичного змісту і встановленням напівавторитарного режиму. Різке зростання політичних прав і свобод після Помаранчевої революції змінилося згортанням демократичних надбань і встановленням авторитарної владної вертикалі, де знівельована роль наявних демократичних інституцій.

Усі ці процеси постійно обговорюються у медіа, у дискусіях на Круглих столах та конференціях, в Україні і за кордоном. Думки громадськості і влади діаметрально протилежні. Представники влади постійно твердять, що в Україні квітне демократія. Для діалогу з владою потрібні переконливі аргументи, потрібне чітке розуміння, де саме, за якими параметрами відбувається згортання демократичних процесів та інституцій. Не менш важливим є й об'єктивне представлення процесів, що відбуваються в Україні, для міжнародної спільноти, що могло б зумовити більш адекватну реакцію на утиски демократії.

Очевидно, що потрібне систематизоване цілісне дослідження, де б на основі цілісної методики було проаналізовано ті процеси, які відбулися протягом 2010 року в Україні.

Проект «Український демократичний барометр» побудований за принципом і методологією словацького проекту «IVO Barometer» і вже був реалізований Фондом «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва у 2009 році. Фінансується проект Міжнародним Фондом «Відродження».

Основний метод виконання проекту — метод експертних оцінок. Групи, що складаються з відомих фахівців, на підставі детальної методології оцінюють головні тренди розвитку у ключових сферах: демократичні інституції та демократичний процес; законодавство; захист та дотримання прав людини та медіа.

У кожній із сфер виділяються ключові події, що сталися за рік, які оцінюються за 5-бальною системою з точки зору того, наскільки розвиток ситуації у країні наближається (чи віддаляється) до розвиненої консолідованої демократії.

Експертний аналіз та оцінки у кожній з цих сфер здійснюють провідні аналітики — спеціалісти з відповідної тематики за шкалою 1,00 — 5,00 балів з розділенням на 0,25 балів. Рейтингова оцінка 5,00 виражає оптимальний стан якості демократії за стандартами і порівняльними критеріями, що застосовуються в Європейському Союзі і Раді Європи в сфері стабільності інституцій, політичної демократії, прав і свобод людини.

## Критерії оцінок

В частині **Демократичні інституції і демократичний процес** оцінюються ключові аспекти діяльності інституцій конституційної системи (парламент, уряд та органи виконавчої влади, президент, Конституційний суд СР та органи територіального самоврядування) та дотримання основних принципів правової держави.

Предметом оцінки є стабільність та ефективність інституцій, врівноваженість їх діяльності з точки зору дотримання рамок компетенції (розподіл влади), практики при розподілі суспільних позицій, характер здійснюваних законодавчих змін, міра примусовості права, спосіб вирішення конфліктних або кризових ситуацій у внутрішній політиці, прозорість діяльності органів суспільної влади.

Аналіз в галузі **Законодавства** — надання оцінки якості правотворчого процесу на етапі підготовки, схвалення і першопочаткового застосування нормативних актів, у першу чергу — тих, що ухвалюються Верховною Радою. Предметом аналізу є також змістовна сторінка схвалюваних нормативних актів, їх сумісність із спрямуванням країни до більшої відкритості, поглиблення демократії, децентралізації та розширення простору для дії ринкових механізмів.

В частині **Захист та дотримання прав людини** дається оцінка стану у сфері прав людини, її правове забезпечення і реальне виконання нормативних актів, що приймаються; відповідна суспільна політика, що застосовується в галузі прав людини і меншин; а також діяльність державних органів і спеціалізованих інституцій, які діють у цій сфері.

Метою моніторингу в галузі **Медіа** була оцінка умов діяльності та конкретної роботи медіа, головним чином з точки зору законодавчого захисту свободи слова і незалежності ЗМІ; умов для незалежної журналістської діяльності і вільної конкуренції на медійному ринку, а також оцінка конкретних кроків окремих акторів, які впливають на незалежність медіа і незалежне виконання журналістської діяльності.

Сподіваємося, що наша робота стане основою для подальших дискусій та вироблення рекомендацій для дій і влади, і громадянського суспільства у царині розбудови демократичного суспільства, поступу України до стандартів сучасної демократії

*Керівник проекту*  
**Ірина Бекешкіна**



# I. Демократичні інститути

Експертна група:

1. Олексій Гарань.
2. Ігор Жданов.
3. Світлана Конончук.

**Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Демократичні інститути» за період 1 січня — 31 грудня 2010 року є 2.30.**

Розвиток основних політичних інститутів у 2010 році характеризувався концентрацією влади в руках Президента України та підпорядкуванням йому основних політичних гравців. За цей рік новому Президентові вдалося підпорядкувати собі всю вертикаль виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів, значно обмежити законотворчі повноваження Верховної Ради, перетворивши її на інструмент реалізації своєї політики, та встано-

вити контроль над судовою системою, яка почала служити знаряддям політичних переслідувань політичних опонентів глави держави.

Ключовими подіями, що засвідчили втілення вищевказаних тенденцій в життя, були:

1) зміна порядку формування парламентської коаліції від фракційної до індивідуального членства, відображена у внесенні змін до Регламенту Верховної Ради, а потім закріплена рішенням Конституційного суду. Внаслідок цього було сформовано правлячу більшість у складі Партії регіонів, Комуністичної партії України та Блоку Литвина, які разом нараховували лише 219 голосів (при необхідних 226), але до них приєдналися на індивідуальній основі 16 депутатів з «Нашої України» та Блоку Юлії Тимошенко;

2) ухвалення закону «Про судоустрій і статус суддів», який посилив вплив виконавчої гілки влади на судову систему і зробив останню більш вразливою до політичного тиску;

3) скасування Конституційним судом конституційної реформи 2004 року та відновлення дії Конституції редакції 1996 року, яка значно розширила повноваження Президента. Для приведення законодавства у відповідність до нових конституційних норм згодом було прийнято закон «Про Кабінет Міністрів України», який ще більше посилив вплив глави держави на виконавчу гілку влади;

4) прийняття нового виборчого закону та проведення місцевих виборів, які внаслідок низки маніпуляцій дозволили правлячій Партії регіонів перемогти в більшості областей України;

5) невідповідна положенню Конституції про 4-річний термін повноважень народного депутата пролонгація каденції депутатів національного парламенту шляхом перенесення виборів до парламенту з весни 2011 року на осінь 2012 року;

6) видання указу Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», яким передбачалося подальше підпорядкування органів виконавчої влади Президентові;

7) відкриття низки кримінальних справ проти опозиційних політиків, у тому числі проти колишнього Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко, та застосування до них невиправдано жорстких запобіжних заходів.

Усе це дозволило говорити про те, що на кінець 2010 року Президент зосередив у своїх руках основний масив повноважень, установив контроль над трьома гілками влади та розпочав переслідування основних політичних опонентів.

**1. Ефективність діяльності Верховної Ради (кількість та якість ухвалених законів, спрямованість ухвалених законів на реалізацію держав-**

них чи корпоративних інтересів, здійснення контролюючої функції над іншими гілками влади, діловий чи пропагандистський характер обговорення, врахування у законодавчій діяльності пропозицій опозиції, прозорість та відкритість діяльності тощо). Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — зовсім не ефективна діяльність, «5» — дуже ефективна.

### *Середня експертна оцінка — 2,1*

Утворення у 2010 році після президентських виборів нової коаліції, зорієнтованої на новообраного главу держави Віктора Януковича, дійсно підвищило ефективність роботи Верховної Ради України, оскільки вдалося знівелювати конфлікти за напрямками «Президент — парламент» та «парламент — уряд».

Водночас, у діяльності Верховної Ради України у 2010 році спостерігалися багато негативних тенденцій.

По-перше, у вочевидь сумнівний спосіб було розпущено попередню коаліцію в складі Блоку Юлії Тимошенко, «Нашої України» та Блоку Литвина. Рішення Конституційного Суду про можливість індивідуального членства в коаліції, яке узаконило створення нової коаліції, у свою чергу, суперечило його попереднім рішенням з цього питання, суті конституційних норм та було ухвалено, за оцінками експертів, під впливом виконавчої влади.

По-друге, надзвичайно низькою стала якість законотворення у парламенті. Законотворення у 2010 році заслуговувало на характеристику «ситуативне нормотворення», бо багато важливих політичних рішень і відповідно — законодавчих актів — ухвалювали поспішно, без належного обґрунтування, без публічного обговорення та оцінки й прораховування наслідків. Часто рішення приймалися за 10-15 хвилин у режимі ручного голосування та з грубим порушенням Регламенту Верховної Ради (ухвалення законів України «Про Державний бюджет на 2010 рік» та «Про Державний бюджет на 2011 рік»).

По-третє, Верховна Рада не достатньою мірою користувалась можливостями для реалізації контрольних функцій, зокрема під час надання згоди на призначення на посади тоді, коли потрібна згода парламенту (відома ситуація з призначенням без фактичного обговорення особи на пост голови Національного банку України).

По-четверте, збереглася і значно поширилася практика голосування депутатів одразу за декількох своїх колег. Більшість депутатів не голосували особисто, і навіть керівництво парламенту визнало, що поширена практика передачі карток для голосування. Багато важливих рішень приймали навіть за відсутності необхідних 226 депутатів у залі. Водночас голова



Верховної Ради та регламентний комітет парламенту, що відповідають за дотримання норм, не квапилися вживати заходів для зміни ситуації.

По-п'яте, після скасування Конституційним судом конституційної реформи 2004 року знизилася можливість парламентського опозиційного контролю, — після прийняття низки законів у опозиційних політиків уже немає гарантованого права очолити бюджетний та регламентний парламентські комітети, комітет із питань свободи слова.

Загалом, роль парламенту як політичного гравця у 2010 році впала до найнижчого рівня за останні 20 років. Навіть парламентська більшість не впливала на зміст власних рішень, неодноразово демонструючи, що впродовж одного тижня з легкістю голосує за рішення протилежного змісту, як це було з Податковим Кодексом у першому і другому читаннях.

**2. Ефективність діяльності Уряду (ефективність ухвалених рішень, послідовність у реалізації ухвалених рішень, наявність програми діяльності Уряду на послідовність у її реалізації, спрямованість ухвалених законів на реалізацію державних чи корпоративних інтересів, співпраця або боротьба у Кабінеті міністрів, дотримання принципу добору кадрів на основі принципів професіоналізму, прозорість та відкритість діяльності тощо).** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» зовсім не ефективна діяльність, «5» — дуже ефективна.

### *Середня експертна оцінка — 2,5*

Протягом 2010 року рівень автономності Кабінету міністрів суттєво знизився. Він опинився в залежності від рішень та політичного бачення Президента і перестав відігравати самостійну політичну роль, перетворившись на технічний інструмент реалізації політичної волі Президента.

Кабінет не сформував власної Програми діяльності уряду, наявність якої передбачена Конституцією, а реалізовував Програму реформ Президента й слідував у політичному фарватері рішень Президента, що набували вигляду усних вказівок або безпосередніх доручень Президента виконавчій владі — Кабінету загалом або окремим міністрам.

У 2010 році Кабінет міністрів задекларував проведення низки реформ, однак реалізовані з них були лише одиниці.

Зокрема, з ініціативи Кабінету міністрів було прийнято Податковий кодекс. Його ухвалення хоч і супроводжувалося проведенням організованих владою круглих столів, однак пройшло без урахування думки суспільства, експертів та опозиції. До проекту цього законопроекту було внесено близько 5 тис. поправок, жодна з яких не була врахована. У результаті в листопа-

ді дрібні підприємці організували акції протесту, які змусили Президента накладати вето на Податковий кодекс та відкласти ті зміни, що викликали найбільший протест малого бізнесу.

За цей час до парламенту було також внесено проекти Житлового кодексу та закону «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи».

Водночас, активність уряду в багатьох сегментах законотворення нових політичних і суспільних відносин не врівноважувалася належними системними процедурами підготовки й проходження документів, зокрема обговоренням із зацікавленими суспільними колами та всередині парламенту.

**3. Ефективність діяльності Президента (якість законодавчих пропозицій, виконання функцій гаранта дотримання Конституції та законів України та інших функцій, у відповідності до Конституції України, прозорість та відкритість діяльності тощо).** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — зовсім не ефективна діяльність, «5»- дуже ефективна.

### *Середня експертна оцінка — 2,9*

В 2010 році політична вага Президента надзвичайно зросла, що створило йому всі умови для реалізації своєї програми. Водночас, події протягом цього часового проміжку засвідчили, що Президент не мав справжньої програми реформ, яку міг би реалізувати одразу після приходу до влади. Так, за період з 25 лютого по 1 грудня 2010 року Президент подав Верховній Раді на розгляд 32 проекти законів. З них 19, тобто близько 60%, були законами про ратифікацію.

Найбільш резонансними ініціативами Президента стали прийняті за його поданнями закони «Про судоустрій і статус суддів» і «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні» та виданий ним указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

Перший закон містив низку позитивних нововведень, однак у цілому послабив незалежність судової гілки влади.

Другий закон був внесений Президентом на заміну скасованого парламентом пакету антикорупційних законів, однак на 90% повторював їх зміст. Водночас, він містив кілька негативних нововведень, зокрема узаконював позабюджетне фінансування державних установ та скасовував положення про відповідальність юридичних осіб.

Указ «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» став реалізацією оголошеної Президентом адміністративної реформи, що мала скоротити чисельність органів виконавчої влади. Водночас, він на-

справді серйозно посилив позиції Президента: глава держави отримав право без участі міністра призначати керівників служб, агентств та інспекцій, які курирує міністерство. Крім того, відбулася ліквідація так званих «урядових органів» (державних інспекцій тощо), тобто структур, які в принципі мали функції такі самі, як відділення департаментів міністерств, однак не центральних органів виконавчої влади, керівників і заступників яких призначає Президент.

У результаті, попри налагодження дієвої системи підготовки та реалізації управлінських рішень, Президент не зумів скористатися отриманими повноваженнями для проведення ефективних реформ.

**4. Ефективність діяльності судової гілки влади (незалежність від політичних впливів, відповідність здійснення правосуддя до законів України, дотримання принципу «закон один для всіх», принцип професіоналізму у доборі суддівського корпусу, прозорість та відкритість діяльності судової гілки влади тощо).** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — зовсім не ефективна діяльність, «5» — дуже ефективна.

#### *Середня експертна оцінка — 1,8*

У 2010 році значно посилюється політичний вплив на судову систему.

Рішення Конституційного суду про порядок формування коаліції не лише фракціями, а й індивідуальними депутатами, та скасування ним конституційної реформи 2004 року перевело конституційний орган у ряди політичних гравців, підірвало рештки довіри до єдиного органу конституційної юрисдикції, а головне — показало, що влада може проводити будь-які вигідні їй рішення.

Поданий Президентом і ухвалений Верховною Радою закон «Про судострій і статус суддів» в цілому посилює залежність судів від виконавчої гілки влади та політичного тиску. З одного боку, закон містив низку позитивних зрушень, таких як скасування системи військових судів, запровадження автоматизованої системи обігу справ і скорочення термінів розгляду справ. Однак кількість негативних нововведень значно переважала: Вища рада юстиції отримала неконституційні повноваження призначати та звільняти голів судів, було значно обмежено роль Верховного суду, полегшено процедуру звільнення суддів, зменшено матеріальне та соціальне забезпечення суддів, підготовку суддів покладено не на незалежні установи, а на заклади Міністерства освіти тощо. Внаслідок цього судді стали значно більш залежними від органів виконавчої влади, що призвело до більшої підконтрольності суддівського корпусу.

Наприкінці 2010 року суди почали прямо використовувати для переслідування політичних опонентів влади, що вилилося у відкриття низки кримінальних справ та застосуванні жорстких запобіжних заходів до обвинувачуваних. У результаті довіра українців до судів за цей рік знизилася до критичного показника.

**5. Характер взаємодії різних гілок влади (конфронтація чи співпраця, відповідність діяльності до законодавчо визначеної компетенції).** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повна конфронтація та невідповідність діяльності до визначених меж компетенції, «5» — ефективна співпраця та дотримання меж компетенції.

*Середня експертна оцінка — 1,8*

Протягом 2010 року новій правлячій команді дійсно вдалося налагодити співпрацю основних владних інститутів: Президента, Кабінету міністрів і Верховної Ради. Було відновлено управлінську вертикаль та робочу взаємодію уряду та парламенту.

Проте стабілізація політичної системи перетворилася на монополізацію влади в руках Президента: були поставлені під контроль виконавча та судова влади, правоохоронні органи та спецслужби, створена пропрезидентська більшість у Верховній Раді, побудована вертикаль влади на місцях. Така централізація не була збалансована системою стримувань і противаг.

Крім того, взаємодія різних гілок влади будувалася меншою мірою на дотриманні приписів компетенції, повноважень і дотримання норм, а більшою — на особистих зобов'язаннях. Така система, з одного боку, підтримувала корупційні відносини, з іншого — демонструвала власну зв'язаність, взаєморозуміння учасниками неписаної субординації та принципів взаємодії та підпорядкування.

Таким чином, стабільність, про яку говорила влада, у 2010 році насправді означала згортання демократичних процесів і монополізацію усіх гілок влади, що вкрай негативно позначилося на здійсненні потрібних реформ і ефективній реалізації державної політики.

**6. Ефективність багатопартійної системи як механізму реалізації демократичних принципів (свобода діяльності партій, включаючи опозиційні, наявність партійних програм, які чітко визначають стратегічні цілі партії та засоби їх досягнення, діяльність парламентських партій у відповідності з тими обіцянками, з якими вони йшли на вибори, рівень внутрішньопартійної демократії, прозорість фінансування**

партій, демократизм у виборі керівництва партій, прозорість і відкритість діяльності партій тощо). Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повна невідповідність діяльності партій принципам сучасної демократії, партійна система — як перешкода розвитку демократії в Україні, «5» — повна відповідність принципам демократії, партійна система як рушій демократизації суспільства.

### *Середня експертна оцінка — 2,3*

Події протягом 2010 року зафіксували послаблення партійного плюралізму в Україні. Відносини владних і опозиційних партій за цей час зазнали істотних змін далеко не в кращий бік. Опозиція діяла в умовах силового тиску на частину опозиційного політикуму, ігнорування опозиційних пропозицій, тиску на бізнес опозиціонерів та нерівного (порівняно з провладними політиками) доступу до основних каналів інформації. Влада раз по раз демонструвала свою незацікавленість в альтернативних поглядах.

Водночас, ефективність діяльності опозиції також була далекою від бажаної. Опозиційні сили не змогли критично переглянути форму та зміст своєї роботи, відмовитися від застарілих ідеологем, запропонувати суспільству нові стиль і модель своєї діяльності. Крім того, опозиція виявилась неспроможною протистояти відкритим порушенням правил гри, як формальних, так і неформальних, з боку влади.

Переформатування парламентської більшості на початку 2010 року також засвідчило неефективність кадрової роботи партій та підходів до формування передвиборчих списків. Ці події засвідчили, що одні і ті ж групи по-різному реалізують свою політичну участь в обставинах різної владної кон'юнктури. Причиною цього, насамперед, стали неідеологічність українських партій і їх нездатність до самооновлення.

Загалом події 2010 року продемонстрували, що українські партії залишаються, в основному, політичними машинами, збудованими навколо лідерів або бізнес-структур. З іншого боку, Україна зберегла свою плюралістичну різноманітність, що дозволяє сподіватися на зміну характеру діяльності українських політичних партій у майбутньому.

**7. Можливості впливу громадян на владу (розвиненість громадянського суспільства, наявність механізмів впливу громадян на владу та контролю за її діями, змагальний характер виборів як механізму формування влади, наявність широкого громадського дискурсу щодо вирішення актуальних суспільних проблем, «чутливість» владі до запитів**

громадськості та ін.). Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повна відсутність будь-якого впливу громадян на владу, «5» — громадяни як головний чинник в ухваленні державних рішень.

### *Середня експертна оцінка — 2,7*

Протягом 2010 року стало очевидно, що громадянське суспільство в Україні ще знаходиться у стадії становлення та формування і поки що не відіграє такої ключової ролі як в усталених демократіях, де влада і суспільство формують свої відносини як партнерські та рівноправні. Нова владна команда, у свою чергу, продемонструвала своє нерозуміння природи таких відносин, внаслідок чого відносини між владою і суспільством будувалися не на партнерських, а на підданських засадах. Яскравими свідченнями неготовності влади до відкритого діалогу із суспільством протягом 2010 року стало ігнорування нею зауважень представників громадськості та експертного середовища до низки резонансних законопроектів, у тому числі до Податкового кодексу.

Водночас, закрита політика нової влади стимулювала відчутний ріст активності громадянського суспільства. Реакцією журналістів на посилення тиску власників медіа та державних посадовців на ЗМІ стало створення руху «Стоп цензурі!». Студентські виступи влітку 2010 року дозволили заблокувати прийняття урядового законопроекту «Про вищу освіту».

Значною мірою впливовість та активність громадського середовища виявила себе під час організації підприємницьких акцій протесту, що постали у відповідь на нечутливу та негнучку поведінку уряду в питаннях реформування системи оподаткування. Кількаденні акції підприємців показали народження окремого суб'єкта політичної дії. Акції мали результативний вплив на зміну початкової позиції влади, привели до формування переговорної групи, знизили безапеляційний запал урядовців та заклали імпульс «дорадчого алгоритму» в свідомість влади. Попри те, що згодом правоохоронні органи, вдалися до репресивної помсти щодо окремих діячів «Податкового Майдану», представникам влади на чолі з Президентом було продемонстровано, що єдність в політичному середовищі, яка формує у влади ілюзію самодостатності та безконтрольного панування, не вичерпує процес ухвалення рішень і що організовані громадяни здатні стати впливовим суб'єктом політики.

Відповідно, у 2010 році чутливість влади до думок громадськості значно знизилася, однак у відповідь на це посилилася самоорганізація громадянського суспільства, яка в деяких випадках змушувала владу змінювати свою вихідну позицію.



## II. Законодавство

### Експертна група:

1. Ігор Когут.
2. Ігор Коліушко.

**Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Законодавство» за період 1 січня — 31 грудня 2010 року є 2,20.**

Законодавчу діяльність протягом 2010 року характеризували такі найважливіші тенденції.

1. У сфері законотворчої діяльності перевагу було надано галузевій, економічній та правовій політиці. При цьому сферами найменш активного законотворення стали культура та освіта. Незначну кількість законів також було ухвалено у сфері інформаційної політики, національної безпеки та оборони.

2. Однією з основних ознак законодавчого процесу у Верховній Раді України була суттєва частка законопроектів народних депутатів у загальній кількості прийнятих законів. На відміну від України, у більшості країн Західної Європи спостерігається протилежна законодавча тенденція: більшість законопроектів ініціюються саме урядом, а не депутатами.

3. За 2010-й рік збільшилась кількість законів, ініційованих урядом. Особливо ця тенденція спостерігалась під час 7-ї сесії. Це було зумовлено двома основними чинниками — посиленням ролі уряду та глави держави у формуванні державної політики внаслідок повернення до Конституції України в редакції 1996 р., а також взяттям Урядом на себе політичної відповідальності за реалізацію реформ. Варто враховувати й той факт, що глава держави і члени уряду представляють одну й ту ж саму політичну силу, яка, у свою чергу, являє собою ядро парламентської більшості. Це дає уряду та президенту можливість де-факто визначати порядок законодавчої діяльності парламенту.

4. Також значно зросла кількість ухвалених законів, які були ініційовані представниками фракції Партії регіонів. Цей факт не викликає особливого подиву: по-перше, уряд вносив певну частину підготовлених ним законопроектів через депутатів фракції Партії регіонів, по-друге, фракція Партії регіонів є ядром парламентської більшості та має достатньо можливостей для лобювання своїх законодавчих ініціатив.

5. Після скасування Конституційним Судом України змін до Конституції 2004 р. на законодавчу арену повернувся Національний банк України. НБУ реалізував надане йому право законодавчої ініціативи, домігшись прийняття Закону «Про внесення змін до Закону України «Про збір на обов'язкове державне пенсійне страхування» (щодо скасування збору на обов'язкове державне пенсійне страхування з операцій купівлі-продажу безготівкових валют)». Варто відзначити, що включення національних банків до переліку суб'єктів законодавчої ініціативи є нетиповим для більшості країн світу.

6. З 224 ухвалених протягом 2010-го року законів лише 17 були підтримані всіма парламентськими фракціями. Варто зазначити, що фракція НУНС не підтримала 87% ухвалених в цілому законопроектів, а фракція БЮТ-Батьківщина — майже 70%. При цьому питання про те, хто саме вносив законопроект, часто не відіграло ролі. Так, фракція БЮТ-Батьківщина не підтримала більшість ухвалених законів, проекти яких подавались на розгляд парламенту урядом, очолюваним Юлією Тимошенко.

7. Внесення змін до законодавства, спрямованих на звуження прав опозиції. У 2010 році до Регламенту ВРУ було внесено ряд змін, спрямованих на посилення ролі правлячої більшості та послаблення ролі опозиції у роботі законодавчого органу влади. Зокрема, 9 березня 2010 р. було спрощено порядок формування коаліції депутатських фракцій — право



формування коаліції було закріплено за депутатами, а не фракціями, що дозволяло опозиційним депутатам входити до коаліції на індивідуальних засадах, всупереч рішенням своїх фракцій. Змінами до Регламенту від 27 квітня 2010 р. було передбачено можливість утворення в парламенті позафракційних груп з правами фракцій, що також стимулювало вихід депутатів з лав опозиції. Після скасування Конституційним Судом конституційної реформи 2004 р. з Регламенту було вилучено всі статті, які визначали статус більшості та опозиції, тобто опозиція фактично втратила всі свої основні права.

8. Перетворення парламенту на інструмент легітимації рішень, прийнятих за його межами, порушення вимог Регламенту при розгляді законопроектів. Зміни до Регламенту ВРУ, повернення до Конституції зразка 1996 р., обрання на пост Президента В.Януковича і формування уряду на базі Партії регіонів сприяли перетворенню парламенту з майданчика для політичних дискусій на інструмент легітимації волі глави держави і Кабінету Міністрів України, засіб «штамбування» законів, ініційованих Президентом та Урядом. Набула поширення практика прийняття законопроектів у першому читанні та в цілому через декілька днів після їх внесення на розгляд до парламенту, голосування за «сигналами» від лідерів парламентських фракцій, ігнорування пропозицій до законопроектів, внесених опозиційними депутатами, непрогнозованого розгляду та прийняття законопроектів (голосування відразу після включення до порядку денного тощо). Закріплений у Конституції України принцип особистого голосування відверто нехтувався якщо не всіма, то значною кількістю народних депутатів України. На відміну від більшості європейських країн, парламентським комітетам у законодавчому процесі в Україні було відведено далеко не вирішальну роль: їх позиція щодо законопроектів часто не враховувалася, схвалені комітетами поправки до другого читання переглядалися в ході пленарних засідань. Не набула поширення в Україні й практика проведення публічних консультацій щодо законопроектів з тими потенційно зацікавленими суб'єктами, на яких передбачається поширити дію того чи іншого законопроекту у разі його прийняття. Показовим у цьому відношенні є Податковий кодекс, який приймався з нехтуванням інтересів суб'єктів малого та середнього бізнесу, що призвело до масових акцій протесту, ветовання Кодексу главою держави та повернення його на повторний розгляд до законодавчого органу.

До прикладів законів, які ухвалювалися з порушенням вимог Регламенту або без належного обговорення варто віднести проект Закону «Про Державний бюджет України на 2010 рік» (розглядався і приймався з порушенням норм Регламенту у першому читанні та в цілому як Закон, без обговорення), проект Закону «Про ратифікацію Угоди між Україною та Російською Феде-

рацією з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України» (був внесений на розгляд парламенту главою держави 23 квітня 2010 року, а 27 квітня 2010 року (тобто через 4 дні) — прийнятий парламентом у першому читанні та в цілому як закон), проект нової редакції Закону «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» (був поданий на розгляд парламенту представником фракції Партії регіонів О.Єфремовим 25 серпня 2010 року, а прийнятий у першому читанні та в цілому — 30 серпня 2010 року). 4 жовтня 2010 року Кабінет Міністрів України вніс на розгляд парламенту проект нової редакції Закону «Про Кабінет Міністрів України», при цьому наступного дня цей проект було включено до порядку денного сесії парламенту, а 7 жовтня прийнято у першому читанні і в цілому як закон. Так само без належного обговорення парламент у грудні 2010 р. скасував «антикорупційний пакет» законів з тим, щоб розчистити дорогу прийняттю президентського законопроекту «Про засади запобігання і протидії корупції в Україні». Перелік аналогічних прикладів можна продовжувати.

**1. відповідність процесу підготовки та ухвалення правових норм існуючим правилам та демократичним стандартам.** *Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повна невідповідність існуючим правилам і демократичним стандартам, наявність численних порушень (у цьому разі — наведіть приклади), «5» — повна відповідність.*

**Середня експертна оцінка — 2.**

Серйозний вплив на характер законодавчого процесу протягом 2010 року мала зміна принципу формування парламентської коаліції та пов'язаний з нею процес масового переходу депутатів опозиційних фракцій до лав провладної більшості. У березні 2010 року Верховна Рада внесла зміни до Регламенту, яким дозволила формувати коаліцію не лише парламентським фракціям, а й окремим депутатам. Унаслідок цього була утворена провладна більшість «Стабільність і реформи», до складу якої увійшли фракції Партії регіонів, Комуністичної партії та Блоку Литвина, а також окремі народні депутати із опозиційних фракцій. Щоб зняти, як мінімум на офіційному рівні, питання легітимності коаліції, її представники звернулися до Конституційного Суду. Останній, на превелике здивування правової спільноти, кардинально змінив свою правову позицію (порівняно з власним рішенням 2008 року) щодо тлумачення поняття «коаліція депутатських фракцій» і у прийнятому 6 квітня рішенні визначив, що окремі народні депутати можуть входити до складу коаліції.

До вже звично характерних порушень законодавчого процесу, як от недотримання вимоги про особисте голосування, після формування у Верховній Раді коаліції «Стабільність та реформи» додалась низка нових порушень, які взагалі поставили під сумнів інституційну спроможність українського парламенту. Найбрутальнішим з них мабуть були керовані голосування, оскільки результат голосування визначався за помахом руки депутата від Партії регіонів М. Чечетова, якому передавали від Адміністрації Президента папірець із вказівками щодо голосувань у вигляді позначок «+» або «-», тобто підтримати чи відхилити відповідне питання. Це перетворило законодавчий процес на профанацію, покликану лише формально легітимізувати рішення. Найкрасномовніше про нівелювання законодавчого органу мабуть говорило те, що деякі закони при їх опублікуванні виявлялися змістовно істотно підправленими вже після їх «остаточного» схвалення парламентом.

Регулярною стала практика форсування законодавчої процедури ціною її численних порушень, ухвалення законів навіть в день внесення відповідного законопроекту. Якщо законопроект не був нагальним, то формально виконані процедури все одно були доволі умовними. Висновки експертних управлінь Верховної Ради ігнорувалися. Часто конструктивні поправки навіть народних депутатів від пропрезидентської більшості не підтримувалися з незрозумілих причин. Траплялися парадоксальні ситуації, коли самі ж автори поправок не голосували за них, якщо на це не було відповідної волі з президентської адміністрації. Безмежні конформізм і лояльність більшості народних депутатів стали причиною тотального вихолощення суті законодавчого процесу і в той же час позбавили сенсу законодавчої роботи решту народних обранців.

Усі ці тенденції у законодавчому процесі змушують констатувати радше номінальне існування законодавчого органу і перетворення Верховної Ради у «кишеньковий» парламент протягом 2010 року.

**2. Несуперечливість ухвалених законодавчих норм до існуючих норм та законів.** *Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що ново ухвалені закони та норми входять у суперечність з існуючою законодавчою базою, а «5» — нові закони і норми органічно сполучаються із існуючою законодавчою базою.*

**Середня експертна оцінка — 2,25.**

Досить багато резонансних законодавчих актів, ухвалених протягом 2010 сесійного року, вступали в суперечність із діючою нормативною базою і навіть положеннями Конституції.

Так, зміни до Регламенту Верховної Ради від 9 березня 2010 року суперечили статті Конституції про формування парламентської коаліції на фракційній основі, а також рішенню Конституційного суду 2008 року, який підтвердив саме такий принцип її утворення. Закон «Про судоустрій і статус суддів» надав Вищій раді юстиції неконституційне право призначати голів судів та їхніх заступників. Визнавши закон «Про внесення змін до Конституції України» 2004 року неконституційним і повернувши дію Конституції редакції 1996 року, Конституційний Суд грубо порушив чинні конституційні норми, адже взяв до провадження справу, яку він не мав права розглядати, і присвоїв собі невластиві йому функції законотворення, виключне право на яке має лише Верховна Рада. Закон «Про Кабінет Міністрів», прийнятий 7 жовтня 2010 року, так само вступав у суперечність із Конституцією, оскільки дав Президенту неконституційне право призначати заступників міністрів та керівників інших центральних органів виконавчої влади за поданням Прем'єр-міністра і зобов'язав останнього скріплювати своїм підписом акти Президента у п'ятиденний термін.

Прийняття великої кількості нормативних актів, які суперечили чинному законодавству, можна пояснити в тому числі суттєвим зниження ролі наукової та юридичної експертизи при опрацюванні законопроектів протягом 2010 року: депутати здебільшого ігнорували пропозиції Головного науково-експертного управління та Головного юридичного управління Апарату Верховної Ради України.

**3. Дієвість законів та законодавчих норм.** *Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що закони та законодавчі норми у суспільстві майже не діють, а «5» — що життя у суспільстві повністю підпорядковане законам.*

*Середня експертна оцінка — 2,75.*

Законодавча практика в 2010 році засвідчила, що ті нормативні акти, які були вигідні владній команді у складі Президента, Уряду й парламентської більшості, переважно були успішно імplementовані, у той час як закони, що не відповідали або суперечили їх інтересам, часто не діяли належним чином.

Зокрема, були швидко імplementовані зміни до Регламенту Верховної Ради, які дозволили утворити парламентську коаліцію «Стабільність і реформи», попри критику цього нововведення з боку українських експертів і представників Венеційської комісії. Так само було проігноровано всі зауваження з приводу незаконності та нелегітимності рішення Конституційного Суду щодо повернення дії Конституції редакції 1996 року, і це рішення одразу втілювалося в

політичну практику. Подібною була й ситуація із законом «Про Кабінет Міністрів» та указом Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади», які одразу ж дозволили Президентові провести кадрові та організаційні зміни в структурі органів виконавчої влади.

Водночас, протягом 2010 року дуже низьким був рівень дотримання іншого законодавчого пласту. Зокрема, народні депутати регулярно грубо порушували норму Конституції про особисте голосування, внаслідок чого важливі законодавчі акти часто приймали 30-40 парламентарів. Дуже часто не виконувалося антикорупційне законодавство: навіть діючий протягом 2010 року застарілий закон «Про боротьбу з корупцією» часто ігнорувався політиками і чиновниками. Резонансу, зокрема, набула історія з використанням Президентом Віктором Януковичем резиденції в Межигір'ї, власниками якої були підставні юридичні особи. Значно збільшилися чисельність і масштаб порушень законодавчо закріплених прав людини, зокрема, свободи слова, права на мирні зібрання, соціально-економічних прав громадян тощо.

У цілому, можна констатувати, що протягом 2010 року рівень дотримання законів та інших нормативних актів і поваги до них у суспільстві впав.

**4. Спрямованість нормативних актів та законів на поглиблення демократії, ширше залучення громадськості до ухвалення державних рішень та здійснення контролю за діями влади.** *Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — спрямованість ухвалених законодавчих норм на згортання демократії, відлучення громадян від ухвалення державних рішень та контролю за діями влади, «5» — спрямованість нормативних актів та законів на поглиблення демократії.*

**Середня експертна оцінка — 2,25.**

Серед найбільш резонансних законів, прийнятих Верховною Радою протягом 2010 року — січня 2011 р., лише два можна вважати кроком уперед у напрямі удосконалення правового регулювання суспільних відносин: Закон «Про здійснення державних закупівель» та Закон «Про доступ до публічної інформації». Перший з них значною мірою удосконалив правове регулювання державних закупівель, підвищив рівень їх прозорості та наблизив регулювання закупівельних процедур до права ЄС (хоча при цьому закон все ж мав низку недоліків). Щоправда, позитивний ефект від прийняття цього закону значною мірою було знівельовано Законом № 2462-VI від 2010 р., який вивів з-під сфери дії Закону «Про здійснення державних закупівель» закупівлі, пов'язані із забезпеченням заходів з підготовки та проведення в Україні фінальної частини чемпіона-

ту Європи 2012 р. з футболу, передбачивши можливість проведення таких закупівель за процедурою закупівлі в одного учасника. Це нововведення посилює ризики корупції при проведенні закупівель для підготовки до «Євро-2012». Закон «Про доступ до публічної інформації» містив ряд позитивних нововведень, що приводили національне законодавство у сфері доступу до інформації у відповідність до міжнародних, у тому числі європейських, стандартів.

Решта із зазначених резонансних законів заслуговує на негативну оцінку. Наприклад, зміни до Регламенту стимулювали вихід депутатів з опозиційних фракцій і посіли фракції правлячої більшості. Угода з питань перебування Чорноморського флоту Російської Федерації на території України, попри її надзвичайну важливість, ратифікувалась без суспільного і парламентського обговорення. Нова редакція Закону про місцеві вибори створила можливості для фальсифікацій в ході місцевих виборів 2010 р., не відповідає демократичним стандартам, не враховувала прогресивні положення законодавства про загальнодержавні вибори. Закон «Про судоустрій і статус суддів», хоч і містив низку позитивних нововведень, однак не врахував рекомендації Венеціанської комісії та не створив передумов для зміцнення незалежності судової гілки влади. Скасування «антикорупційного пакету» у грудні 2010 року призвело до одночасної втрати чинності Законом «Про боротьбу з корупцією». В результаті з січня по квітень 2011 року (коли було нарешті ухвалено новий антикорупційний закон) чиновники всіх рівнів отримали можливість безкарно вчиняти корупційні дії, за які законом «Про боротьбу з корупцією» передбачалась адміністративна відповідальність.

**5. Ухвалення законів та законодавчих актів переважно в інтересах суспільства чи в інтересах певних фінансово-економічних чи політичних груп.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — ухвалення абсолютної більшості законів та законодавчих актів і інтересах певних фінансово-економічних чи політичних груп (дати конкретні приклади), «5» — ухвалення абсолютної більшості законів та законодавчих актів в інтересах суспільства.

**Середня експертна оцінка — 2,00.**

Переважну більшість законів, ухвалених протягом 2010 сесійного року, лише формально приймали в інтересах усього суспільства. Насправді вони були спрямовані переважно на задоволення інтересів окремих політичних груп і акторів, передусім Президента Віктора Януковича, а також великого бізнесу.

Зокрема, зміни до Регламенту Верховної Ради були покликані узаконити неконституційну практику формування владної коаліції шляхом переходу до неї окремих депутатів. Закон «Про судоустрій і статус судів» був прийнятий передусім заради посилення впливу виконавчої влади на судову гілку та послаблення ролі Верховного Суду. Зміни до закону про місцеві вибори були ухвалені владною коаліцією, аби створити сприятливі умови для нечесної конкуренції на виборах у жовтні 2010 року, які дозволили Партії регіонів отримати більшість голосів у переважній більшості регіонів. Рішення Конституційного Суду про повернення дії Конституції редакції 1996 року було ухвалено під тиском Президента й мало на меті розширити його повноваження. Такою ж була мета прийнятого закону «Про Кабінет Міністрів України», а також указу Президента «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».

У свою чергу, положення резонансного Податкового кодексу, прийнятого за урядовою ініціативою, покращували умови роботи представників великого бізнесу за рахунок малого та середнього. Усе це дозволяє говорити, що законодавча діяльність протягом 2010 року переслідувала передусім вузькокорпоративні цілі.

**6. Участь громадськості в обговоренні та підготовці законодавчих актів.** *Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повне відсторонення громадськості від процесів обговорення законів та законодавчих норм, що приймаються, «5» — максимальне включення громадськості у процес обговорення та ухвалення законів та законодавчих норм.*

**Середня експертна оцінка — 1,75.**

Протягом 2010 року рівень залученості громадськості до процесу розробки та прийняття законодавчих актів впав до небачено низького рівня. Абсолютна більшість резонансних нормативних актів приймали без урахування думки представників громадянського суспільства та населення, а подекуди — прямо всупереч їй. Громадські обговорення важливих законодавчих актів почали носити суто фасадний характер, адже представники президентської адміністрації, уряду та провладної більшості ігнорували всі ті зауваження, які не відповідали їхнім інтересам.

Найяскравішим свідченням закритості процесу прийняття важливих законодавчих актів протягом 2010 року було ухвалення Податкового кодексу. Його основні положення були розроблені урядом ще влітку і одразу ж викликали багато критики з боку представників експертного середовища та громадського сектору. У відповідь уряд формально доопрацював законо-

проект, зберігши при цьому всі його основні вади, і вніс його до Верховної Ради. У результаті після його ухвалення парламентом розпочалися масові акції протесту підприємців, які вимагали від Президента ветувати Податковий кодекс. Президент, у свою чергу, також задовольнив вимоги протестуючих лише формально, повернувши закон на доопрацювання Верховній Раді, внаслідок чого в кінцевому варіанті Податкового кодексу більшість зауважень підприємців так і не було враховано.

Абсолютно закритим був процес розробки й інших резонансних законодавчих актів. Закон «Про судоустрій і статус суддів» було розроблено в Адміністрації Президента і прийнято парламентом у швидкому режимі без консультацій з громадськістю і не чекаючи висновків Венеційської комісії. Розроблені зміни до закону про місцеві вибори викликали серйозну критику українських громадських організацій і аналітичних центрів за створення передумов для викривлення народного волевиявлення, проте, знову ж таки, були прийняті практично в незмінному вигляді. Скасування пакету антикорупційних законів, які мали вступити в силу з 1 січня 2011 року, і внесення замість нього президентського законопроекту так само відбулося попри критичні висловлювання і пропозиції представників громадського сектору.

Єдиним помітним прикладом ефективного впливу громадськості на процес прийняття законодавчих актів, стало ухвалення закону «Про доступ до публічної інформації», який, попри тривалий опір представників владної більшості, все ж було ухвалено в січні 2011 року під тиском тривалої та широкої громадської кампанії.

### **Рекомендації щодо покращення ситуації у сфері законодавства:**

1. Закріпити право законодавчої ініціативи за групами депутатів, а не окремими депутатами, що зменшило б кількість законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту.
2. Запровадити процедури публічних консультацій щодо законопроектів з усіма зацікавленими суб'єктами.
3. Покласти на Уряд обов'язок затверджувати Програму своєї діяльності і подавати її на схвалення парламенту (несхвалення Програми діяльності кабінету Міністрів має тягти припинення його повноважень), обов'язок схвалення програми законодавчої діяльності, що забезпечувало б належне планування законодавчого процесу.
4. Розширити перелік вимог до пояснювальних записок до законопроектів (такі вимоги можуть передбачати, наприклад, оцінку відповідності законопроекту праву ЄС, міжнародним договорам України та



- чинним законодавчим актам, наведення інформації про проведені публічні консультації щодо законопроекту тощо).
5. Закріпити можливість подання альтернативних законопроектів у будь-який час до прийняття основного законопроекту у першому читанні.
  6. Посилити повноваження Апарату Верховної Ради України та парламентських комітетів у попередній експертизі законопроектів, контролі за їх оформленням, внесенням тощо.
  7. Запровадити обов'язкову експертизу законопроектів Урядом.
  8. Скоротити перелік випадків, за яких розгляд законопроектів може здійснюватись за скороченою процедурою.
  9. Закріпити обов'язковий розгляд законопроектів щонайменше у двох читаннях.
  10. Закріпити в Конституції можливість ухвалення законопроектів простою більшістю від присутніх на пленарному засіданні депутатів, спростити процедуру подолання вето Президента на закони (в усіх країнах Європи, окрім України, Росії та Білорусі, вето долається абсолютною, а не кваліфікованою більшістю голосів депутатів).
  11. Запровадити дієві та пропорційні дисциплінарні санкції за порушення принципу особистого голосування, пропуск без поважних причин засідань комітетів та пленарних засідань парламенту.
  12. Надати громадянам право звернення до Конституційного Суду з питань конституційності прийнятих законів (що стимулювало б депутатів до врахування при прийнятті законів вимог Конституції, правових позицій Конституційного Суду і надавало б громадянам додаткові можливості захисту своїх конституційних прав).
  13. Звузити обсяг депутатського імунітету.
  14. Запровадити реєстрацію інтересів депутатів, забезпечити належний контроль за їх активами і витратами та належне регулювання лобістської діяльності.



## III. Права людини

### Експертна група:

1. Євген Захаров.
2. Володимир Яворський.

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Права людини» за період 1 січня — 31 грудня 2010 року є 2,25.

2010 рік характеризувався значною централізацією влади та звуженням політичної й економічної свободи в країні, а також істотним обмеженням прав людини та основоположних свобод.

Протягом року був установлений практично монопольний контроль за органами влади правлячої Партії регіонів. Така концентрація призвела до порушення роботи механізмів стримувань та противаг і монополізації влади однією політичної сили, що створило загрозу політичній свободі та плюралізму думок.

Дії органів влади протягом 2010 року свідчили не про наміри змінити ситуацію на краще, а про згортання навіть тих позитивних процесів, що були, і появу нових тенденцій щодо порушень прав людини і проявів неповаги до них.

Спостерігався різкий наступ на громадянські права та політичні свободи. Порушення свободи мирних зібрань у 2010 році були значно більшими, ніж за 2005–2009 роки разом узяті. З одного боку, різко зросла кількість та масовість мирних зібрань, що сигналізувало про значний ріст протестних настроїв. З іншого боку, істотно погіршилася практика реалізації свободи мирних зібрань. Це було обумовлено низкою причин: відсутністю профільного закону, що регулює здійснення свободи мирних зібрань; необґрунтованими заборонами мирних зібрань судами; встановленням різного виду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади щодо місця проведення, строків завчасного повідомлення тощо; тиском на активістів та організаторів мирних заходів з боку правоохоронних органів та посадових осіб установ, в яких працюють або навчаються активісти та ініціатори зібрань (керівники організацій, ректори вузів); незаконним припиненням, перешкоджанням, перевищенням повноважень або бездіяльністю з боку працівників міліції.

Значними були також порушення свободи вираження поглядів. Правоохоронні органи відверто використовували для переслідування опонентів влади, як політичної опозиції, так і представників громадянських рухів і профспілкових лідерів. Унаслідок проведеної влітку 2010 року судової реформи та потужного політичного тиску судова система лишилася решти своєї незалежності, потрапивши під цілковитий контроль правлячої партії.

Були очевидними наміри можновладців ліквідувати економічну конкуренцію, знищити середній і малий бізнес, встановити неофеодальні відносини між працедавцями та найманими працівниками, позбавити органи влади будь-якого цивільного контролю. Це, зокрема, проявилось у прийнятті Податкового кодексу в обхід інтересів більшості підприємців та спланованій стратегії уряду на обмеження прав малого і середнього бізнесу.

Під різким тиском опинилися незалежні інституції: через зміну повноважень, способу призначення чи механізму перепризначення було встановлено контроль за Національною радою з питань телебачення та радіомовлення, Конституційним судом України, прокуратурою та іншими важливими регулюючими чи контролюючими органами влади.

Різко погіршилася ситуація в царині свободи слова. Посилився адміністративний тиск на журналістів з боку власників ЗМІ. Власники, підтримуючи владу як політики або зі страху в рамках самоцензури, почали істотно впливати на зміст ЗМІ, особливо телеканалів. Було зафіксовано багато

фактів замовчування або перекручування суспільно-важливої інформації, маніпуляцій у новинах, поширення політичного провладного замовлення, опозиція стала мати менше доступу до ефіру, скоротилася кількість політичних програм, особливо тих, що йшли в прямому ефірі. Також посилився тиск на журналістів, коли їм забороняли знімати певні репортажі або уже відзняті матеріали не потрапляли в ефір.

У цілому ситуація з правами людини в 2010 році суттєво погіршилася, в основному внаслідок їх умисного обмеження з боку представників влади.

### **1. Достатня правова забезпеченість захисту прав людини в Україні.**

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — недостатня законодавча забезпеченість захисту прав і свобод громадян, наявність у законодавстві дискримінаційних норм щодо певних соціальних груп (дати приклади), «5» — достатність законодавчої бази для забезпечення прав і свобод людей, відсутність у законодавстві дискримінаційних норм.

#### *Середня експертна оцінка — 2,25.*

В Україні зберігся недостатньо високий рівень законодавчого забезпечення прав і свобод. У багатьох положеннях українське законодавство не відповідає міжнародним стандартам прав людини. Також бракує ефективних процесуальних норм, що встановлювали б належну процедуру реалізації багатьох прав і свобод.

Якщо в 2005-2009 роках законодавство, яке мало поліпшити захист і здійснення прав людини, розроблялося (Концепції реформування судової системи, кримінальної юстиції, безоплатної правової допомоги, проект Кримінально-процесуального кодексу тощо), то в 2010 усі ці розробки було відкинуто, а замість них запропоновані інші законопроекти, які не захищають, а допускають порушення прав людини (Закон про статус суддів та судустрій, Податковий кодекс, Закон про захист персональних даних та інші).

### **2. Дотримання у суспільстві законів щодо захисту прав і свобод людей.**

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повне ігнорування у суспільстві законів щодо захисту прав і свобод людей (навести приклади), «5» — повне дотримання у суспільстві законів щодо захисту прав і свобод людей.

#### *Середня експертна оцінка — 2.*

У країні поглибилися проблеми з виконанням законів, що забезпечують права і свободи особи. Здійснення влади провадилося без урахування до-

тримання прав і свобод й суспільних інтересів громадян. Це призводило до росту суспільних конфліктів і збільшення масових протестів. Посилився тиск влади на журналістів, громадських активістів і представників опозиції. Навіть те недостатнє законодавство, спрямоване на захист прав і свобод, яке існувало, порушувалося або ігнорувалося.

**3. Ефективність діяльності державних органів та спеціалізованих інституцій, спрямована на захист прав і свобод людей (комітет ерховної Ради із захисту прав людей, омбудсмен, М С, суди, прокуратура, громадські організації).** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повна неефективність інституцій, що мають обстоювати права та свободи людей, «5» — висока ефективність інституцій, що обстоюють права та свободи людей

*Середня експертна оцінка — 1,75.*

Органи влади, навіть ті, що мають за законом певний незалежний статус (наприклад, омбудсмани, суди, прокуратура тощо), стали більш залежними від однієї політичної сили. Це особливо відобразилося на діяльності міліції та судів. У результаті, ці органи влади більше захищали державні чи політичні інтереси провладної партії, ніж права людини та основоположні свободи. Правоохоронні органи почали використовувати з політичною метою, чого не було з 2005 року.

Результати діяльності ВРУ і профільного Комітету ВРУ з прав людини у 2010 році просто відсутні. Жоден закон, який стосується прав людини, ухвалений в 2010 році, не можна визнати прийнятним. Те ж саме можна сказати про діяльність профільного Комітету з прав людини. Уповноважений ВР з прав людини мав успіхи в окремих конкретних справах, але загалом він не впливав на стан із правами людини в країні. Діяльність Міністерства внутрішніх справ, органів прокуратури та Національної комісії з питань суспільної моралі для прав людини була суто негативною. Поодинокі випадки захисту прав людини прокуратурою на регіональному рівні були дуже рідкісними. Рішень судів, спрямованих на захист прав людини, було більше, але залежність судів від виконавчої влади, що значно виросла в 2010 році, та загальна висока корумпованість судів робили судовий механізм захисту прав людини в цілому неефективним. Громадські організації в 2010 році домоглися значних успіхів у захисті прав людини, але загальна кількість порушень є такою великою, що ці успіхи губилися у великому шарі порушень.

**4. Дотримання у суспільстві політичних прав і свобод (свобода мирних зібрань і свобода асоціацій, право на участь в управлінні, право**

**обирати і бути обраним у органи влади, право утворювати політичні партії, безперешкодна діяльність опозиційних політичних сил, право висловлювати будь-які політичні погляди тощо).** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повня відсутність політичних прав і свобод, переслідування громадян за політичними мотивами (навести приклади), «5» — повне дотримання у суспільстві політичних прав і свобод.

*Середня експертна оцінка — 2,25.*

Протягом 2010 року була істотно обмежена політична свобода в країні. Основними проблемними питаннями стали обмеження свободи мирних зібрань (істотне збільшення кількості необґрунтованих судових заборон, безпідставне зупинення мирних зібрань міліцією, переслідування організаторів правоохоронними органами тощо). Також істотні перешкоди виникли у політичних партій, зокрема, органами влади була блокована робота осередків опозиційних партій, що істотно обмежило їхню участь на місцевих виборах. Опозиція стала мати значно менше доступу до центральних ЗМІ.

Мало місце вибіркове переслідування опозиції, кримінальні справи проти членів якої є дуже сумнівними. У більшості цих справ, зокрема, проти членів уряду, діяння, які інкримінуються, не є кримінально караними. Усе це разом дозволяє зробити висновок про політичні переслідування і подальший занепад політичної культури.

**5. Дотримання у суспільстві громадянських прав і свобод (право організувати громадські об'єднання, свобода слова і інформації, свобода думки, совісті і релігії).** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — повна відсутність громадянських свобод, переслідування за вияви громадянської активності (навести приклади), «5» — дотримання у суспільстві усіх громадянських прав та свобод, державна підтримка розвитку громадянського суспільства.

*Середня експертна оцінка — 2.*

Стан із громадянськими правами і свободами в 2010 році значно погіршився. Усі вітчизняні та західні експерти відзначили згортання свободи вираження поглядів. В Інтернеті та друкованих виданнях ще можна було побачити чимало критичних матеріалів щодо дій нової адміністрації, а ось на телебаченні цензура знову з'явилася у різних формах, в тому числі у вигляді заборони сюжетів, у яких присутня критика чинної влади, обмеження редакційних повноважень, та видання інструкцій щодо включення або ігнорування певних політичних тем і фактів.

Про згортання свободи вираження поглядів свідчили також зникнення кількох гострих ток-шоу, анулювання ліцензій на мовлення двох незалежних телекомпаній «ТVІ» та «5 канал». Кількість фізичних нападів на журналістів протягом 2010 року збільшилася; у той же час реакція влади на такий розвиток подій була неадекватною: винних у скоєнні правопорушень не було притягнуто до відповідальності.

З'явилися порушення свободи совісті і релігії: Українська Православна Церква Московського Патріархату почала перетворюватися на привілейовану конфесію, що отримує політичні та майнові преференції за рахунок інших конфесій, наприклад, об'єкти державного та комунального майна, що є пам'ятками історії, культури та природи.

**6. Дотримання у суспільстві особистих прав (право на життя, на захист від рабства, від катувань, від безпідставного арешту, затримання або вигнання, право на рівність перед законом, на справедливий суд, на приватність, на свободу пересування, право на притулок).**

### *Середня експертна оцінка — 2.*

Стан дотримання особистих прав в 2010 році помітно погіршився порівняно з попередніми роками.

Нова влада не тільки не здійснила жодних кроків до покращення ситуації, але й знищила певні надбаня попередньої влади. Наприклад, було ліквідовано управління моніторингу дотримання прав людини в органах внутрішніх справ.

В 2010 році почастишали випадки смерті людей в установах міліції: до публічної сфери потрапила інформація про 51 такий випадок (в 2009 році відомо про 24 померлих в установах МВС). Катування та погане поводження в 2010 році стало більш поширеним явищем, ніж у попередні 5 років. Значно ускладнилася ситуація в слідчих ізоляторах, де загальна кількість ув'язнених в 2010 році перевищила 40 тисяч.

Право на справедливий суд системно порушувалося в багатьох аспектах: ігнорувалася презумпція невинуватості, право зберігати мовчання, право на захист, не виконувалися судові рішення. Право на приватність грубо порушувалося в усіх його аспектах. Зокрема, великих масштабів в 2010 році набуло зняття інформації з каналів зв'язку, а державні органи в порушення Конституції збирали персональну інформацію про соціально активних людей. Суттєво погіршилася також ситуація зі свободою пересування. Органи місцевого самоврядування масово запроваджували комендантську годину для неповнолітніх. Міліція обмежувала свободу пересування, блокуючи без

пояснень або за надуманими причинами автобуси, котрими їхали до Києва учасники мирних зібрань, погрожуючи перевізникам позбавленням ліцензій. Погіршилася ситуація з правом на притулок: в 2010 році статус біженця отримало не більше 6% від загальної кількості шукачів притулку, які звернулися для отримання цього статусу (в 2009 р. — більше 10%).

## **7. Дотримання економічних прав.**

### *Середня експертна оцінка — 2.*

Економічні та соціальні права в 2010 році порушувалися ще більше, ніж у попередні роки. Рівень життя більшості людей в Україні знизився. Це пов'язано зі зниженням реальних доходів населення та збільшенням цін і тарифів на продукти харчування, а також транспортні та житлово-комунальні послуги. Заробітна плата і пенсії не встигали за зростанням цін.

Держава не виконувала соціальні-економічні права, визначені законами, через відсутність коштів у бюджеті. Громадяни подавали численні позови до держави щодо відшкодування їм значних сум коштів. Тоді держава почала відмовлятися виконувати ці судові рішення. Саме тому тисячі українців звертаються до Європейського суду з прав людини щодо виплати їм присуджених судом коштів.

Конституційні гарантії про ефективне і доступне для всіх громадян медичне обслуговування, про безоплатну медичну допомогу залишились на папері.

Катастрофічно низькою стала якість освіти. Молодь не бачить зв'язку між своєю освітою і своєю життєвою перспективою.

Право на житло не забезпечувалося, оскільки держава протягом багатьох років не спроможна забезпечити житлом найбільш вразливі категорії населення.

Відсутність поділу між правовими нормами, які встановлюють соціальні гарантії і затверджують привілеї, унеможливило здійснення ефективного соціального забезпечення і призводило до відсутності повного бюджетного фінансування соціальних виплат.

## **8. Дотримання культурних прав.**

### *Середня експертна оцінка — 2.*

В умовах, коли бюджетні кошти відверто розкрадалися, культурні установи лишились на маргінесі суспільного життя. Вони вкрай погано фінан-



сувалися, культурні установи — будинки творчості, виставкові зали, бібліотеки, музеї тощо — закривалися, щоб вивільнити будинки, які можна продати. Культурної політики держави як такої просто не існує.

Також погіршилася державна політика щодо реалізації культурних прав. Зокрема, була зменшена державна підтримка національних меншин та розвитку мов меншин. Поширення використання російської мови за рахунок усіх інших набуло загальноукраїнського масштабу.

**9. Реальна можливість пересічного громадянина відстояти свої права у суді.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — такої можливості практично немає, «5» — така можливість завжди є.

*Середня експертна оцінка — 2,5.*

Унаслідок прийняття нового закону «Про судоустрій і статус суддів» посилилася залежність суддів від органів влади. Цей закон істотно обмежив можливості судового захисту прав і свобод. У результаті його прийняття було звільнено сотні суддів. За такого тиску судді уникали приймати рішення проти органів влади, і стало значно важче захищати свої права. Ще більше ситуація погіршувалася через значну корумпованість суддів.

Тим не менше, навіть за різкого підвищення залежності суддів шанси виграти справу в суді в кінцевому рахунку завжди є, і можна навести багато позитивних прикладів. Водночас, кількість негативних прикладів на два порядки більше.

**10. Дотримання у суспільстві рівних прав громадян, незалежно від статі, віку, національності.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — наявність серйозної дискримінації по відношенню до певної категорії громадян (навести приклади), «5» — дотримання у суспільстві рівних прав усіх громадян.

*Середня експертна оцінка — 2,75.*

В 2010 році в Україні найбільше розповсюдженою була дискримінація за станом здоров'я (особливо людей з фізичними вадами, хворих ВІЛ/СНІД, туберкульоз, наркоманію) та за віком. Серед етнічних меншин найбільше від дискримінації потерпали роми та вихідці з Кавказу, щодо яких можна говорити про расову дискримінацію. Інші меншини, які були дискриміновані в Україні — мовні меншини (наприклад, українці та кримські татари в Криму), сексуальні меншини. Мала місце гендерна нерівність, вона посилилася в 2010 році порівняно з попередніми роками. Водночас можна ска-

зати, що рівень дискримінації і ксенофобії в Україні нижчий, ніж у сусідніх країнах (Росія, Болгарія, Польща), пряма дискримінація відсутня взагалі, а прояви непрямой дискримінації іноді поєднуються з насильством, але такі факти не мають системних ознак.

**11. Наявність у суспільстві проявів расизму та національної нетерпимості.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — наявність у суспільстві явних проявів національної нетерпимості (навести приклади), відсутність реальної боротьби державних органів з цими явищами, «5» — відсутність у суспільстві проявів національної нетерпимості.

*Середня експертна оцінка — 3,4.*

Кількість злочинів, вчинених на ґрунті ненависті, зменшилася у порівнянні з минулими періодами. Також зменшилася кількість матеріалів у ЗМІ, що розпалюють ворожнечу.

В Україні прояви расизму спостерігалися відносно людей з іншим кольором шкіри — вихідців з Африки, Азії, а також ромів і вихідців з Кавказу. Расизм найчастіше проявляється на побутовому рівні, організований расизм в Україні широко не розповсюджений, але помітний, і відповідна молодіжна субкультура поступово поширюється. Водночас найбільш грубі прояви расизму, такі, як напади на чорношкірих та інших людей неслів'янської зовнішності, були ліквідовані протягом 2007-2009 років. На жаль, в 2010 році усі інститути, створені для боротьби з расизмом і ксенофобією, були ліквідовані. За інерцією 2010 рік залишався відносно спокійним в цьому сенсі, але в подальшому можна очікувати загострення цієї проблеми у зв'язку з відсутністю протидії державних органів цим явищам.

**12. Стан захисту прав особливо уразливих соціальних груп (інвалідів, психічно хворих, засуджених тощо).** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — систематичне порушення прав уразливих соціальних груп (навести приклади), відсутність цілеспрямованої державної політики, спрямованої на захист прав уразливих соціальних груп, «5» — повне дотримання прав уразливих соціальних груп, реалізація послідовної політики, спрямованої на обстоювання прав уразливих соціальних груп.

*Середня експертна оцінка — 2,2.*

За умов, коли після президентських виборів соціальна політика державних органів фактично ігнорувала становище тих, хто потребує соціальної

допомоги, до яких просто не доходять бюджетні кошти в повному обсязі, становище уразливих груп не могло покращитися. Більше того, в 2010 році держава економила на хворих: закривала туберкульозні диспансери, шкірно-венерологічні диспансери, санаторії, лікарні тощо.

### **Рекомендації щодо покращення ситуації у сфері прав людини:**

1. Ініціювати конституційний процес з метою створення нової сучасної Конституції країни.
2. Внести до парламенту та прийняти в прискореному порядку новий Кримінально-процесуальний кодексу разом із законами про зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінального кодексу України.
3. Внести до парламенту та прийняти зміни до закону «Про судоустрій та статус судді» відповідно до рекомендацій Венеціанської Комісії Ради Європи.
4. Ухвалити в другому читанні закон «Про громадські організації», прийнятий у першому читанні.
5. Розробити та прийняти закон про вибори народних депутатів відповідно до європейських стандартів.
6. Припинити переслідування політичної опозиції за допомогою вибіркового кримінального переслідування.
7. Міліції та СБУ утриматися від здійснення тиску та переслідування громадських активістів і представників політичних партій.
8. Судам узагальнити судову практику щодо обмеження свободи мирних зібрань відповідно до статті 39 Конституції України та статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини.
9. Відхилити проект закону № 2450 «Про порядок проведення мирних зібрань» та розробити, подати до парламенту й прийняти закон про свободу мирних зібрань, що має відповідати статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини.
10. Внести зміни до законодавства з метою реалізації закону «Про доступ до публічної інформації».
11. На виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі «Іванов та інші проти України» розробити ефективні заходи для усунення проблем з виконанням судових рішень, особливо в справах, де стороною є держава, державна установа чи підприємство.
12. Відповідно до додаткового протоколу до Конвенції ООН проти катувань створити незалежний моніторинговий (превентивний) меха-

- нізм контролю за місцями позбавлення волі, включно з лікарнями та інтернатами.
13. Внести зміни до закону «Про захист персональних даних» відповідно до європейських стандартів.
  14. Внести зміни до закону «Про захист суспільної моралі» з метою ліквідації Національної Комісії по захисту суспільної моралі відповідно до указу Президента від 9 грудня 2010 року N 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади».
  15. Законодавчо забезпечити діяльність недержавних експертів та експертних бюро.
  16. Вжити заходів для створення можливості неурядовим організаціям відвідувати установи Державного департаменту з питань виконання покарань.
  17. Ухвалити новий закон про безоплатну правову допомогу з врахуванням ухваленої раніше Концепції безоплатної правової допомоги.
  18. Передати функції реєстрації громадян, іноземців та осіб без громадянства на території країни від МВС до Міністерства юстиції України.
  19. Припинити боротьбу з уявною «незаконною міграцією» та кардинально змінити принципи побудови внутрішньої «міграційної політики».
  20. Ухвалити базовий антидискримінаційний закон.
  21. Легалізувати й зареєструвати всю продуктивну власність країни в єдиному відкритому реєстрі.
  22. Реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціально-економічні права, та ті, що надають певні привілеї в зв'язку із зайняттям певної посади чи особливими заслугами.
  23. Відмовитись від використання показника «рівня забезпечення прожиткового мінімуму», який необґрунтовано знижує мінімальні соціальні гарантії, що декларуються у законодавстві.



## IV. Медіа

### Експертна група:

1. Діана Дуцик.
2. Наталія Лігачова.
3. Вікторія Сюмар.
4. Олександр Чекмишев.

**Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Медіа» за період 1 січня — 31 грудня 2010 року є 2,10.**

2010 року в Україні відбулося системне погіршення у сфері свободи ЗМІ та зниження ефективності комунікації у трикутнику громадяни-ЗМІ-влада. При цьому як у загальнонаціональних, так і регіональних ЗМІ відбувалося зниження рівня якісного інформування, внаслідок чого громадяни не могли отримувати достатньо інформації, необхідної для того, аби вони могли

зробити адекватні оцінки, самоідентифікуватися та скоригувати свою поведінку щодо політичних, соціально-економічних та інших проблем.

Влада посилила тиск на ЗМІ та почала робити послідовні кроки з обмеження свободи слова та діяльності мас-медіа. Зокрема, погіршився доступ журналістів до інформації. Особливо це стосується незалежних чи опозиційних ЗМІ, чиї журналісти мали проблеми з доступом навіть на офіційні заходи.

Різко зросла кількість випадків економічного, політичного, непрямого тиску та цензури переважно в середині редакцій. Публічні заяви про цензуру зробили журналісти телеканалів «1+1», «СТБ», «Kyivpost», журналісти каналів «5 канал» та «ТВі» заявили про тиск з боку влади. В результаті, це призвело до виникнення Громадського руху «Стоп цензурі!», який об'єднав журналістів різних ЗМІ з різних регіонів України. Зазначені тенденції стосувалися як загальноукраїнських ЗМІ, так і регіональних мас-медіа.

В українських ЗМІ продовжувала розвиватися практика поширення замовних матеріалів, проплачених як за рекламу, але в цілій низці випадків за вищими розцінками. Це явище під назвою «джинса» призвело до того, що більша частина новинного контенту українських ЗМІ, особливо що стосується громадсько-політичного життя, економічних новин та новин про діяльність бізнесу зайнята замовними матеріалами, що іще більшою мірою погіршує рівень якісного інформування громадян.

Крім того, як свідчать результати провідних українських моніторингових організацій, у новинному сегменті українських медіа кардинально зменшився баланс представлення влади та опозиції як в абсолютних показниках, так і за тональністю, а рівень дотримання європейських професійних та етичних стандартів журналістської діяльності впав до позначки 2002-2004 років. Останнє також зумовило те, що як у внутрішніх редакційних статутах, так і в повсякденній практиці згадані стандарти практично відсутні.

Мало місце різке зростання кількості нападів, погроз та перешкоджань діяльності журналістів. Новою стала тенденція побиття журналістів представниками державних охоронних структур, як це сталося з журналістом Сергієм Андрушком «СТБ», Азадом Сафаровим «5 канал», Сергієм Лещенком (Українська правда) та іншими. При цьому жоден правоохоронець, який застосував силу до журналістів, не був звільнений чи покараний. Зафіксовано зростання уваги силових структур до діяльності ЗМІ та журналістів, в тому числі до блогерів.

Вперше за останні 9 років було зафіксовано зникнення (з великою ймовірністю вбивство) журналіста — головного редактора газети «Новий стиль» з Харкова, яке слідство пов'язує з професійною діяльністю. Попри контроль

за справою Президента Януковича, розслідування досі не дало відповіді на питання про виконавців та замовників злочину.

2010-го року відсутність державної політики щодо розвитку українського сегменту Інтернету призвела до того, що пересічний український споживач отримав більше доступу до дитячої порнографії, проявив расової і національної нетерпимості та тероризму. Водночас це відбувалося на тлі популістських та непрофесійних заяв українських політиків та представників влади щодо жорсткого регулювання Інтернету, що може тлумачитися як прагнення перетворити український сегмент Інтернету в зону тотального поліцейського контролю.

Загалом за останній рік Україна кардинально відкотилася від європейських стандартів, зокрема в царині виконання своїх зобов'язань, які випливають з її членства в Раді Європи, ОБСЄ та інших міжнародних організаціях, а також досягнення відповідності політичній складовій Копенгагенських критеріїв 1993 року щодо набуття членства в Європейському Союзі в частині забезпечення стабільності та ефективності функціонування відповідних інститутів, які гарантують демократію, принципи свободи слова та розвиток засобів масової інформації, а також виконання відповідних положень Плану дій «Україна — Європейський Союз».

### **1. Законодавче забезпечення свободи слова і незалежності медіа.**

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що свобода слова законодавчо не забезпечена і що законодавство репресивне по відношенню до медіа та журналістів, «5» — законодавча база забезпечує свободу слова та медіа.

#### ***Середня експертна оцінка — 3,2.***

Протягом 2010 року законодавство в сфері ЗМІ практично не зазнало змін. Відтак, при наявності базових законів, що гарантують свободу преси, жодних реформ щодо роздержавлення, створення суспільного мовлення, дерегулювання, забезпечення прозорості медіа власності зроблено не було. Варто відзначити хіба що роботу над законопроектом «Про доступ до публічної інформації», яка активізувалася після вимог журналістського та громадського середовища.

Були, однак, і деякі позитивні приклади. Так, 20 травня 2010 року Верховна Рада ухвалила проект Закону України «Про посилення захисту майна редакцій засобів масової інформації, видавництв, книгарень, підприємств книгорозповсюдження, творчих спілок», № 4001-1.

Продовжилася і дискусія щодо законодавчої бази для створення суспільного мовлення. Але, зважаючи на те, що дискусії про суспільне мовлення

точаться давно і було навіть розроблено декілька концепцій створення суспільного мовлення в Україні, варто зауважити, що є декілька ризиків. По-перше, що ця проблема так і залишатиметься невирішеною. По-друге, навіть у разі прийняття відповідних законів є ризик того, що державне мовлення буде просто автоматично перейменовано у суспільне, що не означає, що воно стане суспільним за наповненням.

**2. Існування цензури.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає наявність державної цензури, «5» — вільну, безцензурну діяльність медіа.

*Середня експертна оцінка — 1,8.*

У 2010 році цензура в країні суттєво посилилася. Це проявилось у спробах держави контролювати інформаційний простір, в першу чергу телебачення. Частково це сталося через домовленості з власниками телеканалів і через судовий тиск на тих власників, які не беруть участі у домовленостях з владою. Фактично медіа перетворилися на предмет торгу для власників з владою щодо умов ведення іншого великого бізнесу. Це не могло не відобразитися на редакційній політиці. Також протягом року відбувався процес усунення неугодних журналістів з ефіру, особливо тих, які виступили із заявами про цензуру.

Яскравими прикладами посилення цензури в 2010 році були, зокрема, видалення пародії на Віктора Януковича в програмі «Велика різниця» телеканалом «ICTV», заява тележурналіста ТОВ ТРО «Маріупольське телебачення» Ірина Прудкова про заборону оприлюднення резонансних матеріалів, конфлікти на телеканалах «1+1» і «СТБ», у ході яких журналісти заявили про тиск на них з боку керівників телеканалів і їх намагання запровадити цензуру.

**3. Наявність репресій та фізичного насильства по відношенню до медіа та журналістів.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає наявність систематичних репресій та фізичного насильства по відношенню до журналістів (навести приклади), а «5» — відсутність репресій та насильства.

*Середня експертна оцінка — 1,7.*

Рівень насильства відносно журналістів суттєво зріс. З'явилися приклади застосування насилля проти журналістів від представників державної служби охорони, як у випадку з Сергієм Андрушком «СТБ», Азадом Сафаровим «5 канал», Сергієм Лещенком (Українська правда), Дементієм Білим



(«Вільний вибір») та іншими. Проблема в тому, що не було ефективних розслідувань та покарання винних.

У 2010 році зник журналіст Василь Климентьев, слідство схиляється до версії, що його було вбито. Попри заяви Президента про контроль над розслідуванням, винних не знайдено та не покарано.

**4. Доступ журналістів до джерел інформації у органах влади та державних інституціях.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає неможливість для журналістів отримати потрібну інформацію у органах влади та державних інституціях, а «5» — сприяння органів влади та державних інституцій в отриманні журналістами потрібної інформації.

*Середня експертна оцінка — 1,7.*

Діяльність органів влади стала значно менш прозорою, особливо на етапі ухвалення рішень. Доступ журналістів до інформації погіршився, якість відповідей на інформаційні запити знизилася. Тенденція відмовляти журналістам у наданні будь-якої інформації значно посилилася. З'явилися указки від керівників органів місцевого самоврядування, як наприклад голови Київської міської державної адміністрації Олександра Попова щодо неможливості надання інформації будь-ким із чиновників, окрім прес-служби. Іншими прикладами були заборона охорони Кабінету міністрів фотографу «Газети по-київськи» фотографувати міністрів, які під'їжджали на ранкове засідання уряду, перешкоджання волинським журналістам отримувати інформацію з боку голови Волинської обласної державної адміністрації Бориса Клімчука та голови Волинської обласної ради Анатолія Грицюка, недопуск більшості журналістів на прес-конференцію Віктора Януковича та Дмитра Медвева після підписання міждержавної угоди в Харкові.

Так само, зменшилася кількість публічного спілкування високопоставлених чиновників з пресою. Президент Віктор Янукович мав лише одну відкриту прес-конференцію протягом 2010.

**5. Ідсутність перешкод у здійсненні журналістської діяльності.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» — систематичне і принципове перешкоджання діяльності журналістів органів влади та державних інституцій (навести приклади), а «5» — сприяння діяльності журналістів органів влади та державних інституцій.

*Середня експертна оцінка — 2,5.*

Стали частими відмови прес-служб в наданні акредитації незалежним журналістам, зокрема, Сергієві Лещенку, Мустафі Найєму та деяким іншим журналістам в регіонах. Про відмову надавати їм акредитацію з боку представників влади заявляли, зокрема, журналісти Черкаської та Донецької областей.

**6. Можливість медіа та окремих журналістів обстояти свої права у суді.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що журналіст практично не може відстояти свої права у суді, а «5» — що він може відстояти ці права.

*Середня експертна оцінка — 2,1.*

Протягом року залежність судової влади від Президента та владної команди посилилася. Показовим став процес проти двох незалежних телеканалів 5 каналу та ТВі, коли після подачі компанії, що опосередковано належить главі СБУ Хорошковського, суд відібрав додаткові ліцензії цих каналів.

Іншими прикладами були програш у суді тернопільської журналістки Жанни Попович за позовом, поданої проти неї Копичинською виправною колонією, судова заборона трансляції програми журналістських розслідувань «Хто тут живе?» на телеканалі «ZIK» тощо.

**7. Наявність громадських організацій журналістів, які обстоюють права журналістів.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає відсутність таких організацій, а «5» — наявність та ефективність їхньої діяльності.

*Середня експертна оцінка — 3,3.*

За цей рік мала місце активізація журналістського руху, створення кампанії «Стоп цензурі!», активізація правозахисної та адвокаційної діяльності низки журналістських організацій — ГО «Телекритика», Інститут медіа права, Інститут масової інформації, посилення міжнародної співпраці українських журналістів з іноземними колегами.

Проте попри наявність цих структур загалом журналістське середовище залишається розрізненим та не консолідованим. Проблема солідарності журналістського цеху в Україні актуальна, як і завжди.

**8. Незалежність медіа від тиску чи впливу державних органів влади та інституцій.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що медіа повністю підконтрольні державним органам влади, а «5» — що вони повністю незалежні від влади.

### *Середня експертна оцінка — 2.*

Посилився тиск державного регулятора Національної ради з питань телебачення та радіомовлення, були задіяні суди для обмеження поширення незалежних телеканалів. Як засвідчив контент-аналіз, державні мовники стали значно більше подавати виключно офіційну точку зору, що є опосередкованим поясненням впливу Кабінету міністрів та інших органів впливу.

Крім того, на журналістів стали більше тиснути правоохоронні органи влади та СБУ. Проблема тиску з боку представників різних органів влади також актуалізувалася з новою силою в регіонах. Найрезонансними прикладами були конфлікт львівського прокурора Олександра Баганця з львівською газетою «Експрес», що доповнився тиском місцевої податкової адміністрації на цю газету, обшук у квартирі київської журналістки Олени Білозерської і тиск СБУ на судовий процес у справі частот телеканалів «ТВі» і «5 канал»

**9. Незалежність медіа від політичного тиску чи впливу.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що медіа повністю перебувають під тиском політичних сил та обслуговуванню їхніх інтересів, «5» — що медіа вільні від політичного тиску.

### *Середня експертна оцінка — 1,8.*

Усі приклади, наведені вище, які стосувалися або тиску на журналістів, або перешкоджанню їх діяльності — мали політичне забарвлення. Як правило стороною, яка здійснювала тиск, виступали представники чи то влади, чи то владної Парії регіонів.

**10. Незалежність діяльності журналіста від тиску власників.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що власник повністю визначає діяльність журналіста, «5» — що журналіст незалежний від тиску власника.

### *Середня експертна оцінка — 1,8.*

Власники були головними цензорами, які здійснювали тиск та впроваджували цензуру через топ менеджмент та редакторів видань, і орієнтуючись на бажання державних органів влади щодо створення позитивного інформаційного поля. Мали місце конфлікти між колективами холдингу «Главред-медіа» з Ігорем Коломойським та топ-менеджером Олександром Ткаченко, редакції «СТБ» з Олексієм Мустафінім та Олександром Бородянським, тощо.

**11. Економічна самодостатність медіа.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що медіа не мають достатніх прибутків і змушені брати кошти від «спонсорів», які й визначають редакційну політику, «5» означає можливість існування медіа на власні зароблені кошти.

*Середня експертна оцінка — 2,5.*

Криза дещо позначилася на прибутках ЗМІ, особливо друкованих, однак більшість телеканалів та частина інтернет-видань цілком спроможні існувати на ринкових засадах.

Водночас, мас-медіа не є економічно самодостатніми в Україні. Це породжувало більшість проблем, про які уже було сказано вище. У тому числі це дозволяло власникові, на дотації у якого знаходиться те чи інше ЗМІ, використовувати його на свій розсуд, тобто диктувати редакційну політику через економічний тиск на редакцію (тобто через не виплату зарплат співробітникам редакцій). Такі приклади уже мали місце цього року в холдингу «Главред-медіа». Так, журналісти редакції «Главред» (журнал та група сайтів) страйкували через не виплату їм зарплат.

**12. Незалежність медіа від важелів економічного тиску.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що держава або інші суб'єкти під загрозою застосування економічних важелів (податкові органи чи судові позови) впливати на редакційну політику медіа, а «5» — що такої можливості немає.

*Середня експертна оцінка — 2.*

Існувала можливість тиску на бізнес власників ЗМІ, проте фактів застосування такого тиску поки що не має. Винятком була хіба що відмова авіакомпаній розповсюджувати на бортах журнал «Український тиждень», що редакція пов'язувала із незалежною проукраїнською позицією видання.

**13. Розуміння органами влади, державними інституціями та політичними силами важливості місії медіа у суспільстві, сприяння діяльності медіа.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що державні органи вбачають у медіа агітатора та маніпулятора, а «5» — що вони розуміють і визнають демократичні функції медіа.

*Середня експертна оцінка — 1,2.*

Влада, політики та державні інституції переважно не мають розуміння та усвідомлення важливості свободи преси для розвитку суспільства та держави. Як показує спілкування Президента Януковича з журналістами, він не усвідомлює принципів функціонування незалежних видань, а відтак не розуміє значення та важливість такого інструменту як вільна преса.

Вкрай низькою лишилася культура взаємин політиків та журналістів.

Влада не реагує на резонансні розслідування, які з'являються в медіа. А якщо й реагує, то як правило не для того, щоб покарати винних, а для того, щоб натиснути на журналістів, які оприлюднюють часто не бажану для політиків інформацію.

**14. Прозорість власності на медіа та їх фінансової діяльності.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає повну закритість інформації про реальних власників медіа, а «5» — повну відкритість такої інформації.

*Середня експертна оцінка — 2,3.*

На даний момент формально відкрито доступ до Державного реєстру друкованих ЗМІ та інформаційних агентств. Однак інформацію про власників ЗМІ практично не можна відстежити та довести офіційно. Закону про прозорість медіа власності немає, реально власність часто є зареєстрованою на офшорні компанії, а Національна рада, яка здійснює ліцензування, не забезпечує інформування громадськості про структуру власності. Відтак, суспільство переважно позбавлене можливості знати про реальних власників тих, хто формує інформаційний простір країни.

Таким чином не йдеться про повну прозорість власності медіа та їх фінансової діяльності.

**15. Дотримання журналістами професійних стандартів та професійної етики, наявність журналістських організацій, які реагують на порушення професійних стандартів та професійної етики.** Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що більшість журналістів ігнорує професійні стандарти та принципи професійної етики, а «5» — що у журналістській спільноті затвердилися професійні стандарти та принципи професійної етики.

*Середня експертна оцінка — 2,3.*

Попри наявність етичного кодексу та етичної комісії, рівень дотримання журналістами як принципів етики, так і журналістських стан-

дартів суттєво знизився. В першу чергу йдеться про такий стандарт як об'єктивність, подача різних точок зору, відділення фактів від коментарів. Найчастіше це можна пов'язати зі збільшенням тиску держави на редакційну політику ЗМІ та недостатній спротив з боку редакційних колективів щодо дотримання стандартів та етики. Нарікання на низький професійний рівень журналістів та на недотримання ними етичних норм часто були справедливими.

### **Рекомендації щодо покращення ситуації у сфері прав мас-медіа:**

1. Відмовитися від адміністративного тиску на ЗМІ.
2. Створити систему суспільного мовлення через схвалення відповідного закону, що відповідатиме міжнародним стандартам та реформує державне мовлення в автентичне суспільне мовлення на прозорих європейських засадах, що уможливають невторчання влади та забезпечить ефективний громадський контроль над менеджментом та фінансуванням.
3. Роздержавити систему державних та комунальних ЗМІ.
4. Забезпечити реалізацію принципу прозорості власності у сфері ЗМІ та унеможливити монополізації загальнонаціонального та регіональних інформаційних ринків.
5. Гарантувати незалежну діяльність тимчасової слідчої комісії Верховної Ради з питань розслідування випадків цензури у засобах масової інформації, тиску на свободу слова в Україні та перешкоджання законній професійній діяльності журналістів.
6. Переглянути закони про телерадіомовлення та запровадити чіткий і конкретний режим надання та відкликання ліцензій з тим, щоб процедура залишалася чесною та неупередженою.
7. Верховній Раді з'ясувати, чи було застосовано тиск на регулятивний орган телерадіомовлення щодо рішення відкликати ліцензії телеканалів «ТВі» та «5 канал».
8. Реформувати наглядові та дозвільні органи через передачу їх під опіку громадськості.
9. Запровадити сучасні міжнародні професійні та етичні стандарти в повсякденну практику діяльності ЗМІ через включення їх до редакційних статутів та інших внутрішніх редакційних документів, а також через інші механізми саморегуляції, такі як Етична комісія, профспілки тощо.
10. Проводити регулярні загальнонаціональні та регіональні моніторингові дослідження якості інформаційного продукту та рівня інформа-

- ційної забезпеченості аудиторії ЗМІ та надавати таким дослідженням максимальної публічності
11. Проводити масові просвітницькі кампанії з медіаграмотності з тим, щоб громадяни отримували навички самостійно відокремлювати якісні новини від прихованої реклами чи пропаганди та напряду впливали на тиражі друкованих ЗМІ, рейтинги телерадіокомпаній, відвідуваність інтернет-ресурсів.
  12. Реформувати у всіх державних структурах процедури реагування на запити і звернення ЗМІ та громадян.
  13. Змінити акценти в освіті держслужбовців та службовців місцевого самоврядування з формального виконання законодавства на задоволення інтересів суспільства, проводити тренінгів для працюючих службовців.
  14. Внести зміни до законодавства для узгодження його із Законом «Про доступ до інформації».
  15. Проводити тренінги для суддів, які спеціалізуються на інформаційному праві.
  16. Забезпечити ефективність електронного документообігу в органах влади.
  17. Централізовано забезпечити всі органи виконавчої влади роботами й послугами щодо розробки й наповнення їхніх офіційних веб-сайтів.
  18. Створити державний орган по нагляду за дотриманням законодавства про доступ до інформації.
  19. Проводити регулярні загальнонаціональні та регіональні моніторингові дослідження якості комунікації між владою, ЗМІ та громадськістю
  20. Проводити публічні громадські кампанії з тестування прозорості влади та всіх без винятку державних установ.
  21. Створити Фонд підтримки державної мови та мов меншин. Лівову частку його бюджету можуть складати доходи Національної лотереї: таку практику давно вживають інші країни світу для підтримання своїх національних мов чи національної культурної продукції. Бюджет фонду слід спрямовувати на підтримку державної мови та мов меншин відповідно до співвідношення мовців за останнім переписом населення.
  22. Запровадити податкові пільги та податкові списання (на період від 3-х до 5-и років) для україномовної медіа-продукції.
  23. Запровадити податкові стимули не тільки для підтримки україномовних медіа-проектів, але й для спонукання до структурних змін. Такі податкові стимули мають сприяти розвитку:

- а) продакшн-студій, які спеціалізуються на виробництві оригінального україномовного продукту;
  - б) продакшн-студій, які займаються україномовним дубляжем іноземних фільмів, для його подальшої пропозиції телеканалам та кіномережі;
  - в) дистриб'юторів, які спеціалізуються на поширенні україномовного продукту.
24. Розробити чіткі критерії визначення поняття «україномовний продукт» для складних форматів (наприклад, телевізійних ток-шоу чи талант-шоу із великою кількістю мовців).
  25. Створити професійну національну комісію, яка відстежуватиме співвідношення мов на національному та регіональному рівнях.
  26. Провести моніторинг мовної ситуації у сегменті українського інтернету. Застосовувати практику врегулювання суспільних відносин в інтернеті та засоби подолання негативних явищ у мережі, прийняту в Європейському Союзі.
  27. Широко залучати до роботи в громадських радах при державних органах представників профільних професійних та громадських організацій, фахівців від бізнес-компаній, що працюють на ринку інтернету України, представників інтернет-громадськості.
  28. Запровадити практику підписання меморандумів про співробітництво в подоланні негативних явищ у розвитку наповнення українського сегменту інтернету з відповідними структурними підрозділами Міністерства внутрішніх справ України, Міністерства освіти та науки України та з Національною експертною комісією України з питань захисту суспільної моралі.
  29. Вивчити шляхи співробітництва з професійними організаціями учасників ринку інтернет-реклами на предмет координації зусиль у справі боротьби з порушенням прав людини, вимог загальноновизнаних етичних норм у рекламній продукції, яка розповсюджується в інтернеті.
  30. Поширити серед вітчизняних інтернет-провайдерів документи Ради Європи щодо європейського досвіду регулювання в сфері інтернету, а саме «Рекомендації з кооперації між правоохоронними органами та інтернет-сервіс-провайдерами у боротьбі зі злочинами в інтернеті», Факультативний протокол до Конвенції ООН про права дитини по боротьбі із торгівлею дітьми, дитячою проституцією та порнографією, Конвенцію про кіберзлочинність, Конвенцію Ради Європи проти сексуальної експлуатації дітей та розбещення неповнолітніх, Стокгольмський План дій по боротьбі з комерційною сексуальною



експлуатацією дітей, Директиву 2000/31/ЄС Європейського парламенту і Ради Європи від 8 червня 2000 року «Про деякі правові аспекти інформаційних послуг, в тому числі й електронної комерції, на внутрішньому ринку».

31. Створити робочу групу з питань законодавства за участю представників відповідних міністерств і відомств, громадських організацій та бізнесу у сфері інтернету для розробки й удосконалення відповідних законопроектів та інших правових актів.

Видання «Український демократичний барометр-2010»  
здійснене коштом проекту «Підготовка річного аналітичного звіту  
«Український демократичний барометр-2010»»,  
за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження»



Відповідальність за якість перекладу несе  
Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва



Фонд «Демократичні ініціативи»  
Democratic Initiatives Foundation

Фонд «Демократичні ініціативи» ім. Ілька Кучеріва  
Для листів: а/с В-271, м. Київ 01001, Україна  
Телефон: (380 44) 581-3317  
E-mail: dif@dif.org.ua  
<http://www.dif.org.ua>

**При передруку або частковому використанні матеріалів посилання  
на Фонд «Демократичні ініціативи» обов'язкове.**

© «Демократичні ініціативи», 2011

Поліграфічні послуги :  
ФОП Боярський О.,  
м. Київ, прт. Свободи, 30а/8  
Формат 84x104/16. Папір крейд.  
Тираж 50 прим.