



Український демократичний барометр '2014



Фонд
Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва

3	Вступ
8	I. Політичні інституції та демократичні процеси
29	I. Законодавство
44	III. Права людини
76	V. Медіа

2014 рік, напевне, став найбільш складним в історії незалежної України. Протягом року країна пережила Революцію Гідності, що призвела до зміни влади, втратила Крим внаслідок військової окупації з боку Росії, зіткнулась із заворушеннями на Донбасі, які в середині року перетворилися на неоголошену війну з Росією, провела позачергові президентські та парламентські вибори, різко змінила свій зовнішньополітичний вектор, намагаючись максимально зблизитись із Європейським Союзом і при цьому проводити затребувані громадянами реформи.

Тому не дивно, що за всіма політичними, економічними, соціальними і воєнними перипетіями 2014 р. у суспільному дискурсі відносно мало уваги приділяли тій проблемі, з намагань вирішити яку власне і починався рік – демократизації держави та суспільства. Революція Гідності починалася як протест проти свавілля однієї людини, яка не виправдала довіри свого народу. Однак дуже швидко протестувальники почали висувати вимоги щодо того, яким має бути життя після зміни влади. Мова йшла про нову якість відносин влади та громадян, за якої політичне керівництво поважає думки й інтереси своїх виборців, ухвалення рішень базується на відкритій та інклюзивній дискусії, а державні діячі несуть відповідальність за свої вчинки.

Водночас якість змін українського політичного режиму в контексті його наближення до ліберальної консолідованої демократії протягом 2014 р. не дістала належної уваги в політичних, громадських і медійних колах. Вкотре можна було констатувати, що попри періодичні обговорення цієї тематики в різних середовищах, вони не спиралися на методологічно вивірені оцінки та не розглядали достатньо глибоко різні аспекти процесу демократизації. Відповідно, потреба в оцінці якості демократичного розвитку в різних сферах відповідно до чітких критеріїв лишилася в 2014 р. як ніколи нагальною.

Тому мета проекту «Український демократичний барометр» полягає в оцінці ключових сфер демократичного життя за критеріями відповідності стандартам консолідованої демократії та визначенні головних «больових точок», які потребують уваги громадськості.

Проект було засновано в 2009 році за ініціативою директора Фонду «Демократичні ініціативи» Ілька Кучеріва за зразком і методологією словацького проекту «IVO Barometer», що його розробив і успішно реалізовує один із найпотужніших аналітичних центрів Словаччини Інститут громадських справ (IVO).

Методологія проекту

Основний метод виконання проекту – метод експертних оцінок. Групи, що складаються з відомих фахівців, на підставі детальної методології оцінюють головні тренди розвитку у чотирьох ключових сферах: політичні інституції та демократичні процеси, законодавство, права людини і мас-медіа. В українському варіанті методологію словацького «Барометру» було доповнено кількісним вимірюванням показників демократії, які дозволяють стежити за їхнім розвитком у часовому вимірі.

У кожній із сфер експерти виділяють ключові події, що сталися за рік, аналізують їх і оцінюють цю сферу за 10-бальною шкалою з точки зору того, наскільки розвиток ситуації у країні наближається (чи віддаляється) до розвиненої консолідованої демократії. Рейтингова оцінка «10» виражає оптимальний стан якості демократії за стандартами і порівняльними критеріями, що використовують Європейський Союз, Рада Європи та міжнародна організація «Freedom House» в сфері стабільності інституцій, політичної демократії, прав і свобод людини.

Критерії оцінок

У розділі «Політичні інституції та демократичні процеси» оцінюються ключові аспекти діяльності інституцій конституційної системи (парламент, уряд та органи виконавчої влади, президент,

судова система та органи територіального самоврядування, а також партійна система) та дотримання основних принципів правової держави.

Предметом оцінки є стабільність та ефективність інституцій, врівноваженість їхньої діяльності з точки зору дотримання рамок компетенцій (розподілу 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 публічної влади.

Моніторинг і аналіз у сфері «Законодавство» передбачає надання оцінки якості правотворчого процесу на етапі підготовки, схвалення і першопочаткового застосування нормативних актів, у першу чергу – тих, що ухвалює Верховна Рада. Предметом аналізу є також змістовна частина ухвалюваних нормативних актів; їх сумісність із спрямуванням країни до більшої відкритості, поглиблення демократії, децентралізації та розширення простору дії ринкових механізмів.

В частині «Права людини» дається оцінка стану у сфері прав людини, її правового забезпечення і реального виконання ухвалюваних нормативних актів; відповідної суспільної політики, яку застосовують у галузі прав людини і меншин; а також діяльність державних органів і спеціалізованих інституцій, які функціонують у цій сфері.

Метою моніторингу в галузі «Медіа» є надання оцінки умов діяльності та конкретної роботи журналістської спільноти, 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.

Окремо варто зауважити, що події 2014 р. внесли свої правки в географічне охоплення «Українського демократичного барометру». Унаслідок анексії Криму та окупації окремих територій Донецької та Луганської областей оцінка різних аспектів демократичного розвитку на цих територіях виявилася ускладненою. Зважаючи на це, лише розділ «Права людини» охоплює всю територію України, включно з Кримом та непідконтрольними Києву територіями Донбасу, частково внаслідок того, що саме на цих територіях ситуація з правами

людини була особливо критичною. Розділи «Політичні інституції та демократичні процеси», «Законодавство» і «Медіа» обмежуватимуться лише контрольованою територією України, оскільки дослідження відповідних процесів на окупованих територіях потребувало б залучення додаткових ресурсів, не передбачених у проекті «Український демократичний барометр».

Моніторинг складових демократії реалізували провідні експерти з аналітичних центрів України.

Політичні інституції та демократичні процеси:

Олексій Гарань, професор кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія», науковий директор Школи політичної аналітики.

Ігор Когут, голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив.

Віктор Таран, провідний експерт Центру політичних студій та аналітики.

Володимир Фесенко, голова правління Центру прикладних політичних досліджень «Пента».

Юрій Якименко, директор політико-правових програм Центру Разумкова.

Законодавство:

Ярина Журба, експерт Центру політико-правових досліджень із конституційного права.

Олександр Заславський, експерт Лабораторії законодавчих ініціатив.

Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових досліджень.

Права людини:

Євген Захаров, директор Харківської правозахисної групи.

Тетяна Мазур, виконавчий директор Amnesty International в Україні.

Олександра Матвійчук, голова правління Центру громадянських свобод.

Володимир Яворський, член правління Української Гельсінської спілки з прав людини.

Медіа:

Роман Головенко, медіа-юрист Інституту масової інформації.

Отар Довженко, викладач кафедри журналістики і кафедри медіакомунікацій Українського католицького університету.

Діана Дуцик, виконавчий директор громадської організації «Телекритика».

Оксана Романюк, виконавчий директор Інституту масової інформації.

Тарас Шевченко, директор Інституту медіа права.

Сподіваємося, що представлений річний моніторинг «Український демократичний барометр-2014» створить необхідну інформаційну базу для проведення змістовних дискусій у суспільстві щодо основних проблем демократичного розвитку України, допоможе в реалізації проектів інших громадських організацій, а також дасть змогу об'єднати зусилля провідних фахівців України з вироблення шляхів і методів демократичних перетворень в Україні.

Ірина Бекешкіна, керівник проекту «Український демократичний барометр-2014», директор Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва

Олексій Сидорчук, упорядник тексту «Український демократичний барометр-2014», аналітик Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва

I. ПОЛІТИЧНІ ІНСТИТУЦІЇ ТА ДЕМОКРАТИЧНІ ПРОЦЕСИ

Експертна група:

Олексій Гарань, професор кафедри політології Національного університету «Києво-Могилянська академія», науковий директор Школи політичної аналітики.

Ігор Когут, голова Ради Лабораторії законодавчих ініціатив.

Віктор Таран, провідний експерт Центру політичних студій та аналітики.

Володимир Фесенко, голова правління Центру прикладних політичних досліджень «Пента».

Юрій Якименко, директор політико-правових програм Центру Разумкова.

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Політичні інституції та демократичні процеси» за період 1 січня – 31 грудня 2014 року становить **6,56 бала**.

2014 р. став знаковим для демократичного розвитку України. Зіткнувшись із масовими протестами проти своєї політики, Президент Віктор Янукович обрав шлях становлення диктаторського режиму, заснованого на насильстві проти незгодних, однак програв це протистояння та змушений був утекти з країни наприкінці лютого 2014 року. Утворений вакуум у владі швидко заповнив парламент, який спромігся сформувати коаліцію, призначити новий уряд та виконувача обов'язки президента, а також оголосити проведення позачергових президентських виборів на травень. Подальший політичний розвиток відбувався під впливом російської військової агресії, що вносила елементи дестабілізації в український політичний процес, однак не завадила завершити оновлення верхівки влади шляхом проведення позачергових парламентських виборів у жовтні.

Політичний розвиток України в 2014 р. після перемоги Майдану засвідчив помітну демократизацію політичної системи. Змінена Конституція, що обмежила повноваження президента та посилила парламент і уряд, створила підґрунтя для створення конкурентного політичного поля. Поза тим, чітка зовнішня загроза спонукала головних політичних акторів будувати взаємовідносини на основі співпраці та уникати загострення конфліктів.

Парламент протягом року пройшов трансформацію від слухняного інструмента в руках екс-Президента Януковича через фрагментовану і недисципліновану інституцію під час перших місяців президентства Петра Порошенка до повноцінного і частково оновленого законодавчого органу. Уряд за рік зумів повернути собі вплив на реалізацію внутрішніх державних політик, зберегти макроекономічну стабільність у державі, однак загалом не виправдав покладаєних на нього надій із проведенням реформ. Новий президент зайняв активну позицію на міжнародній арені, досягши успіху в створенні міжнародної коаліції на підтримку України, хоча його досягнення у сфері оборони були надто неоднозначними.

Слабким місцем політичної системи лишилася судова гілка влади, яка зазнала часткового очищення, однак все ж залишилася залежною від політичних впливів і надто корумпованою. Так само 2014 р. засвідчив великі проблеми з розвитком партійної системи. Попри кардинальне оновлення гравців на політичному полі принципи їх утворення, функціонування та взаємодії з громадянами лишилися переважно старими: партії й надалі утворювалися зверху, були позбавлені внутрішньопартійної демократії та практично не мали зв'язку із власними виборцями.

Поза тим, очевидним позитивним зрушенням 2014 р. стало помітне зростання ролі громадянського суспільства. У перші місяці російської агресії добровольчий і волонтерський рух зумів компенсувати слабкість державних інституцій і запобігти воєнній катастрофі. Громадські організації й аналітичні центри отримали нові канали впливу на ухвалення рішень у державі – як через участь в органах влади, так і через консультування й адвокацію. Парламентські вибори привели до Верховної Ради багатьох громадських активістів, журналістів і добровольців. Водночас державний апарат і надалі де-

монстрував спротив впливу громадськості, що певним чином обмежувало можливості зворотного зв'язку влади з населенням.

1. Ефективність діяльності Верховної Ради (представництво інтересів населення, якість законотворчої роботи, здійснення контролюючих функцій).

Оцінки від «1» до «10», де «1» – дуже низька ефективність, і «10» – дуже висока ефективність.

Середня експертна оцінка – 5,8 бала.

Протягом 2014 р. можна виокремити три окремі періоди функціонування парламенту. Перший – охоплював початок року і діяльність Верховної Ради VII скликання до завершення подій Майдану та втечі экс-Президента Віктора Януковича з країни. Другий – тривав від часу переформатування коаліції та призначення виконавчих обов'язки президента і прем'єр-міністра до кінця каденції парламенту напередодні позачергових виборів 26 жовтня 2014 р. Третій – розпочався після формування Верховної Ради (ВР) VIII скликання і тривав до кінця року.

Початок 2014 року виявився апогеєм прислужницького характеру парламенту, який був вмонтований у систему авторитарного режиму Президента Януковича і виконував роль штампувальника рішень глави держави. Перший період діяльності парламенту було позначено грубими порушеннями регламенту та ухваленням низки антидемократичних законів. Зокрема, саме тоді парламент ухвалив у неконституційний спосіб, порушивши всі парламентські процедури, так звані «драконівські» закони 16 січня, що стало поштовхом до кровопролиття на Майдані. Водночас в останні дні перед падінням режиму Януковича, 21 лютого, ВР проголосувала за повернення до парламентсько-президентської системи 2014 р., що стало виконанням однієї з найголовніших вимог протестувальників. Очевидно, що саме революційна доцільність поставила парламент перед необхідністю радикальної зміни Конституції.

Втеча Януковича з Києва 22 лютого швидко призвела до розпаду коаліції довкола Партії регіонів та утворення нової більшості, до

якої увійшли й колишні депутати цієї фракції. Нова коаліція швидко обрала новий уряд і в.о. президента та призначила позачергові президентські вибори на 25 травня. Завдяки цьому вдалося забезпечити легітимність становлення нової влади.

У результаті той самий склад парламенту кардинально змінив свою політику після перемоги Майдану, особливо після обрання Президентом Петра Порошенка. Його головна і позитивна місія у цей період полягала у сприянні процесу зміни влади в країні. У цей складний для української держави етап він зміг стати на деякий час консолідуючою силою та прийняти важливі рішення, які дозволили зберегти легітимність влади та незалежність України. Крім того, він надавав важливу підтримку ініціативам в.о. президента та уряду в їх намаганнях утримати контрольованість державою в умовах зовнішньої агресії.

Водночас така поведінка була радше конформістським сприянням «попутника», який чим далі, тим більше гальмував процес оновлення країни. При цьому більшість депутатів ВР й надалі складалася зі членів Партії регіонів та її колишніх сателітів. Це обумовило неоднозначність і повільність перетворень. Так, у травні було ухвалено закон про громадське телебачення, 16 вересня – закон «Про очищення влади» (люстрацію), 14 жовтня – антикорупційний пакет законів, розроблений громадською коаліцією «Реанімаційний пакет реформ» (РПР). У вересні старий склад парламенту ратифікував Угоду про асоціацію з ЄС, вимога якої стала поштовхом до Майдану, однак так і не змінив виборчого закону, ухваленого за часів Януковича у 2010 р. Поява представників минулого режиму у парламенті нового скликання стала наслідком неухвалення такого положення про люстрацію, яке не допускало б до участі у балотуванні депутатів, що голосували за закони 16 січня. І це зрозуміло, адже попередній парламент в силу відомих причин такого положення не ухвалив, бо ті самі депутати не могли собі це заборонити.

Нова ВР VIII скликання у 2014 р. працювала лише один місяць. Тому давати вичерпну оцінку її діяльності поки зарано. Водночас підготовчий процес до початку роботи парламенту та його перші кроки все ж указали на певні закономірності. З точки зору представництва інтересів населення нинішній склад парламенту виглядає більш адекватним, оскільки виборчий процес мав більш демокра-

тичний характер. Однак через анексію Криму і бойові дії в Донецькій і Луганській областях представництво інтересів жителів відповідних регіонів виявилось звуженим.

Всупереч песимістичним очікуванням нова ВР швидко вирішила кадрові питання. Першим кроком після парламентських виборів 26 жовтня стало формування парламентської коаліції. Враховуючи результати виборів, вона мала відмінний формат від коаліції часів Януковича, що будувалася за принципом домінування однієї партії над іншими. Головними учасниками коаліційних перемовин кінця 2014 р. стали партії «Блок Петра Порошенка» і «Народний фронт», а також «Самопоміч», до яких приєдналася «Батьківщина» і навіть «Радикальна партія» Ляшка. Їм вдалося в терміни, передбачені Конституцією, створити проєвропейську коаліцію із великим запасом голосів та підписати коаліційну угоду.

З іншого боку, швидкість і якість роботи нової коаліції були не такими, як від неї чекали. Зокрема, якість конкретних законодавчих актів подекуди ставала заручником політичної доцільності та терміновості прийняття певних законів. Після обрання нового складу ВР разом із значним оновленням відбулося й певне зниження рівня кваліфікації депутатського корпусу, що вплинуло на якість підготовки законопроектів. Водночас контрольні функції новий парламент виконував з набагато більшою енергією, ніж попередній – до його здобутків можна віднести, зокрема, заміну Генерального прокурора, регулярність і змістовність заслуховування представників уряду. Серед позитивних моментів слід відзначити скасування позаблокового статусу України, який не врятував країну від російської агресії, у грудні 2014 р.

Значно меншою мірою, ніж у попередньому складі парламенту, але все-таки продовжувалося «кнопкодавство».

Загалом 2014 р. можна назвати переламним роком: від «драконівських» законів 16 січня до ратифікації Угоди про Асоціацію з ЄС та завершення виконання зобов'язань, взятих ще при вступі до Ради Європи (зокрема ухвалення закону про прокуратуру). Поза тим, навіть новий парламент зберіг цілу низку хиб у своєму функціонуванні, зокрема періодичне ігнорування процедурних вимог і недостатню якість законодавчих пропозицій та процесу їх обговорення.

2. Ефективність діяльності Президента (якість законодавчих пропозицій, виконання функцій гаранта Конституції та прав і свобод громадян, реалізація державної політики у відведених йому сферах).

Оцінки від «1» до «10», де «1» – дуже низька ефективність, і «10» – дуже висока ефективність.

Середня експертна оцінка – 6,4 бала.

Як і у випадку з парламентом, країна протягом 2014 р. мала змогу спостерігати за діяльністю трьох різних президентів. До 23 лютого посаду Президента обіймав Віктор Янукович, протягом 23 лютого – 7 червня в.о. Президента був Олександр Турчинов, а з 7 червня новим главою держави став Петро Порошенко.

Останні місяці президентської каденції Януковича яскраво засвідчили його авторитарні методи та схильність до застосування насильства проти власних громадян, унаслідок чого проти нього повстало півкраїни. Протягом січня-лютого він перетворився на диктатора, що втратив підтримку навіть свого оточення і, зрештою, був змушений утекти.

В.о. Президента Турчинов скоріше керував парламентом, ніж країною, але йому разом з урядом вдалося утримати хоча б відносну керованість державою і провести президентські вибори в умовах російської агресії. З іншого боку, він не зміг зарадити втраті Криму і ключових міст Донбасу.

Діяльність Президента Порошенка відбувалася в критичних політичних і безпекових умовах. Протягом року він зумів досягти позитивних результатів у деяких важливих сферах, однак в інших питаннях не виправдав покладені на нього сподівання.

Президент Порошенко проявив себе надзвичайно активним керівником держави порівняно зі своїми попередниками на цій посаді. Оцінювати його діяльність можна з огляду на пріоритети глави держави у питаннях оборонного характеру та зовнішньої політики. Водночас успіхи у цих сферах були дещо різними.

У сфері оборони дії Президента були неоднозначними. З одного боку, під його керівництвом вдалося звільнити половину території

Донбасу від сепаратистів. Стратегія Президента, у тому числі як головнокомандувача, з відновлення контролю над захопленими територіями виглядала правильною, однак помітними були прогалини у швидкості реагування на нагальні виклики, пов'язані з війною на Донбасі та складнощами у побудові координованої системи у сфері оборони. Частково це призвело до того, що вторгнення регулярних російських військ наприкінці серпня 2014 р. кардинально змінило ситуацію та припинило наступ українських військ.

Нова ситуація на фронті змусила Порошенка іти на компроміси. Результатом цього стало укладення неоднозначних домовленості із Володимиром Путіним при посередництві країн Заходу (Мінськ-1), які передбачали, зокрема, тимчасовий «особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». Це було неоднозначно сприйнято в українському суспільстві і стало однією з причин, що призвело до просідання рейтингів президентської партії на парламентських виборах. Крім того, Президент не наважився запропонувати ввести воєнний або надзвичайний стан, бодай у двох областях Донбасу, хоча до проведення дострокових парламентських виборів це було абсолютно виправдано, оскільки в умовах такого стану проводити вибори було б неможливо.

У сфері зовнішніх політичних відносин, натомість, можна говорити про більші успіхи та досягнення Порошенка. Свідченням цього стало передусім створення Президентом коаліції на підтримку України та постійні контакти на найвищому політичному рівні з ключовими світовими державами. Президенту не лише вдалося налагодити достатньо ефективну взаємодію із західними партнерами, а докластися до поглиблення міжнародної ізоляції Росії, зокрема прийняття санкцій «третього рівня» з боку ЄС і США. Важливою подією у зовнішній сфері стало підписання Угоди про асоціацію з ЄС.

У внутрішній політиці Президент України також проявив себе як ключова фігура державної влади, навіть в умовах парламентсько-президентської форми правління. Попри постійне латентне протистояння з прем'єр-міністром, це не переросло в публічний і шкідливий конфлікт. Втім, ми могли спостерігати явище політичної конкуренції їхніх партій на жовтневих парламентських виборах, результатом якого виявили поступове падіння політичної підтримки

Президента. Однак, у подальшому Порошенко не лише зміг втримати політичне лідерство, але й посилити свої позиції (з огляду на опитування громадської думки). Президент також займав активну позицію у програмуванні реформ в Україні, створивши національну раду реформ та оприлюднивши стратегію «Україна-2020», хоч у цих процесах і проглядалися певні ознаки політичної конкуренції з іншими вищими владними інститутами.

Законодавча активність президента у 2014 р. була невисокою. Однак варто відзначити подані ним і ухвалені ВР закони, які скасували політику позаблоковості України і відновили згадку про членство в НАТО, а також закон «Про забезпечення права на справедливий суд», що спрямований на приведення судової системи у відповідність до відновленої Конституції 2004 р. і створює реальні механізми для задекларованого очищення судової влади. Ще одна президентська законодавча ініціатива – щодо змін до закону про РНБО – була досить неоднозначно сприйнята, але врешті підтримана ВР.

Серед відверто негативних сторін діяльності Президента варто згадати його кадрову політику. Виявом цього, зокрема, стала погана робота Національного банку та провал у антикорупційних розслідуваннях з боку Генеральної прокуратури. Оскільки голови цих двох відомств призначаються парламентом за поданням президента, саме він несе повну відповідальність за їхню діяльність. Окрім незадовільних результатів роботи цих посадовців, обурення в суспільстві викликало саме бажання Президента просувати на важливі посади осіб, які працювали в орбіті його бізнес-інтересів. Недостатньою, на думку суспільства, була і роль Президента у процесах люстрації та боротьби з корупцією.

Виконання Президентом своїх передвиборчих обіцянок виявилось вибіркоким. З одного боку, він виконав одну із ключових вимог Майдану щодо проведення дострокових парламентських виборів, оголосивши про це в абсолютно конституційний спосіб – через розпад коаліції. З іншого боку, він не зміг «дотиснути» старий склад парламенту, щоб вибори відбулися за новим виборчим законом. Крім того, за 2014 р. Порошенко так і не спромігся продати свій бізнес, що обіцяв зробити перед вступом на посаду.

3. Ефективність діяльності Кабінету Міністрів (якість законодавчих пропозицій, наявність програми діяльності та послідовності в її реалізації, реалізація державної політики у відведених йому сферах).

Оцінки від «1» до «10», де «1» – дуже низька ефективність, і «10» – дуже висока ефективність.

Середня експертна оцінка – 5,8 бала.

Протягом 2014 р. в Україні функціонувало три Кабінети Міністрів. Перший – на чолі з Миколою Азаровим, якого наприкінці січня змінив в.о. Сергій Арбузов – діяв до 27 лютого, коли парламент відправив його у відставку. Два інші уряди очолював Арсеній Яценюк, який зберіг крісло прем'єр-міністра після позачергових парламентських виборів 26 жовтня.

Перший уряд Азарова-Арбузова не встиг продемонструвати помітних результатів своєї діяльності протягом січня-лютого, виконуючи радше роль «приводного паска» в Януковича та не відіграючи самостійної ролі.

Перший уряд Яценюка було сформовано на хвилі Революції Гідності. Оскільки в уряді були присутні представники політичних сил, які уособлювали Майдан, він не відзначався особливими характеристиками колегіальності (командності) та професіоналізму. 27 лютого 2014 року у зв'язку з конституційною реформою Верховна Рада України ухвалила новий Закон «Про Кабінет Міністрів України». Але де-факто це був кабінет меншості, оскільки більшість у парламенті складала «тушки» з Партії регіонів. Тому його можливості були обмежені. Це значною мірою позначилося на результатах його діяльності.

Найбільшою заслугою двох урядів Яценюка можна вважати збереження макроекономічної стабільності. Великий вплив на політику уряду мали військові дії та чинники фінансової та економічної кризи. Втім, стверджувати, що уряд «провалив» соціально-економічну сферу не можна. Кабінет Міністрів зміг втримати країну перед економічною та фінансовою кризою, що дозволило Україні уникнути дефолту. Зокрема, за ініціативою уряду 27 березня було ухвалено За-

кон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні», який набув чинності 1 квітня 2014 року. Крім того, до його заслуг можна віднести забезпечення своєчасних виплат населенню (заробітна плата, пенсії, соціальна допомога). Відповідно, Кабінету Міністрів у 2014 р. вдалося втримання керування соціально-економічними процесами в державі та поступово відновити дієздатність інституцій виконавчої влади.

Кабінет Міністрів також зміг провести успішні переговори з міжнародними фінансовими інституціями, результатом чого стало надання фінансової допомоги країні. У взаємодії з парламентом уряд дуже активно користувався правом законодавчої ініціативи, внісши значну кількість законопроектів у різних сферах своєї компетенції, і активно працював для забезпечення їх парламентської підтримки.

До заслуг уряду можна зарахувати й те, що обидва рази уряд діяв відповідно до затверджених Парламентом програм діяльності, ідеологічною основою яких була Угода про асоціацію з ЄС. Програма Уряду, сформованою після позачергових парламентських виборів, базується на коаліційній угоді і є більш системним і комплексним документом порівняно з попередньою, спрямованою на реалізацію реформ у різних сферах. Позитивним фактом стало широке залучення громадянського суспільства, експертної спільноти до вироблення та обговорення урядових програмних документів.

Водночас головний прорахунок у діяльності Кабінету Міністрів полягав у тому, що уряд так і не розпочав реальних реформ у більшості галузей. Незважаючи на те, що провина за провал старту реформ солідарно лягає і на парламент, і на президента, саме Кабінет Міністрів мав ключові повноваження для втілення в життя відповідних політик. Загалом процес реформування був надто повільний, а подекуди відсутній. Серед позитивних моментів можна згадати часткове оновлення керівництва органів виконавчої влади та зменшення видатків на його утримання, зменшення залежності від Росії в енергетичному секторі, зусилля в напрямі податкової реформи та дерегуляції. Водночас великими проблемами лишались ручне управління в сфері бюджету, вразливі до корупції процедури державних закупівель, хаотична і поверхова люстрація, відсутність реформи державних службовців. Загалом інтенсивність реформаторських

дій Уряду суттєво відрізнялася за сферами, що було зумовлено як об'єктивними, так і суб'єктивними чинниками.

Негативні моменти у діяльності уряду також переважно були пов'язані з недостатньою кваліфікацією окремих міністрів (передусім, це стосувалося першого, «післямайданівського» складу уряду), з різними політичними впливами на окремих міністрів (фракцій-членів коаліції, президентської сторони), та з неоднозначними рішеннями у певних сферах, зумовлених цими впливами (наприклад, навколо постачання енергоносіїв до Криму та з окупованих територій).

4. Ефективність функціонування судової гілки влади (незалежність від політичного впливу, рівень дотримання законодавства, дотримання принципів професіоналізму та неупередженості).

Оцінки від «1» до «10», де «1» – дуже низька ефективність, і «10» – дуже висока ефективність.

Середня експертна оцінка – 3 бали.

Судова система протягом 2014 р. лишилася найбільш корумпованою та найменш реформованою гілкою влади. Протягом перших двох місяців року суди були інструментами боротьби режиму Януковича проти учасників Майдану. Саме завдяки одіозним рішенням суддів Печерського суду та низки інших суддів влада розправлялася з протестувальниками на Майдані. Відповідно, можна говорити про те, що протягом цього часу суди були складовою репресивної машини.

Водночас після закінчення революційних подій судова система зазнала здебільшого косметичних змін. Зміна влади в країні поставила перед судами серйозні виклики, зокрема в контексті внутрішнього оновлення та здобуття незалежності від політичних впливів. Час продемонстрував, що за минулий рік судова система не змогла адекватно на них відреагувати.

З одного боку, судова система демонструвала формальну лояльність новій владі, не оскаржувала політичних змін в країні. Але зміни у самій судовій системі були майже непомітні. Поруч з діяльністю судів, спрямованих на відновлення інтересів держави і громадян,

порушених внаслідок дій режиму Януковича (повернення у державну та комунальну власність незаконно привласненого майна, земель та ін.), більш помітними були намагання діяти за старими підходами і навіть блокувати суспільно важливі зміни.

Працювали ті самі судді, які виносили неправосудні рішення. В результаті низки рішень суддів представники колишньої влади, яких підозрювали у протиправних діях, unikнули покарання. Це стосується і представників правоохоронних органів, які були замішані у протиправних діях проти учасників Революції Гідності. Наприкінці року деякі суди навіть почали сприяти звільненню підозрюваних у різних злочинах, зменшуючи їм грошову заставу та звільняючи під заставу.

Законодавчі спроби реформування судової системи були суперечливими і половинчастими. 8 квітня 2014 року ВР ухвалила Закон «Про відновлення довіри до судової влади в Україні» (фактично люстраційний за змістом). Закон заклав нові можливості для суддівського самоврядування. З'їзд суддів України і Рада суддів України мали би стати справді представницькими органами. Тож у політиків можливостей впливати на органи суддівського самоврядування мало би бути значно менше.

За новим законом, з'їзд суддів України формується з розрахунку один делегат від двадцяти суддів. А це – близько 400 делегатів замість 96, як було раніше. Нова Рада суддів України складатиметься з 40 членів (до цього – лише 11 членів). Судді будуть представлені пропорційно від усіх рівнів та спеціалізацій. Раніше Венеційська комісія критикували ситуацію, коли 6 тис. суддів загальних судів були представлені лише третинною у цих органах, тоді як інші дві третини – становили представники близько 2 тис. суддів господарських і адміністративних судів.

З набранням чинності законом усі голови судів та їхні заступники втратили ці посади, хоч і залишилися суддями. Це можна вважати елементом люстрації – як позбавлення доступу до посади не за конкретну провину, а внаслідок причетності до системи влади, яка втратила довіру і підтримку у суспільстві. Колективи суддів у кожному суді отримали право самі обирати голову суду і його заступників. Водночас закон не встановив запобіжників, щоб звільнені голови судів та їхні заступники не повернулися на ці посади.

16 вересня 2014 року Верховна Рада України ухвалила закон «Про очищення влади», зокрема, судової. Незважаючи на те, що механізми відновлення довіри до судової влади уже стали предметом регулювання іншого закону, закон «Про очищення влади» запроваджував процедуру люстрації також і щодо суддів. Автори законопроекту пояснили необхідність такого кроку тим, що попередній закон довів свою неефективність, а його норми не дозволяють заборонити люстрованому судді обіймати посаду в державному апараті.

Водночас обидва закони були піддані критиці, у тому числі з боку Венеціанської комісії, яка вказала на необхідність суттєвих змін. З іншого боку, навряд чи очищення судової влади можна назвати ефективним. Виглядає, що саме ця сфера влади найменш реформована. 27 жовтня було видано указ Порошенка про положення і склад Ради із судової реформи, яка має напрацювати системі зміни для реформи судової системи України. Водночас процес очищення судової гілки влади було серйозно загальмовано і тим, що Президент і Верховна Рада вчасно не виконали своїх функцій із формування нового складу Вищої ради юстиції.

Відтак гостро стоїть питання подальшої законодавчої та кадрової реформи, необхідності конституційного реформування судової системи, запровадження чіткої та зрозумілої системи самоорганізації суддів, дисциплінарної відповідальності. Запровадження принципу верховенства права у судочинстві, незалежність, неупередженість та некорумпованість суддів залишаються одним із найбільших викликів демократичного та правового розвитку України.

5. Ефективність взаємодії основних гілок влади (відповідність взаємодії вимогам Конституції та законодавства, ефективність співпраці, відсутність конфронтації).

Оцінки від «1» до «10», де «1» – дуже низька ефективність, і «10» – дуже висока ефективність.

Середня експертна оцінка – 7,4 бала.

2014 рік унікальний, оскільки протягом цього часу Україна мала трьох президентів, два парламенти та двох прем'єр-міністрів. Однак хай би як це парадоксально звучало, але протягом цього часу,

незважаючи на політичні перипетії, ключові три гілки влади практично завжди демонстрували максимальну єдність та співпрацю. Це стосувалося всіх трьох тандемів: Янукович і Азаров, Турчинов і Яценюк, Порошенко і Яценюк. В умовах гострих зовнішніх і внутрішніх викликів та нестабільної економічної ситуації їхня єдність та співпраця дозволила зберегти державність, ефективно протистояти російській агресії, втримати економіку країни та започаткувати проведення реформ в Україні.

На початку року рівень взаємодії був достатньо високим, але це була взаємодія в авторитарному форматі. Перші місяці після Майдану також були позначені достатньо конструктивним співробітництвом, але потім у парламенті почали посилюватись опозиційні настрої. Зменшився рівень парламентської підтримки урядових законодавчих ініціатив. Наприкінці липня прем'єр-міністр А. Яценюк навіть погрожував відставкою. Почала проявлятися і певна конкуренція між президентською та урядовою командами. Були побоювання щодо ризиків довгої «коаліціаді» після парламентських виборів, але нова коаліція та новий уряд були сформовані достатньо швидко. Попри те, що між урядом і коаліцією були очевидні протиріччя під час бюджетного процесу, їх, врешті-решт, вдалося подолати, внаслідок чого новий бюджет було ухвалено.

Ключовим фактором, що впливав на взаємодію основних гілок, стало повернення до парламентсько-президентської моделі 2004 року. А це означало, що президент, уряд і парламент мусять співпрацювати, аби ухвалювати рішення, а також – перешкоджало монополізації влади. Було відновлено принцип формування уряду коаліцією у Верховній Раді, а повноваження президента обмежено. Процес взаємодії вищих владних інститутів після цього в цілому відбувався в конституційних рамках. Серйозних політичних конфліктів не спостерігалось, хоча гострі моменти з поточних питань періодично виникали (наприклад, голосування у ВР за урядові законопроекти, що передбачали соціально непопулярні заходи, полеміка навколо президентського законопроекту щодо РНБО, дискусії з кадрових питань та ін.). В такі моменти працювали механізми консультацій між вищими посадовими особами, між урядом і фракціями коаліції та ін., які дозволяли знімати напругу та досягати компромісу.

Водночас змішана конституційна модель, де паралельно є сильний прем'єр-міністр і сильний президент, заклала підґрунтя для конфлікту, як це було за протистояння Віктора Ющенка та Юлії Тимошенко. Але сьогодні пріоритети є не особистісними, а суспільно визначеними. Це не «гра з нульовою сумою»: вони або разом виграють, або разом програють. Тому об'єктивно П. Порошенко і А. Яценюк мали домовлятися. Цьому сприяли належність усіх вищих посадових осіб та парламентської більшості до одного політичного напрямку, а також тиск зовнішніх чинників. Адже перед новою Верховною Радою стояло чимало викликів – економічна ситуація, корупція, війна на Сході. До того ж обидві сторони перебували під тиском суспільства, що не пробачило б зриву перемовин щодо створення коаліції. Окрім цього, одним із факторів формування коаліції стало питання отримання фінансової допомоги від міжнародних інститутів. Не було б коаліції – не було б і грошей, що не в інтересах жодної зі сторін.

Після парламентських виборів жовтня 2014 р. взаємодія різних гілок влади збереглася на достатньо високому рівні. Ключовим у цьому процесі стало формування стійкої парламентської більшості, що була здатна ухвалювати відповідні закони. Коаліція формально досягла навіть конституційної більшості у 302 голоси. Насправді значення цього не треба переоцінювати, адже конституційні зміни є процесом «на перспективу», коли створюватиметься більшість для вироблення точкових змін у Конституції. Наразі ж головною ціллю було формування саме міцної парламентської більшості для забезпечення стабільної роботи уряду.

Загалом під впливом зовнішньої загрози, викликів стану війни, окупації Криму, економічного спаду та фінансової кризи основні інститути влади продемонстрували рідкісну для нашої країни схильність до узгодженої дії. В багатьох питаннях, важливих для європейської інтеграції та обороноздатності країни, «нова» влада знаходили аргументи для скоординованих дій та рішень.

6. Ефективність функціонування партійної системи (якість законодавчого забезпечення діяльності партій, наявність і додержання партіями ідеологічних і програмних засад власної діяльності, рівень внутрішньопартійної демократії).

Оцінки від «1» до «10», де «1» – дуже низька ефективність, і «10» – дуже висока ефективність.

Середня експертна оцінка – 3,4 бала.

2014 рік вчергове продемонстрував слабкість і нерозвиненість партійної системи в країні та нездатність парламенту боротися з політичною корупцією, яка панує в партіях. Внаслідок Майдану та російської агресії відбулося суттєве переформатування партійної системи, зокрема, значне посилення проєвропейського крила (яке і собі зазнало значних структурних змін). Фактично зникла Партія регіонів, яка керувала країною з 2010 р., хоч у неї швидко з'явився спадкоємець з іншою назвою. Основну лінію міжпартійного розмежування, як і раніше, визначав соціо-культурний поділ суспільства (між громадянами проєвропейської та проросійської орієнтації), проте кількісне співвідношення частин цього поділу значно змінилося на користь проєвропейської частини.

Водночас ці позитивні зрушення не сприяли підвищенню якості власне політичних партій, оскільки нові утворення, які виникли після Майдану і зараз представлені у владі, поки не мають чітких ідеологічних позицій чи програмних засад, у них не розвинуті реальні (не електоральні) організаційні структури в регіонах, і вони мають чітко виражений персоналістський характер. Окрім того, продовжується процес зростання дрібнопартійності, що збільшує можливості їх використання у політично корупційних цілях («тіньовий» партійний ринок).

Ключовою подією року, яка вказала на слабкий розвиток українських політичних партій, стали жовтневі парламентські вибори. З одного боку, склад новообраної Верховної Ради якісно кращий за попередній, оскільки більшість на виборах отримали проєвропейські сили. Рівномірнішим став географічний розподіл електоральної підтримки партій. До того ж більш як половина складу парламенту це нові обличчя. З іншого боку, на жаль, новостворені під парламентські вибори партії лишилися поки що радше технологічними, лідерськими проектами, а не програмно-орієнтованими силами. Їх фінансування і надалі «тіньове».

До нового складу парламенту пройшли 5 нових політичних сил (із 6, які подолали виборчий бар'єр). Але принципи та форми партійної діяльності суттєво не змінилися. Більшість партій, зокрема і нових, є лідерськими за своєю сутністю. Їх фінансування, як і раніше, переважно здійснює великий бізнес. Залишаються і проблеми з внутрішньопартійною демократією. Під час парламентських виборів програмні засади партій не відігравали помітної ролі. Проте партії нової парламентської коаліції приділили велику увагу своїй спільній програмі – коаліційній угоді.

Вибори до Верховної Ради продемонстрували низьку рефлексію суспільства на появу партійних проектів-одноденок. До таких можна віднести «Блок Петра Порошенка», партію «Народний фронт». Не можна вважати традиційною демократичною партією також і Радикальну партію, лідер якої згодом у парламенті заявляв про те, що одноосібно брав людей до списку і одноосібно мав право виключати їх з парламентської партійної фракції. «Самопоміч» – проект, котрий стрімко розвивається, – також виявився наразі швидше медійним і орієнтованим на одну особистість, лідера партії з його харизмою та історією успіху. Поява партії «Опозиційний блок» яскраво свідчить про недалекоглядність політиків, які її створили на руїнах Партії регіонів. Єдиною традиційною партією, яка відносно успішно виступила на парламентських виборах, виявилось «Батьківщина», яка робить спробу відійти від усталеного образу харизматичної партії лідерського типу.

Вже однозначно можна стверджувати, що на наступних парламентських виборах, ми побачимо «старе вино в нових міхах». Зокрема «Блок Петра Порошенка» робитиме спроби повернутися до старого партійного бренду «Солідарність». Явище «Народного фронту» на минулих парламентських виборах можна називати медійним і політтехнологічним, втім це покажуть лише наступні місцеві та парламентські вибори.

Ще однією особливістю незрілості партійної системи стало явище «мілітаризації» партій, запрошення до виборчих списків учасників АТО, представників військових та територіальних батальйонів. Це яскраве свідчення кон'юнктурності майже всіх політичних проектів, які брали участь у парламентських перегонах 2014 року.

Одним із важливих результатів цих виборів стало й те, що Комуністична партія, яка була присутня у парламенті усіх каденцій, не потрапила до Верховної Ради VIII скликання. Головною причиною цієї невдачі став той факт, що партія за минулі роки перетворилася на придаток до Партії регіонів і таким чином дискредитувала себе. До того ж регіони, які традиційно підтримували Комуністичну партію (а це Крим і окупована частина Донбасу), цього разу участі у виборах не брали. Її непроходження стало довгоочікуваним символічним розривом із минулим.

Відсутність суттєвого прогресу в питанні вдосконалення законодавчого регулювання політичних партій, зокрема у сфері відкритості фінансування чи запровадження державного фінансування, також засвідчила слабку політичну волю вибудовувати демократичні партійні інститути. Ще одним свідченням відсутності волі до розвитку партійної системи стало надзвичайно повільне реформування виборчого законодавства у частині виборчих систем, які мали би стати стимулом для демократизації партійних структур.

Зокрема парламент так і не зміг ухвалити закону, який би передбачав обрання депутатів Верховної Ради за відкритими списками. В результаті до парламенту не пройшла жодна партія, яка б мала чітку ідеологію та партійну програму, що базується на ідеологічних цінностях та принципах. Натомість у парламенті ми отримали політичні проекти, які подолали виборчий бар'єр завдяки трьом ключовим факторам: харизмі лідерів виборчих списків, значній фінансовій та медійній підтримці на центральних телеканалах з боку олігархів і популістській передвиборчій програмі.

Також варто зазначити, що в коаліційній угоді не були згадані законопроекти, які сприяли б розбудові ефективної партійної системи. Зокрема з фінальної версії Угоди було виключено законопроект про державне фінансування політичних партій. Низька якість законодавчого забезпечення діяльності партій поглиблює кризу партійного будівництва в країні та унеможливує появу на провідних ролях класичних ідеологічних партій. Наслідком цього є посилення політичної та економічної корупції на всіх щаблях влади й у державному апараті.

7. Ефективність впливу громадян на владу (наявність ефективних каналів впливу громадян на владу, рівень залученості громадянського суспільства до вироблення та реалізації державної політики, рівень відкритості та підзвітності влади перед суспільством).

Оцінки від «1» до «10», де «1» – дуже низька ефективність, і «10» – дуже висока ефективність.

Середня експертна оцінка – 7,6 бала.

Рівень впливу громадян на владу значно посилювався протягом 2014 р. Головним проявом цього стала перемога Майдану. Він став свідченням зрілості українських громадян і громадянського суспільства. Громадські активісти і політичні лідери доповнювали один одного, при цьому перші контролювали других і не давали їм іти на невиправдані поступки Януковичу. Таким чином, рушійною силою Революції Гідності виступили прості громадяни.

Потужним свідченням зрілості громадянського суспільства стало створення добровольчих батальйонів у критичний момент російської агресії. Крім того, було започатковано масовий волонтерський рух, що надавав можливості збору коштів на ініціативи підтримки фронту та тимчасово переміщених осіб, родин загиблих на Майдані та на Сході, відстоювання права громадян вирішувати питання забудови у містах тощо. Діяльність добровольчих батальйонів і волонтерських рухів засвідчила, що в деяких випадках громадський рух навіть компенсував неефективні дії державних інституцій.

Влада стала більш відкритою і прозорою, почала активніше залучати громадських експертів, журналістів та НУО до своєї діяльності. Значно збільшилась кількість громадських активістів у парламенті та урядових структурах. Громадянське суспільство вперше отримало реальну можливість взяти участь у формуванні уряду та інших органів державної влади (наприклад, обрання кандидата на посаду директора Національного антикорупційного бюро). Таким чином відбулося оновлення кадрового корпусу органів виконавчої влади та президентських структур за рахунок представників громадянського суспільства.

Системний тиск з боку громадськості на владу дозволив вплинути на ухвалення низки прогресивних законів та ефективніше контролювати діяльність влади. Організації громадянського суспільства, як через своїх представників в органах влади, так і безпосередньо, активно впливали на процес вироблення й реалізації державної політики (передусім – в процесі реалізації реформ та європейської інтеграції) та її моніторингу. Окремим і дуже важливим напрямом діяльності інститутів громадянського суспільства протягом 2014 р. став тиск на владу з метою недопущення уникнення покарання чи люстрації представниками режиму Януковича, ведення активної антикорупційної діяльності, «профілактики» нової влади від корупційних інтенцій.

Особливу увагу заслуговує громадська ініціатива з підтримки проведення реформ «Реанімаційний пакет реформ», яка об'єднала провідні українські неурядові організації. Її представники стали активними адвокатами ухвалення необхідних законодавчих рішень, громадські організації активно залучилися до антикорупційної кампанії, консультування уряду та парламенту.

Активну участь представників громадянського суспільства у політичному житті країни засвідчили й парламентські вибори. Зокрема, громадські активісти, представники різних інститутів громадянського суспільства, журналісти, добровольці, обрані до Верховної Ради, стали вагомим фактором впливу на її діяльність. Їх присутність у Верховній Раді стала позитивним зрушенням, хоча вони й не змогли сформувати єдиної сили та розійшлися по різних партіях.

Водночас інституційні механізми участі громадян лишалися здебільшого імітативними. Зокрема, мова йде про громадські ради при органах державної влади і місцевого самоврядування. Урядова постанова №996, яка регулює діяльність громадських рад та проведення публічних консультацій, лишилася у стадії перегляду, а її дієвість і надалі залежала від наявності політичної волі влади реально і якісно залучати громадськість. Відповідно до Плану дій з реалізації партнерства «Відкритий уряд» Міністерство юстиції України спільно з експертами громадянського суспільства розпочало роботу над спеціальним законом про публічні консультації. Активні громадські організації популяризували різні форми місцевої демократії (місцеві ініціативи, громадські слухання, міські збори).

Таким чином, у 2014 р. громадянське суспільство отримало в розпорядження потужні канали впливу на владу – через безпосередню участь в ній, а також через опосередковані механізми та інструменти. Однак подекуди це відбувалося всупереч тому, що важливі інституційні інструменти ще не були створені або не працювали (наприклад, закони щодо проведення всеукраїнського та місцевого референдумів, запровадження відкритих списків у виборчі закони, запровадження електронного врядування тощо). Це, своєю чергою, робило вплив громадян на владу та підзвітність останньої перед суспільством значною мірою залежним від політичної волі влади.

II. ЗАКОНОДАВСТВО

Експертна група:

Ярина Журба, експерт Центру політико-правових досліджень із конституційного права.

Олександр Заславський, експерт Лабораторії законодавчих ініціатив.

Ігор Коліушко, голова правління Центру політико-правових досліджень.

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Законодавство» за період 1 січня – 31 грудня 2014 року становить **4,92 бала**.

У 2014 році варто розрізняти два періоди, в які оцінювати законодавчі процеси слід по-різному. Перший період тривав до 22 лютого і завершився втечею экс-Президента Віктора Януковича. Другий період – з 22 лютого до 31 грудня.

Особливість законодавства 2014 р. полягала в тому, що цього року Україні нагально довелося шукати правові форми відповідей на неочікувані та масштабні виклики: анексію Криму, війну Росії проти України (та ще й неконвенційну та гібридну, тобто агресор війни не оголосив, не визнає, що веде її, і розв'язав війну не лише на військовому фронті, а й на інформаційному), потребу мобілізації, статус і гарантії захисту учасників АТО, переселення людей та багато інших надзвичайно складних проблем. Все це об'єктивно мало великий вплив на стабільність та системність українського законодавства.

Протягом року накреслилися позитивні зрушення в процесі законотворення порівняно з попередніми періодами. Зокрема, влада переважно припинила використовувати ухвалення законів для боротьби з політичними опонентами та наступу на права та свободо-

ди. Натомість у 2014 р. було ухвалено низку законів, спрямованих на поглиблення демократії та реформування ключових політичних, економічних і соціальних сфер. До таких можна віднести закони про створення суспільного мовлення, вищу освіту, пакет антикорупційних законів, закони про права внутрішньо переміщених осіб тощо. З іншого боку, темпи оновлення законодавства були далекими від очікуваних.

Помітно посилюється вплив громадянського суспільства на процеси законотворення. Це виявилось в об'єднанні зусиль неурядових організацій заради впливу на розробку й ухвалення законів (наприклад, створення й діяльність «Реанімаційного пакету реформ»), які вони подекуди здійснювали дуже ефективно. З іншого боку, протягом року відчутним став вплив «вулиці», який не завжди мав лише позитивне забарвлення – іноді результатом такого тиску ставали неякісні закони.

До негативних моментів розвитку сфери законотворення протягом 2014 р. слід передусім зарахувати збереження глибоких проблем парламенту із дотриманням процедури. Протягом року – навіть після зміни влади – депутати неодноразово порушували вимоги регламенту, ухвалюючи закони без належного обговорення та навіть за відсутності текстів законопроектів. Збереглася, хоч і меншою мірою, і практика неперсонального голосування.

Були помітні проблеми і з відповідністю нового законодавства вже чинному та його дієвістю. Це частково зумовлено швидкою зміною Конституції та потребою відновити порушений протягом попередніх років правопорядок. Однак і дії самих депутатів часто додавали проблем, зокрема ухвалення законів без уявлення про механізми їх узгодження з чинними нормами та впровадження в життя.

Крім того, збереглися проблеми і з затвердженням законів на користь окремих фінансово-економічних і політичних груп, хоч і не такою мірою, як це було раніше. З іншого боку, пильна увага громадянського суспільства часто давала змогу запобігти прийняттю таких законодавчих ініціатив. Водночас критичною лишилася проблема відсутності інституціоналізованих механізмів взаємодії органів влади та громадськості під час розробки, ухвалення та імплементації законодавства.

1. Відповідність процесу підготовки та ухвалення законодавства процедурним вимогам.

«1» – підготовка та ухвалення законодавства зовсім не відповідають процедурним вимогам, «10» – підготовка та ухвалення законодавства повністю відповідають процедурним вимогам.

Середня експертна оцінка – 3 бали.

Недотримання законодавчої процедури лишилося хронічною проблемою українського парламентаризму в 2014 р. За часів президентства Віктора Януковича рівень дотримання процедури впав до безпрецедентно низького. З'явилися такі «ноу-хау» порушень процедури, коли народні депутати ухвалювали закон без його остаточного тексту. Тобто голосування у парламенті було радше символічним актом, а не справжнім процесом вироблення законодавчих рішень. Під час Майдану порушення законодавчого процесу сягнули, мабуть, максимального дна. Те, як Верховна Рада ухвалювала 16 січня 2014 р. «закони», спрямовані на встановлення диктатури в Україні, стало найбільш кричущим випадком порушення законодавчого процесу в історії незалежної України. Спосіб голосування не давав можливості встановити кількість народних депутатів, які проголосували «за». Голосування відбувалося руками, реальний підрахунок рук не було зроблено, депутатів тодішньої парламентської більшості автоматично зарахували в голоси на підтримку закону.

Відразу після падіння режиму Януковича відбувся відчутний розвиток у бік демократичного розвитку. При цьому склад Верховної Ради залишався тим самим, що й при Януковичі, майже до кінця 2014 року. Позачергові парламентські вибори відбулися 26 жовтня, а перше засідання нового, восьмого скликання Верховної Ради – 27 листопада.

Однак питання дотримання законодавчої процедури стало тим, у зрізі якого відбулося найменше змін. Звісно, Верховна Рада вже не дозволяла собі кричущих порушень процедури на кшталт 16 січня. Питання дотримання процедури набуло більшої ваги і контролю з боку громадськості, а прояви неособистого голосування зменшилися у масштабах.

Однак характер проблем не змінився. Дотримання процедури не стало самоціллю. Як і раніше, її більш-менш старалися дотримуватися, коли законопроект не мав нагального чи принципового значення. Однак в ім'я політичної доцільності народні депутати дозволяли собі переступити через будь-які правила законодавчого процесу. Лиш тепер ця політична доцільність позиціонувалася як «суспільно корисна». А для суспільної користі, мовляв, не гріх і всі процедури порушити.

Наприклад, закон «Про очищення влади» ухвалили «в цілому» 16 вересня 2014 року. Однак після його остаточного прийняття текст істотно допрацьовувався. Депутати не знали, який саме зміст закону вони затверджують. Тобто «ноу-хау» режиму Януковича Верховна Рада продовжила застосовувати і після нього.

Схожим чином ухвалили й базовий фінансовий документ – державний бюджет на 2015 р. Відповідно до вимог регламенту народні депутати повинні отримати проект бюджету на наступний рік не пізніше ніж за 4 дні до його представлення в парламенті. Цього року проект було внесено до Верховної Ради 22 грудня, депутати його отримали зранку 23 грудня, в день представлення. Це стало грубим порушенням вимог Регламенту, яке не дало змоги народним обранцям якнайкраще ознайомитися з положеннями проекту. Крім того, під час голосування за бюджет на 2015 рік вночі 29 грудня депутати голосували за порожній папірець. Формальне ухвалення Держбюджету було влаштовано з метою виконати вимоги міжнародних донорів.

Ще один надзвичайно важливий Закон «Про правовий статус осіб, які вимушені залишити місця проживання внаслідок тимчасової окупації Автономної Республіки Крим і м. Севастополя, та обставин, пов'язаних з проведенням антитерористичної операції на території України» ухвалили в день внесення відповідного законопроекту до парламенту – 19 червня. Вся процедура розгляду законопроекту у сесійній залі тривала 52 секунди. Президент наклав вето на цей закон, а в жовтні Верховна Рада прийняла новий закон щодо цих питань.

Порушення процедури голосування було зафіксовано і щодо закону «Про особливий порядок місцевого самоврядування в окремих районах Донецької та Луганської областей». 16 вересня 2014 р. його

ухвалили шляхом традиційного відкритого голосування. Проте табло системи «Рада» не продемонструвало, хто з народних обранців проголосував за ухвалення Закону. З формальної точки зору, голосування відбулося шляхом, не передбаченим Регламентом, а отже, було незаконним.

Зрештою, хворобою Верховної Ради залишилося неперсональне голосування, або «кнопкодавство». Причому «кнопкодавства» не цуралися народні обранці по обидва боки владної барикади. Загалом проблеми парламенту залишаються тими самими, що й протягом попередніх скликань.

Тож за критерієм відповідності процесу підготовки та ухвалення законодавства процедурним вимогам у 2014 р. не було підстав відзначати сутнісної позитивної динаміки. Є сподівання, що Верховна Рада нового скликання її продемонструє. Однак у межах 2014 року робити якісь висновки немає можливості – до кінця року VIII скликання народних депутатів мало всього дев'ять пленарних засідань.

2. Відповідність ухваленого законодавства чинним нормам і законам.

«1» – нове законодавство повністю суперечить чинним нормам, «10» – нове законодавство повністю узгоджується з чинними нормами.

Середня експертна оцінка – 3,5 бала.

21 лютого 2014 року, напередодні втечі Януковича, Верховна Рада, виконуючи положення Угоди про врегулювання кризи в Україні, ухвалила закон «Про відновлення дії окремих положень Конституції України», що його згодом підписав виконувач обов'язків Президента Олександр Турчинов. Наступного дня депутати ухвалили постанову «Про текст Конституції України в редакції 28 червня 1996 року, із змінами і доповненнями, внесеними законами України від 8 грудня 2004 року № 2222-IV, від 1 лютого 2011 року № 2952-VI, від 19 вересня 2013 року № 586-VII».

Обидва документи було ухвалено більш ніж двома третинами

конституційного складу народних депутатів України. Наслідком цих рішень стало відновлення дії конституційних змін 2004 року, які були спрямовані на послаблення ролі президента у політичній системі та збільшення ролі парламенту. З політичної точки зору, такі рішення Верховної Ради були необхідними і спрямовувались на обмеження повноважень президента та відновлення конституційного ладу, що існував до узурпації влади Януковичем. З правової ж точки зору, такі рішення викликали чимало запитань, оскільки відбулися не на підставі передбаченої Конституцією процедури.

Варто визнати, що на ґрунті низки неправових рішень було неможливо ухвалити цілковито правильне, з точки зору процедури, рішення. Будь-який варіант можливих рішень, так само як і неприйняття жодного рішення щодо конституційного регулювання, було сумнівним з точки зору права. Цю правову дилему можна порівняти із ситуацією, коли людина зійшла із правильного шляху на манівці і, щоб вийти назад на правильний шлях, вона мусить пройти ще певний відрізок маршрутом, який не передбачався.

Для оцінки за критерієм відповідності ухваленого законодавства чинним нормам і законам важливий той факт, що неочікувано змінилося конституційне регулювання. Отже, виникла нагальна потреба приводити законодавство у відповідність новим (відновленим) конституційним нормам. До законів «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про статус народного депутата» необхідні зміни внесли вже до кінця лютого. Прагнучи швидко привести законодавство у відповідність до Конституції 23 лютого Верховна Рада ухвалила закон «Про визнання таким, що втратив чинність, Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення їх у відповідність із Конституцією України». Тобто був скасований акт, прийнятий після визнання у 2010 р. неконституційним «Закону «Про внесення змін до Конституції України» від 8 грудня 2004 року. Втім, було неможливо повністю автоматично «відмотати» назад законодавство до стану перед визнанням неконституційними конституційних змін 2004 року, адже законодавство є динамічним.

Тобто парламент докладав зусилля для якнайшвидшого приведення законодавства у відповідність до Конституції, однак об'єктивно

це було нелегкою справою. Тож протягом 2014 р. в законодавстві залишалось чимало невідповідностей, пов'язаних зі зміною конституційного регулювання.

Другою об'єктивною причиною вад взаємоузгодженості законодавства стала необхідність прийняття цілої низки законодавчих актів щодо проблем, які постали внаслідок агресії Росії щодо України. Ці проблеми стосувалися практично всіх сфер суспільного життя, отже – всього законодавства. Зважаючи, що потреба затвердження цих актів здебільшого була дуже нагальною і що виклики були новими, то уникнути багатьох невідповідностей у системі законодавства було складно.

Водночас подекуди народні обранці із власної волі вносили плу-танину в чинне законодавство. У цьому контексті можна розглянути два пакети документів: «диктаторські» закони 16 січня та закон «Про очищення влади». Вони ухвалені «різними парламентами» в межах одного скликання. Але поза тим, до обох категорій було багато критичних зауважень.

Особливо кричущими були нововведення законів 16 січня. По-перше, за порушення встановленого порядку організації або проведення мирних зібрань, а також створення умов для таких мирних зібрань було встановлено штраф до 10 200 гривень та адміністративний арешт. Це суперечило статті 39 Конституції «Свобода мирних зібрань» та статті 11 Європейської конвенції з прав людини «Свобода зібрань та об'єднання».

По-друге, зміни до Кримінального процесуального кодексу закріпили заочне провадження. Відповідно до практики Європейського суду з прав людини, таке обмеження порушує право особи на участь у судовому розгляді справи, гарантоване ст. 6 Конвенції. Тому що особу можуть засудити заочно за умови надання особою відмови від участі в розгляді справи, а не тому, що вона повторно не прибула на засідання («Колоцца проти Італії»).

По-третє, криміналізація наклепу стала значним обмеженням права на свободу думки і слова, вільне вираження своїх поглядів і переконань, передбаченого статтею 34 Конституції та статтею 10 Конвенції («Салов проти України»). Адже наклеп – це найдієвіший засіб боротьби з вільнодумством та запровадження цензури у засобах масової інформації.

Закон України «Про очищення влади», ухвалений 16 вересня 2014 року, став одним із найбільш обговорюваних новел 2014 року. Ст. 2 Закону закріпила найширший перелік посад, яких торкнеться люстрація, починаючи від Президента України й до слідчого органу досудового розслідування, який здійснював процесуальні дії щодо учасників Євромайдану. Закон встановив дві підстави для звільнення з обійманої посади: залежно від посади, обіймання сукупно протягом року посади у період з 25 лютого 2010 року й до 22 лютого 2014 року (каденція Януковича) або обіймання посади у період з 21 листопада 2013 року й до 22 лютого 2014 року (Євромайдан).

Такий підхід був непропорційним, оскільки під дію заборони особи підпадають автоматично, і ступінь їх суспільної небезпеки не оцінюється в кожному конкретному випадку відповідно до чітких критеріїв. Цим було порушено принцип індивідуалізації покарання. Таким чином, цілу когорту добропорядних службовців буде звільнено на підставі єдиного критерію обіймання посади в конкретний період.

Отже, головні причини низької оцінки за критерієм відповідності ухваленого законодавства чинним нормам і законам у 2014 році є об'єктивними. Це неочікувана зміна конституційного регулювання та потреба давати правові форми відповідей на масштабні та складні виклики, які постали перед Україною у 2014 році. Втім, тут присутній і суб'єктивний фактор – низька професійність парламентарів. Тобто за умови більших зусиль і змін з боку парламентарів багатьох невідповідностей можна було б уникнути.

3. Дієвість ухваленого законодавства.

«1» – законодавство зовсім не регулює реальні суспільні відносини, «10» – законодавство повністю регулює реальні суспільні відносини.

Середня експертна оцінка – 5 балів.

Після Революції Гідності зими 2013–2014 рр. дотримання закону певною мірою стало самоціллю. Влада після Революції намагалася

уникати порушення закону чи принаймні відвертих та значних порушень. Вищі органи політичної влади – президент, парламент, уряд – у 2014 р. продемонстрували досить високий рівень спроможності (порівняно з попередніми періодами після ухвалення Конституції) діяти у рамках відведених кожному з них сфер повноважень.

Все це дозволяло відзначити позитивну динаміку за критерієм дієвості законодавства. Але ці позитивні зрушення не будуть стійкими, поки в Україні не буде незалежної і справедливої судової системи, яка забезпечує верховенство права та дієвість закону. Певне покращення у 2014 р. за цим критерієм стало ефектом Революції, однак цей ефект має бути підкріпленим належною судовою реформою.

Водночас події 2014 р. також засвідчили, що благі наміри законодавців далеко не завжди підкріплювалися механізмами їх втілення в життя. Одним з найбільш резонансних законів, ухвалених в 2014 р., став закон «Про відновлення довіри до судової системи України». Його метою було звільнення з посад осіб, які виносили рішення, спрямовані на обмеження конституційних прав і свобод громадян, зниження рівня корупції в системі судів загальної юрисдикції, і, відповідно, відновлення довіри до судової влади України.

За даними Тимчасової спеціальної комісії з перевірки суддів, за півроку діяльності (з липня до листопада 2014 р.) до неї надійшло 1280 заяв стосовно проведення перевірок суддів, з яких 754 заяви (59%) було повернуто через невідповідність вимогам закону. Відповідно, було розпочато 88 перевірок (16,7% із 526 прийнятих до розгляду заяв). В результаті, щодо 8 суддів ухвалено рішення про порушення суддівської присяги, які направлені до Вищої ради юстиції, щодо 2 – до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України для вирішення питання про притягнення до дисциплінарної відповідальності та щодо одного – рішення про відсутність у його діях порушень. Очевидно, що комісія виявилася не здатною якісно обробити таку кількість заяв та провести відповідну кількість перевірок. І тому ефективність ухваленого закону прямувала до нуля, а відновлення довіри до суддів лишилося переважно фразою на папері.

Другим прикладом став уже згаданий вище закон «Про очищення влади». Напевно, найменш вдалим аспектом його реалізації стала люстрації прокурорів. Станом на 5 листопада 2014 року з 145 про-

курорів Києва, які представляли державне обвинувачення у справах проти активістів Євромайдану, жодного не було звільнено з органів прокуратури. А поодинокі випадки відсторонення чи звільнення зі своїх посад були пов'язані з особистою безпекою, переведенням на інші прокурорські посади або перехід у суміжні з прокуратурою правоохоронні органи, або іншими причинами, що стосувалися виняткових випадків.

Окрім цього, деякі працівники органів прокуратури зловживали правом, наданим цим законом, яке встановлювало, що люстрації не підлягають особи, визнані учасниками бойових дій під час проведення АТО на сході України. Користуючись цим, декотрі мобілізовані прокурори «відсиджувалися» у тилу, ведучи тривіальний спосіб життя. Отже, можна стверджувати, що люстраційні процеси в Україні станом на кінець 2014 р. опинилися майже на межі провалу.

4. Спрямованість ухваленого законодавства на поглиблення демократії та прав людини.

«1» – законодавство повністю спрямоване на згорання демократії та прав людини, «10» – законодавство повністю спрямоване на поглиблення демократії та прав людини.

Середня експертна оцінка – 6 балів.

У цьому питанні вкрай принципово розрізняти у 2014 р. періоди до і після падіння режиму Януковича. До 20 лютого діяльність вищих посадових осіб спрямовувалася на згорання демократії в Україні. При цьому правоохоронні органи і судову систему використовували як інструменти придушення громадянських свобод.

Українське суспільство усунуло від влади Януковича і розвернуло розвиток подій в Україні в інший бік – розбудови демократії та європейської інтеграції. Законодавство, яке ухвалювалося після Революції, загалом заслуговує на характеристику такого, що спрямоване на поглиблення демократії та прав людини.

Великий відсоток ухвалених законів було спрямовано на забезпечення соціальних гарантій особам, тим чи іншим чином пов'язаним

з окупованими Кримом, Донецькою та Луганською областями. Поряд з цим, населення України, що проживало на вільних територіях, потребувало кардинальних змін після Євромайдану. Тому законодавець ухвалював й інші закони, покликані модернізувати українське соціальне життя.

Насамперед можна звернути увагу на соціальний захист осіб, які через війну на Донбасі були змушені покинути свої домівки та переселитися в спокійніші українські міста й села. За даними УВКБ ООН, на кінець 2014 р. в Україні налічувалося понад 1 мільйона внутрішньо переміщених осіб. Реагування на таку критичну ситуацію втілювалося насамперед у закріпленні парламентом у рамковому законі «Про забезпечення прав і свобод внутрішньо переміщених осіб» та ухваленні на його виконання підзаконних нормативно-правових актів органами виконавчої вертикалі та місцевого самоврядування.

Крім того, левову частку уваги громадськості було спрямовано на боротьбу з корупцією як основним чинником, що отрує суспільне життя. Тому одним із основних напрямів роботи парламенту став антикорупційний пакет, який включав декілька рамкових законодавчих актів. Наприклад, 14 жовтня 2014 року було ухвалено Закон «Про запобігання корупції». Як зазначено в пояснювальній записці до закону, метою його ухвалення було комплексне реформування системи запобігання корупції відповідно до міжнародних стандартів та успішних практик іноземних держав. На позитивну оцінку також заслуговували пов'язаний із попереднім закон «Про національне антикорупційне бюро» та закон «Про прокуратуру». Отже, законодавець відповідав на виклики, які постали перед ним у зв'язку з українськими реаліями.

Важливою подією для утвердження демократії та прав людини в Україні у 2014 році стали й підписання та 19 вересня ратифікація Угоди про Асоціацію України з ЄС. Угода містить низку зобов'язань щодо політичного діалогу, юстиції та інших питань, спрямованих на утвердження верховенства права та демократії в Україні. Було також прийнято низку підзаконних актів, спрямованих на відкриття інформації, збільшення прозорості у діяльності влади. Затверджено деякі акти, спрямовані на зміцнення демократії на місцевому рівні

– наприклад, закон «Про співробітництво територіальних громад».

Отже, загальна спрямованість законодавства була правильною. Водночас треба відзначити дуже повільні темпи у розбудові демократичних інституцій як для післяреволюційного року. Те, що було ухвалено 2014 року, стало мізерною часткою від того, що потрібно Україні, аби «ввести в дію» стійкий демократичний розвиток. Прикладом цього стала децентралізація, яку з плином часу через величезний тиск і маніпуляції агресора Росії щодо цього питання стало провадити дедалі складніше. У 2014 році пройшли парламентські вибори, однак Верховна Рада так і не спромоглася встановити пропорційну виборчу систему із відкритими списками, що є дуже важливим питанням для розвитку демократії в Україні. На жаль, перелік того, що Верховна Рада могла зробити, для поглиблення демократії та прав людини, і не зробила, вийшов би значно довшим від того, що вона зробила у 2014 р.

5. Спрямованість ухваленого законодавства на задоволення інтересів суспільства чи окремих фінансово-економічних/політичних груп.

«1» – законодавство повністю спрямоване на задоволення партикулярних інтересів фінансово-економічних/політичних груп,
«10» – законодавство повністю спрямоване на задоволення збалансованих інтересів різних суспільних груп.

Середня експертна оцінка – 5,5 бала.

До 2014 року було зроблено дуже багато для того, щоб українське законодавство служило для задоволення інтересів окремих фінансово-економічних і політичних груп. 2014 рік можна охарактеризувати як такий, впродовж якого цю проблему не було поглиблено, але й не було зроблено суттєвих кроків для її вирішення. Середня оцінка зумовлена індиферентністю прийнятого у 2014 році законодавства щодо цієї проблеми.

Не йдеться про те, що впродовж 2014 року не відбувалося жодних подій для зміни балансу сил між різними фінансово-економіч-

ними групами в країні, в тому числі законодавчими інструментами. Йдеться про те, що не було зроблено нічого сутнісного, щоб зменшити проблему олігархії в Україні. Інструменти зменшення цієї проблеми лежать найбільшою мірою у площинах виборчої системи, фінансування політичних партій, зменшення фіскального тиску на бізнес, протидії корупції.

Водночас протягом року можна було побачити кілька прикладів того, як закони можуть ухвалюватися і на користь окремих фінансово-економічних груп, і на користь суспільства загалом.

За свідченнями громадських активістів та самих нардепів, в Україні щотижня ухвалюється лобістський закон. Причому часто такий вплив на текст законопроекту проявляється всього-на-всього у зміненому рядку однієї частини. Переважно такий характер носить лобізм, спрямований на вигоди окремих підприємств або цілих галузей.

Прикладом цього став, зокрема, ухвалений Верховною Радою закон «Про створення вільної економічної зони «Крим» та про особливості здійснення економічної діяльності на тимчасово окупованій території України». Він був, беззаперечно, лобістським, оскільки завдяки йому українські юридичні особи після окупації продовжили торгувати у Криму. Безсумнівно, цей закон було ухвалено під впливом великого бізнесу та ритейлерів.

Експерти вважають, що лєвова частка лобізму була закладена в Коаліційній угоді, яку підписали п'ять партій після парламентських виборів 26 жовтня 2014 р. Наприклад, її окремі пункти були спрямовані на задоволення інтересів великих агрохолдингів України: вони зобов'язали сторони угоди стимулювати розвиток середньострокових та довгострокових орендних відносин на землях сільськогосподарського призначення.

Проте лобізм є ширшим поняттям. Отож, законопроекти, які «проштовхувалися» громадськими об'єднаннями, певною мірою були проявом лобізму, хоча це можна позиціонувати як лобіювання в інтересах суспільства. Наприклад, «Реанімаційний пакет реформ» у 2014 р. активно сприяв ухваленню закону «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», який закріплює засади діяльності телеканалів та радіостанцій, незалежних від жодного органу державної влади та приватного власника, з метою задоволення інфор-

маційних потреб суспільства. Окрім цього, РПР сприяв ухваленню ключового закону «Про вищу освіту» влітку 2014 р., яким у систему національної вищої освіти було запроваджено автономію університетів у фінансових питаннях, формуванні навчальних планів, залученні донорських коштів тощо.

Отож, в 2014 р. лєвова частка законопроектів носила лобістський характер. Інше питання в можливості виміряти, яка саме кількість законів носила характер лобіювання інтересів фінансово-економічних груп, а яка – характер лобіювання інтересів суспільства.

6. Залученість суспільних груп до ухвалення законодавства.

«1» – зацікавлені групи та стейкхолдери зовсім не залучені до обговорення й ухвалення законодавства, «10» – зацікавлені групи та стейкхолдери постійно залучені до обговорення й ухвалення законодавства.

Середня експертна оцінка – 6,5 бала.

Активне громадянське суспільство після Революції Гідності не залишалось осторонь законодавчого процесу. Оскільки реальних (неімітаційних) інструментів участі у 2014 р. було недостатньо, то залученість відбувалася у різних, іноді стихійних формах. Протягом року вона проявлялася у двох основних формах. Неурядові організації або прямо контактували з народними обранцями, розробляючи законопроекти та лобіюючи їх ухвалення, або шляхом акцій під стінами парламенту, що часто супроводжувалися неабияким публічним розголосом, опосередковано впливали на «ухвалення» чи «неухвалення» закону, або застосовували обидва варіанти одночасно.

Перша форма участі найбільш яскраво проявила себе у створенні «Реанімаційного пакету реформ», який об'єднав урядових і неурядових експертів різних галузей для напрацювання необхідних законопроектів. Деякі із законопроектів, розроблених у рамках РПР, були прийняті Верховною Радою. Наприклад, 14 березня 2014 року було утворене депутатське об'єднання «Платформа реформ» задля реалізації ініціатив «РПР», до складу якого ввійшли 24 народні обранці. За-

дяки їхнім (РПР) зусиллям від березня 2014-го і до травня 2015 року було ухвалено 41 закон, зокрема Закон «Про співробітництво територіальних громад», «Про прокуратуру», «Про вищу освіту» та інші.

Щодо другого моменту, то часто НУО обирали більш радикальні заходи впливу на обранців. Наприклад, під час голосування за закон про вищу освіту під стінами парламенту зібралась чимала кількість активістів та студентів. Крім того, в 2014 р. істотно зріс рівень grassroots participation – низової участі, коли певні активісти чи група активістів беруть участь в ухваленні рішень та впливають на них, при цьому не будучи консолідованими у групу інтересу і не обов'язково когось представляючи. Закритість органу влади у прийнятті відповідного рішення чи його бездіяльність інколи призводили до того, що громадська активність набувала деструктивних форм. Для прикладу, Закон «Про очищення влади» було ухвалено, фактично, під тиском рішуче налаштованих активістів біля стін Верховної Ради. В результаті, закон вийшов недосконалим з правової точки зору і був прийнятий із грубими порушеннями процедури.

Водночас украї принципове значення має залученість представників зацікавлених груп та стейкхолдерів до розробки проектів рішень урядом – Кабінетом Міністрів, міністерствами. Тут процес ухвалення рішень залишається доволі закритим – здебільшого навіть не оприлюднюються проекти урядових рішень. Активістську частину громадянського суспільства цікавлять більше рішення парламенту, а не уряду. Сам же уряд не практикував проактивного залучення до розробки політики представників стейкхолдерів та зацікавлених груп, що негативно впливало на якість урядових рішень.

III. ПРАВА ЛЮДИНИ

Експертна група:

Євген Захаров, директор Харківської правозахисної групи.

Тетяна Мазур, виконавчий директор Amnesty International в Україні.

Олександра Матвійчук, голова правління Центру громадянських свобод.

Володимир Яворський, член правління Української Гельсінської спілки з прав людини.

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Права людини» за період 1 січня – 31 грудня 2014 року становить **4 бали**.

Права людини протягом 2014 р. зазнавали регулярних порушень у зв'язку з екстремальними подіями, які відбувалися в різних кутках України. На початку року влада намагалася придушити протест проти режиму Віктора Януковича як за допомогою законодавчих методів, так і за допомогою фізичного насильства. Після втечі Януковича періодичні спалахи насильства відбувалися в кількох містах, протягом яких правоохоронні органи не змогли чи не захотіли захищати мирних громадян. В подальшому ситуація на більшості територій нормалізувалася: влада припинила політичні переслідування та атаки на базові права та свободи. Водночас очікуваного прогресу в закріпленні прав людини на законодавчому рівні так і не відбулося,

і час від часу влада намагалася навіть обмежити їх, користуючись де-факто воєнним становищем у Донецькій і Луганській областях.

Загалом ситуація з дотриманням прав людини у 2014 р. на контрольованій Києвом території після зміни влади помітно покращилася порівняно з попередніми роками. Найбільш очевидним був прогрес у сфері політичних і частково громадянських прав, на який позитивно вплинув новий характер поведінки політичного керівництва країни. З іншого боку, на заваді повноцінному прогресу у цій сфері постала відсутність реформ у ключових сферах – передусім у судовій і правоохоронній – внаслідок чого ступінь дотримання прав і свобод людини і далі залежав від доброї волі представників держави. Крім того, зважаючи на поглиблення економічної кризи держава значно послабила свої можливості гарантувати низку важливих соціально-економічних прав громадян.

На непідконтрольних Києву територіях, натомість, ситуація з дотриманням прав людини була катастрофічною. В анексованому Росією Криму окупаційна влада застосовувала цілий набір репресивних практик заради придушення будь-яких зародків невдоволення чи протесту, обмежуючи свободу слова, свободу мирних зібрань, свободу асоціації та дискримінуючи місцевих мешканців не лише за характером політичних поглядів, а й за етнічною і релігійною ознаками. Особливо тяжким було становище кримських татар, представників яких ув'язнювали, викрадали і навіть вбивали за негласної згоди чи прямою вказівкою самопроголошеної влади.

Ситуацію на окупованих територіях Донецької і Луганської областей характеризувало повне свавілля незаконних збройних формувань, які викрадали, катували і вбивали людей, яких вважали прихильниками цілісності України чи просто «небажаними елементами». Після проголошення так званих «ДНР» і «ЛНР» на цих територіях було знищено базові політичні та громадянські права та практично знівельовано соціально-економічні й особисті права. Місцеві мешканці були змушені жити в умовах тотального беззаконня та відсутності будь-яких гарантій дотримання власних прав і свобод. Ситуацію ускладнював той факт, що ні Україна, ні міжнародні організації чи іноземні держави не мали змогу вплинути на забезпечення прав людини ні в анексованому Криму, ні на окупованих територіях Донбасу.

1. Рівень законодавчого забезпечення прав і свобод людини.

«1» – законодавство зовсім не забезпечує дотримання прав і свобод людини, «10» – законодавство повністю забезпечує дотримання прав і свобод людини.

Середня експертна оцінка – 3,9 бала.

Протягом 2014 р. в законодавстві були окремі зміни, які, однак, в цілому не значно вплинули на загальну ситуацію. Крім того, було ухвалено низку законопроектів, спрямованих на звуження прав і свобод. Відповідно, навіть серед законопроектів було не дуже багато ініціатив, спрямованих на покращення ситуації з дотриманням прав людини.

На початку року під час подій Майдану влада ухвалювала нормативно-правові акти, спрямовані на придушення мирного протесту. Яскравим прикладом стало прийняття 16 січня 2014 року законів, влучно названих «законами про диктатуру». Їхньою основною метою була делегітимізація мирного протесту та унеможливлення для його учасників апелювати до закріплених в національному законодавстві прав і свобод людини. У разі набуття чинності ці закони суттєво обмежували б та утискали б фундаментальні права людини – право на свободу мирних зібрань, свободу вираження, свободу асоціацій. Втім, під тиском протестувальників закони невдовзі було скасовано. Варто згадати й закони про амністію, які робили незаконно затриманих учасників протесту фактичними заручниками влади. Зокрема, закон від 29 січня 2014 року передбачав, що звільнення активістів відбудеться лише після того, як учасники масових акцій покинуть вулиці та адміністративні будівлі.

Після падіння авторитарного режиму Януковича нова влада керувалася принципом політичної доцільності та нехтувала принципом верховенства права спочатку в революційних, а пізніше і в постреволюційних умовах. У перші дні це можна було виправдати з огляду на необхідність швидких кроків для встановлення керованості державними інституціями (за відсутності президента виконувач обов'язків призначив цілу низку високопосадовців, щоб не лишити країну без

органів влади). Проте це не могло відбуватися довгий час. Як приклад можна навести підміну парламентом судової влади, зокрема, присвоєння ним повноважень Вищої ради юстиції при звільненні за порушення присяги суддів Конституційного суду та надання доручення Генеральній прокуратурі щодо відкриття кримінальних проваджень. Виправдання своїх дій «політичною доцільністю» у порушення Конституції неминуче призвело до розбалансування правової системи країни.

У 2014 р. у суспільстві домінував видимий запит на швидке проведення реформ, пов'язаних із забезпеченням прав і свобод людини – судової, правоохоронної, реформи пенітенціарної системи тощо. Водночас жодна із цих реформ за рік фактично не зрушила з місця. Єдиним винятком стало ухвалення нового закону про прокуратуру, проте набуття чинності більшості його положень було відкладено. Слід також відзначити ухвалення прогресивних змін до Кримінально-виконавчого кодексу, які сприяли відкритості установ виконання покарань: право безперешкодних візитів туди дістали депутати парламенту, їхні помічники і разом з ними лікарі та журналісти. Ці зміни також покращили можливість телефонного зв'язку засуджених з їхніми рідними та дозволили тривалі побачення для довічно позбавлених волі.

Водночас закон про відновлення довіри до судової влади виявився неефективним, адже 87% голів судів були переобрані на свої посади. Закон про очищення влади, ухвалений під тиском громадськості, низка правозахисних організацій і міжнародних експертів оцінили як такий, що закладає системні порушення прав людини. Це обов'язково матиме відтермінований у часі негативний ефект, коли звільнені за ним посадові та службові особи почнуть вигравати справи у Європейському суді з прав людини проти України.

На неспроможність держави адекватно реагувати на законодавчому рівні вказувала ситуація із прийняттям законопроекту про вимушених переселенців в Україні. Попри те, що проект закону було розроблено правозахисними організаціями ще в березні 2014 р. відразу після першої хвилі переселенців із Криму, парламент тільки у червні ухвалив закон, який регулював винятково питання обліку внутрішньо переміщених осіб, а відтак був заветований Президентом.

том. Наступний проект закону, що був розроблений громадськістю у співпраці з міжнародними організаціями, ухвалили тільки 20 жовтня (а Президент підписав його аж 20 листопада) під значним зовнішнім тиском і ризиком втрати міжнародної матеріально-технічної допомоги.

В жовтні Президент своїм указом ініціював розробку Національної Стратегії з прав людини. Проте до кінця року документ не був прийнятий, а процес його розробки був незрозумілим та хаотичним. Внаслідок цього велика кількість організацій громадянського суспільства не змогла долучитися до розробки документа.

Значний негативний вплив на швидкість проведення реформ мала окупація Криму та гібридна війна на сході України. Тривалий збройний конфлікт відтіснив забезпечення прав та свобод людини на другий план. Іншою стороною цієї проблеми стало використання риторики «необхідності боротьби із сепаратизмом» для ухвалення цілої низки законопроектів, що порушували Конституцію та міжнародні стандарти прав людини. Як приклад можна навести надання органам внутрішніх справ і Служби безпеки права фактично без відкриття кримінального провадження протягом 30 діб утримувати людину під вартою без поширення на неї відповідних правових гарантій. Зрозуміло, що чинне законодавство варто адаптувати під умови реального життя, тобто стану війни, що неминуче тягне за собою обмеження прав і свобод людини. Водночас такі обмеження мають бути пропорційними (щонайменше виконувати мету, яку декларують, і не створювати простору для зловживань). Інакше ці закони можна буде з легкістю використати в майбутньому суто з політичною метою.

Протягом року влада штучно гальмувала ратифікацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду, що було не просто однією з вимог Угоди про асоціацію з ЄС, а й чи не єдиною можливістю для жертв порушень прав людини, скоєних на непідконтрольних українській владі територіях, домогтися справедливості через використання міжнародного правосуддя. Представники нової влади публічно заявляли про незгоду з ратифікацією Римського статуту, наводячи аргументи, які свідчили про нерозуміння природи Міжнародного кримінального суду та були радше політичними заявами.

2014 рік так і не побачив ухвалення закону про свободу мирних зібрань, що призводило до численних порушень цієї свободи, зокрема, в сутичках відносно незаконних забудов за бездіяльності міліції. Здавалося би, події на Майдані довели, що цей закон необхідний, але його так і не ухвалили.

Не було впроваджено механізму перегляду несправедливих судових рішень, які набули законної сили, у кримінальних справах. Механізм виключного провадження, відібраний у Верховного суду в 2010 році внаслідок політичної боротьби, йому так і не повернули. Особливо нестерпною ця ситуація була для пожиттєво засуджених за злочини, яких вони не вчиняли. Також не було прийнято закону про кримінальні проступки, який є вкрай необхідним для розвитку органів кримінальної юстиції. Його ухвалення кардинально змінило би ситуацію із розслідуванням скоєних кримінальних злочинів та розвантажило би місця позбавлення волі.

2. Рівень дотримання законодавства у сфері прав і свобод людини.

«1» – законодавство щодо захисту прав і свобод людини зовсім не дотримується, «10» – законодавство щодо захисту прав і свобод людини повністю дотримується.

Середня експерта оцінка – 3 бали.

Під час Майдану авторитарний режим Президента Януковича взяв курс на масштабний та системний наступ на мирне населення, в рамках якого були вчинені масові злочини. До кінця лютого протистояння влади і протестувальників відзначалося великою кількістю порушень прав людини. Каткування та інші види жорстокого поводження, а також неправомірне використання сили міліцією під час акцій протесту супроводжували майже повна безкарність злочинців і неефективне розслідування подібних випадків. До кінця року лише декількох правоохоронців притягнули до відповідальності за порушення під час Майдану.

Як і в 2005 р., після падіння режиму Януковича нове політич-

не керівництво на початку побоювалося відверто порушувати права людини. Однак, побачивши продовження безкарності порушень прав людини, старі практики у багатьох питаннях знову набули актуальності. І хоча ситуація виглядала значно кращою від реалій 2010–2012 років, проте через відсутність суттєвих законодавчих змін та реформ відновлення старих практик продовжилось.

Яскравим свідченням цього стала стара тенденція щодо виконання рішень суду державою. Збереглася ситуація, за якої існує ціла низка законів, які встановлюють соціальні гарантії, однак не підкріплені економічними можливостями та коштами у державному бюджеті. Через це уряд у ручному режимі визначав обсяг і спрямованість соціальної допомоги, нехтуючи навіть рішеннями суду та виходячи із наявних можливостей.

Загалом виконання законодавства завжди було найбільшою проблемою. Правоохоронні органи та суди традиційно не забезпечували належного захисту прав і свобод. На жаль, так звані реформи цих сфер лише призводили до ще більшої політичної залежності судів та правоохоронців, що негативно вплинуло на дотримання ними прав людини. Лишилися системною проблемою також свавільні затримання правоохоронцями, жорстоке поводження із затриманими. На жаль, дієвого механізму розслідування скарг на дії правоохоронців так і не було створено.

Впровадження змін до Кримінально-виконавчого кодексу, які дозволили безперешкодно відвідувати установи виконання покарань, дали можливість виявити низку кричущих порушень кримінально-виконавчого законодавства, що призводили до масових і систематичних порушень економічних та соціальних прав засуджених, їхніх прав на доступ до правової допомоги, на кореспонденцію, не бути підданим катуванням та жорстокому поводженню та інших. Працівники Харківської правозахисної групи зафіксували такі факти у низці виправних колоній.

Окремо варто розглянути порушення прав людини, прямо пов'язані з завершенням подій Майдану та початком російської агресії. Після втечі Януковича напруженість поширилася в багатьох регіонах країни. Між прибічниками та супротивниками влади, яка прийшла після Януковича, неодноразово виникали сутички в де-

кількох містах. Представники органів правопорядку часто демонстрували нездатність втрутитися чи ефективно боротися з відвертим насильством. 2 травня в Одесі під час запеклих зіткнень 48 прибічників «антимайдану» були вбиті, понад 200 осіб отримали поранення, опинившись усередині палаючої будівлі, оточеної їхніми опонентами. Міліція не змогла вжити ефективних заходів, щоб запобігти чи стримати насильство. За цими подіями було розпочато кілька кримінальних розслідувань.

У листопаді розпочалися перші судові слухання в одній із пов'язаних справ проти 21 особи, проросійських активістів, за звинуваченнями у причетності до масових заворушень і в незаконному використанні вогнепальної зброї та вибухових речовин. Секретність навколо офіційних розслідувань викликала занепокоєння щодо їх ефективності та неупередженості.

Насилля, яким закінчилися протести у Києві та яке згодом розпочалося на сході України, переросло у збройний конфлікт за участю Росії. Закони війни, міжнародне гуманітарне право, метою якого є передусім захист цивільного населення, порушували обидві сторони конфлікту. Викрадення окремих громадян здійснювали, зокрема, проросійські воєнізовані формування в окупованій Автономній Республіці Крим та обидві воюючі сторони на сході України, що були втягнуті в конфлікт.

На територіях, підконтрольних незаконним збройним формуванням «ЛНР»/«ДНР», взагалі не існувало правового регулювання. Представники незаконних збройних формувань на практиці керувалися винятково розпорядженнями свого керівництва та водночас мали широку дискрецію на самостійне ухвалення рішень щодо власності, свободи, здоров'я та навіть життя людини. Попри той факт, що держава не була в змозі забезпечити дотримання законодавства у сфері прав та свобод на цих територіях, тільки у листопаді 2014 року Президент видав указ про подання заяви до Генерального секретаря Ради Європи щодо відступу України від зобов'язань за Європейською конвенцією з прав людини на цих територіях. Із незрозумілих причин цього досі не було виконано.

У Криму, анексованому Російською Федерацією, було в повному обсязі застосовано російські обмеження прав на свободи вираження

поглядів, свободи мирних зібрань, свободи об'єднань, права на справедливий суд, права обирати та бути обраним тощо. Проукраїнські активісти та члени кримськотатарської громади стали мішенями воєнізованих формувань і де-факто переслідувалися з боку влади. Окупаційна влада грубо порушувала не тільки національне законодавство України та міжнародні стандарти у сфері прав людини, а й навіть російське законодавство, яке де-факто запроваджувалося на півострові.

Особи, які рятувалися від російської окупації Криму, отримали певну державну підтримку як переселенці. Майже мільйон осіб були визнані переміщеними в результаті конфлікту на Донбасі, близько половини з них були внутрішньо переміщені, решта перебралися переважно в Росію. В Україні більшість цих людей отримали визначену державою допомогу і поклалися на власні кошти, сімейні зв'язки та підтримку волонтерських організацій. Ухвалення закону про внутрішньо переміщених осіб у жовтні мало що змінило в цій сфері до кінця року.

Загалом в Україні попри позитивні зміни, які визначалися зниженням політичного тиску на ЗМІ, зменшенням рівня ворожості влади до журналістів, припинення практики системного переслідування за політичними мотивами, початком розслідування злочинів, вчинених протягом Майдану представниками держави тощо, стан дотримання законодавства у сфері прав та свобод лишився незадовільним. Ситуація ускладнювалася негативним впливом збройного конфлікту та надто повільним процесом реформування основних державних органів – суду, органів внутрішніх справ, прокуратури тощо. Відтак, усіх системних проблем, на яких наголошували протягом років правозахисні організації, не було вирішено, впровадження в практику положень нового закону про прокуратуру було відкладено.

3. Ефективність діяльності державних інституцій, відповідальних за дотримання прав і свобод людини (комітет Верховної Ради з питань прав людини, омбудсмен, МВС, суди, прокуратура тощо).

«1» – профільні державні інститути зовсім неефективні у питанні

захисту прав і свобод людини, «10» – профільні державні інститути дуже ефективні у питанні захисту прав і свобод людини.

Середня експертна оцінка – 3,6 бала.

У 2014 році державні органи неефективно виконували основний конституційний обов'язок щодо утвердження та захисту прав та свободи людини. Продовжувалася практика невиконання судових рішень, у тому числі рішень міжнародних органів.

У позитивному ключі можна згадати діяльність омбудсмена: її діяльність значно покращилася останніми роками. Можна сказати, що ця інституція нарешті почала займатися правами людини, а не політикою. Уповноважена з прав людини продовжувала запровадження національного превентивного механізму, вживала заходи щодо захисту прав людей, які перебували на неконтрольованих українською владою територіях (відомий скандал із незаконним вивезенням дітей на територію РФ). Варто також відзначити її діяльність із захисту тих, хто потерпав від дій сепаратистів, зокрема активна участь у вивезенні дитячих будинків із зони АТО та визволенні військовополонених, а також спростування брехні російської пропаганди.

В 2014 році спостерігалась тенденція прикриватися лише власними повноваженнями та відмовлятися від обов'язку забезпечувати права людини. Найяскравішим прикладом знову ж таки було розслідування порушень прав людини під час Майдану. Формально це було завдання органів прокуратури. Проте, зважаючи на політичний контекст та масштаб порушень, таке розслідування мало бути пріоритетом та «справою честі» для влади України в широкому значенні цього слова. Однак у розслідуванні цих злочинів прогрес був фактично відсутній. Щодо жодної особи до сьогодні навіть не висунуто належних обвинувачень. Так само не було розслідувано викрадення людей, побиття активістів Майдану в березні та квітні в Харкові, Донецьку, Луганську та інші злочини, катування та вбивства цивільних і військовополонених, інші злочини проти їхнього життя та здоров'я, злочини, пов'язані з порушенням майнових прав.

Попри запевнення вищого керівництва держави про виняткову важливість подій Майдану, воно протягом тривалого часу було

розосереджено по різних провадженнях та здійснювалося різними органами слідства. Відтак жодний слідчий чи прокурор не мав уявлення про загальну картину розслідування та не міг встановити взаємозв'язків між епізодами. Більше того, велика кількість епізодів взагалі випала із процесу роботи. Епізоди, які розслідувалися, у свою чергу, зосереджувалися тільки на виконавцях, нехтуючи вивченням так званого «ланцюгу наказів». Ситуацію ускладнювало саботування розслідування з боку представників Міністерства внутрішніх справ, а також відсутність взаємодії між Генеральною прокуратурою, Міністерством внутрішніх справ і Службою безпеки. Після тиску громадськості та адвокатів потерпілих аж через 10 місяців після початку розслідування було створено управління спеціальних розслідувань як єдиний центр з розслідування усіх злочинів, вчинених у період протестних акцій в Україні. Водночас це зволікання організації процесу розслідування призвело до втрати часу, що негативно вплинуло на саму перспективу встановлення істини у справі.

Схожою була ситуація із розслідуванням злочинів, вчинених під час збройного конфлікту на Донбасі. Було зафіксовано випадки відмов у відкритті кримінальних проваджень та гальмування розслідувань злочинів, скоєних на території Донбасу. Не було створено єдиної централізованої системи збору й аналізу доказів воєнних злочинів, вчинених незаконними збройними формуваннями. Правоохоронні органи України було позбавлено можливості розслідувати й всі інші злочини, які відбувалися на непідконтрольних українській владі територіях. Невирішеними лишилися системні проблеми діяльності органів внутрішніх справ, які перейшли у спадок від авторитарного режиму. Попри позитивні новели Кримінального процесуального кодексу, правоохоронці вже випрацювали способи, як обходити норми, які «заважають працювати».

Окремо варто відзначити роль певних представників органів внутрішніх справ у скоєнні злочинів у Криму та на контрольованій незаконними збройними формуваннями території Донбасу, вчинених у кращому разі за їх мовчазної згоди. Показовим у цьому контексті було незаконне затримання 9 березня представниками «кримської самооборони» на залізничному вокзалі одного з лідерів кримського Майдану Андрія Шекуна та громадського активіста Анатолія Ко-

вальського, яких вони передали у найближчий відділ міліції. Вже у відділку представники правоохоронних органів, у свою чергу, без реєстрації затриманих передали обох громадських активістів назад у руки іншим представникам «кримської самооборони», у полоні яких обидва чоловіки пробули 11 днів. Під час утримання Андрій Шекун зазнав жорстоких катувань (побиття, прострелення кінцівок, катування електрострумом).

Таким чином, продовжувалася ситуація існування безкарності, коли злочини вищих посадових осіб практично ніколи не доходили до суду й не закінчувалися вироками. Гучні чи публічні арешти було спрямовано лише на покращення іміджу, однак жодну таку справу так і не довели до суду.

4. Рівень дотримання політичних прав (право обирати та бути обраним, право об'єднуватися в політичні партії, право перебувати в політичній опозиції, право брати участь в управлінні).

«1» – політичні права зовсім не дотримуються, «10» – політичні права повністю дотримуються.

Середня експертна оцінка – 5,7 бала.

Протягом 2014 р. дотримання політичних прав кардинально різнилося залежно від регіону. Так, в Криму та на контрольованих незаконними збройними формуваннями територіях Донбасу можна було констатувати тотальну ліквідацію політичної свободи.

У Криму Російська Федерація спробувала легалізувати неприхований акт агресії через проведення 16 березня 2014 р. так званого «референдуму під дулами автоматів». За «офіційними» даними, за приєднання Криму до Росії на правах суб'єкта Російської Федерації проголосувало 96,77% жителів Криму (явка 83%) та 95,6% мешканців Севастополя (явка 89.5%). Водночас, згідно з доповіддю Ради з прав людини та розвитку громадянського суспільства при Президенті РФ «Проблеми жителів Криму», оприлюдненою 21 квітня, за приєднання до Росії проголосувала переважна більшість жителів Севастополя (при явці 50-80%), тоді як у Криму, за різними даними, за

приєднання до Росії проголосували 50-60% виборців при загальній явці в 30-50%. Незаконність референдуму та відсутність правової основи для будь-якої зміни статусу Автономної Республіки Крим чи міста Севастополя було визнано міжнародним співтовариством.

На Донбасі прояви проукраїнської позиції ставали приводом для політичних переслідувань, внаслідок чого велика кількість українських активістів та журналістів Донбасу була змушена переїхати до інших регіонів України, а ті, хто лишився, ставали об'єктом політичних переслідувань. Навіть членство в партіях «Батьківщина» і ВО «Свобода» була причиною свавільних арештів та тримання під вартою у нелюдських умовах як заручників. Відомі випадки арештів за висловлення своїх оцінок дій «ДНР» і «ЛНР» у соціальних мережах. Точна кількість заарештованих невідома, але можна стверджувати, що загалом в'язнів не менше 400. Ризиком стати об'єктом політичних переслідувань було членство в виборчих комісіях на виборах Президента 25 травня: сепаратисти влаштували погроми дільниць, знищення майна, побиття членів виборчих комісій і навіть викрадення окремих голів комісій, щоб не допустити проведення виборів. В результаті змогли взяти участь у виборах в Донецькій області лише 15,37% виборців, а в Луганській області – 8,94% виборців.

На іншій території України після Майдану можливості реалізації політичних прав було значно розширено. Оскільки правоохоронні органи перестали здійснювати репресивну функцію щодо активістів й політиків, це значно змінило політичну атмосферу. Розширено було й консультації з громадськістю, хоча ще досить важливих рішень ухвалювали без неї. Політичні дискусії хоч і були запальними, але усі політичні сили мали можливість виявити свої погляди, хоча слід зазначити, що держава почала кримінальні переслідування за прояви сепаратизму в публічних виступах і медіа. Поки що жодний судовий процес не відбувся, тому важко сказати, наскільки втручання держави в таких випадках є пропорційним.

Загальний високий рівень політичної активності помітно зменшувався у східних областях. На сході та півдні країни, особливо в Харкові та Одесі, мирні зібрання іноді переходили в бійки і навіть збройне протистояння. За нашими спостереженнями, такі події майже завжди були навмисно спровоковані і нагадували задалегідь під-

готовлені спеціальні операції, як, наприклад, події в Одесі на початку травня. Слід зазначити, що з поглибленням військового конфлікту на Донбасі публічні акції ставали все більш агресивними, а ворожнеча між політичними опонентами все більш сильною, особливо на вулиці. Характер проведення мирних зібрань ставав все більш напруженим, іноді супроводжувався протистоянням їхніх учасників з міліцією та взаємними обвинуваченнями в порушенні громадського порядку та у зловживанні силою або бездіяльності. Відсутність закону про свободу мирних зібрань стала ще більше відчутною.

З іншого боку, навіть враховуючи те, що через збройну агресію РФ велика кількість людей не змогла скористатися своїм правом обирати та бути обраним, варто відзначити як значне досягнення 2014 року проведення президентських і парламентських виборів, які загалом були визнані чесними та справедливими міжнародними спостерігачами. Варто наголосити, що обраний Президент отримав більшість голосів як на сході, так і на заході країни, що повторило успіх першого Президента України Леоніда Кравчука 1 грудня 1991 року.

У 2014 р. відбулося кілька довиборів у місцеві ради та обрання голів місцевого самоврядування, в тому числі в ключових обласних центрах – Одесі, Херсоні, Миколаєві, Черкасах, Чернівцях, Сумах, а також Києві. У попередні роки місцеві вибори були штучно зупинені авторитарним режимом Януковича. Важливим стало внесення змін до законодавства, яке зламало партійну монополію з висунення кандидатів до органів місцевого самоврядування (до 2014 року в органи місцевого самоврядування висунення відбувалося винятково від політичних партій) та дозволив шляхом самовисування балотуватися представникам громадських, економічних та інших спільнот.

Водночас протягом року не було проведено реформу місцевого самоврядування, що не давало місцевим громадам можливості повною мірою здійснювати передбачені Конституції повноваження щодо вирішення питань місцевого значення. У цьому контексті варто згадати, що в Україні за часів авторитарного режиму Януковича було скасовано місцеві референдуми, і цей правовий вакуум зберігся. Крім того, не було змінено систему виборів, а новий виборчий кодекс так і не ухвалили. Наступні місцеві вибори також пройдуть за старою системою, яку неодноразово критикувала громадськість.

5. Рівень дотримання громадянських свобод (право висловлювати свої переконання, право проводити мирні зібрання, право утворювати об'єднання і асоціації).

«1» – громадянські права зовсім не дотримуються, «10» – громадянські права повністю дотримуються.

Середня експертна оцінка – 4,8 бала.

Протягом 2014 р. найбільше громадянські права було порушено під час подій Майдану, а також на окупованих територіях. На початку року весь світ шокувало насильство проти протестувальників з боку правоохоронців. Однозначно це було грубим порушенням права на свободу мирних зібрань.

Окупація Криму РФ мала вияв у масових і систематичних порушеннях прав людини. Нечисленні проукраїнські медіа або ті ЗМІ, які намагалися вільно висловлюватися, припинили свої існування, зокрема, було закрито популярний канал «Чорноморка». На території півострова було відключено всі українські телеканали, і транслювали тільки російські. Лишилася єдина телекомпанія, яка дозволяла собі вільні дискусії – кримськотатарська телекомпанія «АТР», але вона перебувала під постійним тиском нової влади Криму, зокрема щодо висвітлення діяльності лідерів кримських татар, і постійно перебувала під загрозою закриття. Існувало також кілька інтернет-видань, які намагалися подавати достовірну інформацію і незалежні коментарі, однак вони працювали під постійною загрозою репресій.

Було відкрито політично вмотивовані справи проти журналістів, громадських активістів, лідерів кримськотатарського народу, застосовано обмежувальні закони для придушення прав на свободу зібрань, об'єднань і вираження думок. Організації громадянського суспільства було фактично закрито через невідповідність російським юридичним вимогам. Місцевих жителів оголошено російськими громадянами. Тих, хто забажав зберегти громадянство України, зобов'язали повідомляти про це владу.

Самопроголошені воєнізовані сили «самооборони» безкарно здійснювали численні грубі порушення. Вони, зокрема, були причетні до

насильницьких зникнень. Самопроголошений прем'єр-міністр Криму Сергій Аксєонов заявив, що хоча ці воєнізовані формування не мали ніякого офіційного статусу чи повноважень, його уряд покладався на них, і вирішив «іноді не зважати» на вчинені ними зловживання.

Находили численні повідомлення про викрадення проукраїнських активістів у Криму. Активісток Майдану Олександрю Рязанцеву та Катерину Бутко викрали 9 березня після того, як їх зупинили на контрольно-пропускному пункті. Повідомлялося, що їх забрали люди у формі охоронців правопорядку та представники кримської воєнізованої «самооборони», озброєні вогнепальною зброєю і ножами. Дівчат відпустили 12 березня. Олега Сенцова, відомого проукраїнського активіста й режисера, 9 травня таємно арештували російські силовики в Криму та незаконно переправили до Москви разом з кількома іншими особами. Кримінальну справу проти нього на основі безпідставних звинувачень у терористичній діяльності вели таємно, а його заяви про катування влада проігнорувала.

Кримські татари, етнічна група корінного населення на півострові, стали об'єктом особливої уваги з боку самопроголошеної влади через публічне вираження ними проукраїнських поглядів. Починаючи з березня, було зафіксовано випадки викрадення та побиття кримських татар, які самопроголошена влада не розслідувала. З березня Решата Аметова, кримського татарина, повели в невідомому напрямку троє чоловіків із сил «самооборони» після того, як він стояв в одиночному протесті перед будівлею Ради міністрів Криму в столиці регіону – Сімферополі. Його тіло було знайдено майже два тижні потому зі слідами тортур. Особи викрадачів не було встановлено. Самопроголошене керівництво розпочало кампанію із закриття Меджлісу – органу, який обирається кримськотатарським зібранням (Курултаєм) і визнається українською владою як представницький орган татарської громади.

Попри те, що в Російській Федерації переслідування не мають тотального характеру, а застосовуються вибірково проти конкретних осіб, у Криму окупаційна влада використовує усі напрацьовані у законодавстві та практиці Російської Федерації інструменти придушення будь-якої альтернативної точки зору для повного зачищення всього незалежного громадянського суспільства на півострові. Як

приклад можна навести арешт заступника голови Меджлісу Ахтема Чийгози за підозрою в організації та участі в масових заворушеннях (насправді – в мирному зібранні, яке відбулося ще 26 лютого 2014 року). Ситуація, коли РФ притягла до відповідальності громадянина України за нібито вчинене ним на території України (навіть до псевдореферендуму) правопорушення (участь у мирному зібранні), нагадувала сюрреалізм.

На територіях Донецької та Луганської областей, підконтрольних незаконним збройним формуванням, було запроваджено терор проти мирного цивільного населення з метою встановити повний контроль над регіоном. Щоденною практикою стали побиття, насильницькі викрадення, взяття в заручники, катування, позасудові страти, насильницьке відчуження приватної власності тощо. Як приклад можна навести викрадення та вбивство депутата міської ради Горлівки Володимира Рибакі після спроби відновити державний прапор на адміністративній будівлі. За кілька днів його тіло із слідами жорстоких тортур знайшли у притоці Північного Донця неподалік від міста Слов'янськ.

Пізніше самопроголошені так звані Луганська та Донецька «народні республіки» заснували спеціальні підрозділи за радянським прикладом, які носили ті самі назви – НКВД і СМЕРШ. Співробітники цих підрозділів складали «розстрільні списки», викрадали активістів і членів їхніх родин, катували та розстрілювали.

Збройний конфлікт наклав свій тяжкий відбиток на реалізацію інших прав і свобод. Багато журналістів несвідомо використовували самоцензуру, щоб не дати поживи для російської пропаганди. На суміжних територіях обмежувалися мирні зібрання. Дії державних органів щодо обмеження прав та свобод не завжди відповідали принципам (зокрема, щодо кримінального переслідування за «прояви сепаратизму» у соціальних медіа).

На іншій території України перемога Майдану позитивно вплинула на розширення громадянських свобод. Однак позитивних законодавчих змін не відбулося, тому все залежало здебільшого від політичної волі, що не гарантувало стабільності здійснених змін. Протягом року все більше відчувалася відсутність належного законодавчого регулювання обов'язків держави під час мирних зібрань.

Було зафіксовано випадки незаконного обмеження зібрань та незаконного застосування фізичної сили з боку міліції.

Протягом 2014 року було примусово ліквідовано лише дві політичні партії, що працювали в Криму й стали рушійною силою захоплення Криму. Надто дивно, що держава не використовувала своїх можливостей із захисту територіальної цілісності через ліквідацію інших громадських об'єднань чи політичних партій, що сприяли чи підтримували сепаратизм у різних регіонах.

Зміни в законодавстві щодо громадських об'єднань та благодійних організацій відіграли позитивну роль, проте це законодавство лишилося незгодженим з іншими законами, зокрема в частині оподаткування. Збереглося багато проблем при його застосуванні. Однак позитивних змін щодо спрощення оподаткування для громадських об'єднань не відбулося, зокрема, не було чітко передбачено можливостей заробляти й використовувати доходи на здійснення власної статутної діяльності.

Негативом стала ліквідація Державної реєстраційної служби, що ускладнило впровадження нового законодавства та налагодження єдиної практики його застосування.

6. Рівень дотримання особистих прав (свобода пересування, вибору місця проживання, навчання і роботи, право на утворення сім'ї та вибору партнерів).

«1» – особисті права зовсім не дотримуються, «10» – особисті права повністю дотримуються.

Середня експертна оцінка – 5 балів.

У 2014 р. з початком військової агресії Росії більш гостро постала проблема свободи пересування та вибору місця проживання. Через реальні загрози свободі, здоров'ю та життю сотні тисяч людей були змушені покинути свої домівки. Окупаційна влада Криму зробила повноцінний кордон, що ускладнив потрапляння на територію материкової України. Водночас запроваджені українською стороною процедури також мали свої проблеми.

На Донбасі введені державою система перетину лінії розмежування та процедури на українських блокпостах були занадто бюрократизовані та доволі часто унеможлилювали пересування цивільного населення, зокрема під час термінової евакуації, спричиненої невибірковим обстрілом населених пунктів.

Протягом року країна зіштовхнулася із новим викликом щодо необхідності забезпечити працевлаштування та навчання внутрішньо переміщених осіб (ВПО). Держава виявилася неготовою для нових випробувань, всі проблеми ВПО взяли на свої плечі численні волонтери та місцеві влади. Облік ВПО вівся погано, зокрема, не враховувалися ті, хто повернувся на звільнені території. Приблизно половина ВПО не реєструється взагалі. Станом на 5 грудня в країні було 513,998 зареєстрованих ВПО. Ця проблема поставила перед державою серйозні проблеми щодо реалізації свободи пересування, вибору місця проживання, навчання і роботи, і слід зауважити, що, хоча мали місце порушення цих прав і свобод, загалом держава з цим викликом впоралася, багато в чому завдяки великій допомозі волонтерів.

На іншій території України старі проблеми переважно збереглися, зокрема пов'язані з фактично збереженою радянською системою «прописки». Унаслідок функціонування цієї системи значна частина населення проживала не за місцем реєстрації або взагалі без реєстрації. Проблема полягала в тому, що багато прав було прив'язано винятково до місця реєстрації. Це, в свою чергу, суттєво обмежувало свободу пересування та вільного вибору місця проживання і тягнуло за собою інші проблеми: відсутність реальних реєстрів громадян та реєстрів виданих паспортів, складність розподілу державних коштів та надання послуг й виконання окремих соціально-економічних прав. Ці проблеми лише поглибилися для внутрішньо переміщених осіб, що втекли із захоплених територій.

Не було особливих зрушень і щодо забезпечення доступності житла. Зрозуміло, що основний фокус держави у 2014 р. було спрямовано на вирішення житлових проблем переселенців і військовослужбовців. Водночас не можна сказати, що дії держави в цій сфері були ефективними, тим більше не можна було говорити про якісь системні зміни щодо забезпечення права на доступне житло.

Україна продовжила жити за законом про паспорти та інші до-

кументи, що посвідчували особу, ухваленого в часи Януковича. Цей закон містить явні корупційні ризики та закладає підґрунтя до масових порушень прав людини. Незважаючи на це, новий закон так і не ухвалили. Видачу біометричних паспортів було фактично зірвано.

Приватність особи й надалі порушували, кількість санкцій на прослуховування не зменшилася, а громадський контроль за стеженням правоохоронними органами за особою так і не впровадили. У зв'язку з війною ситуація в цій сфері лише погіршилася.

7. Рівень дотримання економічних прав (право власності, право ведення підприємницької діяльності, право на отримання місця роботи, існування рівних економічних можливостей).

«1» – економічні права зовсім не дотримуються, «10» – економічні права повністю дотримуються.

Середня експертна оцінка – 3,3 бала.

2014 рік став одним із найгірших за останні 15 років щодо дотримання соціально-економічних прав. Проблеми з бідністю тільки набули нової гостроти і, на жаль, держава виявилась не готовою прийняти нові виклики. Уряд у 2014 р. «заморозив» розміри мінімальних стандартів, що за умов зростання цін призвело до подальшого зuboжіння населення. Крім того, продовжувалася поглиблюватися різниця в доходах багатих і бідних людей. З іншого боку, уряд спромігся виконувати свої основні обов'язки щодо забезпечення базових соціальних і економічних прав (окрім Криму та територій, які контролюються сепаратистами) і уникнув дефолту та колапсу економіки.

Незважаючи на те, що доходи 60% населення лишилися стабільними, за останні 5 років відчуття бідності серед населення зросло з 53 до 65%. Зокрема, за період 9 місяців 2014 р. близько половини бідного населення (47%) перебувало у стані крайньої бідності, тобто мало сукупні витрати нижче 938 грн на одну особу на місяць. Коефіцієнт глибини бідності за відносним критерієм становив 21,9%, за абсолютним (критерієм прожиткового мінімуму) – 20,9% з використанням змінної витрат та 18,3% – з використанням доходів. Україна

лишається однією з найбідніших країн Європи. Основними причинами зростання рівня бідності в Україні були, зокрема, зростання рівня безробіття, низький рівень оплати праці та пенсійного забезпечення, заборгованість із заробітної плати і соціальних виплат, відсутність розвиненої системи страхування життєвих ризиків й адресної соціальної допомоги. Слід також відзначити посилення нерівномірності у перерозподілі багатства між різними групами населення.

У 2014 році прожитковий мінімум було встановлено нижче за розміри фактичних прожиткових мінімумів за грудень 2013 року. Розмір мінімальної заробітної плати також залишили на рівні навіть меншому, ніж фактичний її розмір у 2013 році, що дає підстави назвати 2014 рік роком екстремальної економії.

Попри певні зусилля держави у цьому році виникли суттєві проблеми з соціальним захистом внутрішньо переміщених осіб, а також військовослужбовців та інших осіб, задіяних в АТО. В законодавчій площині суттєвих змін, що вплинули б на стан соціального забезпечення, не відбулося, хоча реформування сфери соціального забезпечення залишається вкрай актуальним питанням. Забезпечення сотні тисяч переселенців, які потребували поселення, працевлаштування, медичного захисту, держава переклала більшою мірою на плечі волонтерських ініціатив. Суттєвих змін не відбулося й щодо проблеми ефективності пенсійної системи, через що негативні аспекти пенсійної реформи відчули на собі більшість громадян. Очевидним є те, що уряду було не до того, щоб вирішувати певні системні проблеми у цій сфері, оскільки основним його завданням було тривіальне забезпечення виплати існуючих пенсій.

Серед позитивних зрушень можна назвати лише прийняття довгоочікуваного закону про забезпечення якості харчових продуктів, хоча й він є напівмірою, оскільки не має напрацьованих механізмів застосування, а також не передбачає заходів щодо забезпечення якості води.

Українцям поганим був стан дотримання соціально-економічних прав на Донбасі в місцевостях під контролем «ДНР» і «ЛНР». Зарплатня, пенсії тощо майже не виплачували, у багатьох регіонах не було води, газу та електрики. Катастрофічним був стан засуджених в установах виконання покарань, які просто голодували. Порушення права

власності на цих територіях було масовим, навіть з'явилося нове специфічне слово – «віджим»: у людей «віджимали» квартири, автомобілі, інше майно. Про свободу підприємництва на цих територіях годі й казати. Ще більшим обсягом порушень права власності і свободи підприємництва було зафіксовано в Криму, де відбувалося масове присвоєння власності місцевих підприємців – як фізичних, так і юридичних осіб.

8. Рівень дотримання культурних і релігійних прав.

«1» – культурні та релігійні права зовсім не дотримуються, «10» – культурні та релігійні права повністю дотримуються.

Середня експертна оцінка – 4,3 бала.

За 2014 р. на підконтрольних Києву територіях помітних змін з дотриманням культурних і релігійних прав не відбулося.

Хоч як дивно, але закон про мови, ухвалений за часів Януковича, продовжував діяти, хоча раніше викликав численні масові протести. Нова влада не знайшла часу його скасувати і замість нього ухвалити новий закон, що відповідав би міжнародним стандартам.

Після Революції Гідності можна було спостерігати помітне пожвавлення зусиль уряду в культурній сфері. Так, Міністерство закордонних справ і Міністерство культури намагалися представляти в європейських столицях кращі зразки українського модерного мистецтва, ініціюючи поїздки українських митців з виступами, виставками тощо. Можна стверджувати, що в Україні вперше з'явилися ознаки культурної політики. Хоча, безперечно, загальний важкий соціально-економічний стан країни суттєво стримував ці зусилля.

У сфері свободи релігій фактично збережено ті ж проблеми, що існували в попередні роки. На жаль, нова влада нічого не запропонувала для покращення в цій царині. Загалом, порівняно з іншими пострадянськими країнами, ситуація була достатньо непоганою, однак в багатьох питаннях законодавство й практика не відповідали міжнародним стандартам. І якщо порівняти з країнами ЄС, то Україна суттєво програвала. З іншого боку, відбулося певне покращення

у сфері незалежності церкви від держави. Якщо за часів Януковича перевага віддавалася Українській православній церкві Московського патріархату, то після Революції Гідності усі церкви стали рівновіддаленими від влади.

Законодавство про альтернативну службу також не узгоджувалося з міжнародними стандартами, і його зміна у зв'язку з відновленням призову й проведенням часткової мобілізації набула актуальності. Зокрема, потрібно розширити підстави для проходження альтернативної служби, зменшити її строк, а також розширити перелік місць, де вона може проходити.

Свобода релігії в Криму опинилася під загрозою: були неодноразові виступи проти мусульманства та православної церкви Київського патріархату, збільшилася кількість актів вандалізму щодо будівель цих конфесій. Деякі кримські татари належали до релігійних груп, які вважалися незаконними в РФ, і тому небезпідставно побоювалися репресій на політичному ґрунті. Внаслідок цього більше трьох тисяч кримських татар виїхали з півострова, переважно до Львова.

Вимога перереєструвати релігійні громади в Криму до 1 січня 2015 року відповідно до російського законодавства поставила віруючих українських церков перед важким вибором: або погоджуватися взяти російське громадянство і намагатися зберігати свої громади, або переходити в підпілля і ставати дисидентськими церквами з усіма наслідками – зокрема, бути підданим репресіям.

На територіях, що контролювали «ДНР» і «ЛНР», громадам Української православної церкви Київського патріархату та греко-католикам просто неможливо було залишатися і підтримувати своє існування.

9. Захищеність громадян від державного свавілля (право на справедливий суд, право на захист від безпідставного арешту, затримання або вигнання, право на захист від катувань).

«1» – громадяни зовсім не захищені від державного свавілля, «10» – громадяни повністю захищені від державного свавілля.

Середня експертна оцінка – 2,8 бала.

Акції протесту на Майдані виявили системні проблеми безкарності співробітників правоохоронних органів за зловживання силою, катування та інші види жорстокого поводження над громадянами України. Міліція неодноразово вдавалася до неправомірного використання сили, намагалася здійснювати необґрунтовані арешти, а також ініціювати відкриття кримінальних справ проти демонстрантів. Зрештою, вогнепальна зброя з бойовими патронами, у тому числі снайперські гвинтівки, була застосована проти демонстрантів. Досі залишається невідомим, які сили використовували цю зброю і чиї накази вони виконували. Голова Служби безпеки України (СБУ) заявив, що в листопаді 16 колишніх спецназівців і п'ять старших посадових осіб СБУ було заарештовано у зв'язку з вбивствами демонстрантів у Києві.

Після повалення режиму Януковича нова влада публічно зобов'язалась ефективно розслідувати кримінальні справи та ув'язнити осіб, винних у вбивствах під час Майдану та інших зловживаннях щодо протестувальників. Однак, окрім пред'явлення звинувачень колишньому високопоставленому політичному керівництву, конкретних кроків в цьому напрямі було зроблено дуже мало.

Тільки два співробітники правоохоронних органів засуджені за катування та інші види жорстокого поводження з активістами Майдану, обидва – призовники внутрішніх військ. 28 травня вони отримали відповідно три і два роки умовно за «перевищення влади або службових повноважень» (стаття 365 Кримінального кодексу) за їх жорстоке поводження з Михайлом Гаврилюком 22 січня 2014 року. Відеозапис підтверджує, що Михайло Гаврилюк був змушений стояти голим при температурі нижче нуля на очах у десятки офіцерів внутрішніх військ і спецпризначенців.

20 постраждалих від жорстокого застосування сили з боку міліції на Євромайдані, справи яких відстежує Amnesty International, були розчаровані затягуванням або очевидною відсутністю прогресу в розслідуванні їхніх заяв, нездатністю влади встановити особи злочинців і погано налагодженою співпрацею з прокуратурою. У квітні Рада Європи створила Міжнародну консультативну групу з питань України з метою спостереження за веденням розслідування справ, пов'язаних із Майданом. Про прогрес у розслідуванні справ до кінця року не повідомлялося.

Після Революції Гідності захист людини від свавілля держави лишився помітною проблемою. Хоча зникли системні дії держави на утиски та репресії людини, знайти справедливість для неї лишалося складним завданням, в тому числі через корупцію. Однак реалістичних і успішних прикладів захисту прав було теж не мало.

Правоохоронні та судова реформи не відбулися. Певні зміни в МВС пройшли під політичним тиском, але ситуація керувалася в ручному режимі. Жорстоке поводження та катування, свавільні затримання з боку правоохоронних органів лишилися буденною практикою, і лише в одиничних випадках вдавалося покарати винних.

Люстрація як механізм очищення судів чи міліції провалилася з різних причин і не стала рушійною силою зміни людей у системі. Більше того, до сьогодні система МВС та судів захищає всіх винних, що скоїли злочини під час Майдану. Відсутність покарання правоохоронців та суддів утвердила в них системну практику порушення прав людини.

Навіть отримавши судові рішення, людина не мала впевненості у захищеності власних прав, оскільки 60% рішень судів не виконувалися. При чому в основному їх не виконувала держава, тобто органи влади і державні підприємства й установи. За таких умов не дивно, чому Україна стала одним із лідерів у Європейському суді з прав людини щодо кількості скарг на порушення прав людини.

У Криму було запроваджено систему переслідування за здійснення неконтрольованої окупаційною владою публічної діяльності або за відкрите висловлення альтернативної позиції. На системний характер вказувала скоординованість дій між парамілітарним угрупованням «кримська самооборона», міліцією, прокуратурою та судами, яких використовували як інструменти політичних репресій. Показовою стала справа українського режисера Олега Сенцова, якого звинуватили у створенні терористичної організації (у справі проходили щонайменше ще троє людей). Поширеною практикою стало проведення обшуків та виїмок у помешканнях журналістів, громадських активістів, представників кримськотатарського народу. Ситуацію ускладнило ухвалення 11 червня 2014 р. закону, що підпорядкував «кримську самооборону» безпосередньо самопроголошеному голові Криму Аксєонову і Раді міністрів Криму та присвоїв кримінальному угрупованню статус «народних дружинників».

На Донбасі для боротьби із «ворогами народу» організовані збройні формування застосували практику складання «розстрільних списків» (зокрема, їх використовували для перевірки на блокпостах). Ще в липні 2014 року вони розіслали українським журналістам листи із попередженням, що вони є ворогами «русского мира» та «пишуть брехню про Донбас під диктовку загниваючого Заходу». Такі списки склалися також із метою ліквідувати правоохоронців, які лишалися вірними присязі та відмовлялися виконувати накази учасників організованих збройних формувань. Відповідні публікації з'являлися в пресі «Новоросії» із фотографіями та закликами до читачів виявляти пильність та повідомляти про місцезнаходження цих осіб «компетентним органам».

Право на життя на цих територіях стало практично ілюзорним. Наприклад, у місті Брянка Луганської області чотирьох студентів розстріляли тільки за те, що вони віталися «Слава Україні» – «Героям слава!»; двоє померли одразу, двоє в важкому стані потрапили до лікарні.

Це породило аналогічну зворотну реакцію українських силовиків, особливо деяких добровільних батальйонів, таких як «Айдар», «Азов», «Дніпро-1», «Донбас». Деякі бійці вважали, що вони можуть ставитися до полонених, так само, як сепаратисти. Було зафіксовано випадки катування полонених сепаратистів, навіть до смерті. Мали місце і викрадення людей з подальшою вимогою їхнього викупу, захоплення автомобілів, грабежі – бо бійці вважали, що будинки сепаратистів можна грабувати. Затримання людей силовиками, які здавалися підозрілими, із одночасним застосуванням насильства щодо них стало буденним явищем. Прокуратура ці злочини в 2014 році фактично не розслідувала.

10. Рівень дотримання принципів недискримінації щодо меншин (етнічних, релігійних, сексуальних).

«1» – принципи недискримінації зовсім не дотримуються, «10» – принципи недискримінації повністю дотримуються.

Середня експертна оцінка – 3,9 бала.

У 2014 р. виникла нова проблема дискримінації за ознакою громадянства. Вона стосувалася жителів Криму, які не бажали отримувати російське громадянство і хотіли залишатися громадянами України. Такі громадяни за російським законодавством мали обмеження щодо обіймання офіційних посад в державних і муніципальних органах. Крім того, жителі Криму, які відмовилися від російського громадянства, не мали права на російське пенсійне забезпечення, заробітну платню та соціальні пільги. При цьому на відмову від російського громадянства та підтвердження українського надавався термін лише в один місяць, починаючи з 1 квітня, і було відкрито спочатку лише три пункти прийому таких заяв (Сімферополь, Бахчисарай, Білогорськ), де це можна було зробити, а на кінець квітня їх було 8. В результаті багато кримчан не змогли скористатися своїм правом вибору громадянства.

Кримські татари відверто саботували і псевдореферендум 16 березня 2014 року і незаконні вибори 14 вересня 2014 року. Щоб подолати ненасильницький спротив, окупаційна влада розпочала кампанію з формування образу «внутрішнього ворога» та переслідування представників кримськотатарського народу як із використанням правових механізмів, так і в позаправовий спосіб (включно із застосуванням фізичного насилля).

На Донбасі незаконні збройні формування «полювали» на широке коло цивільних осіб, які були прихильниками державного суверенітету України. Такими людей автоматично визначали за наступними ознаками: політичні переконаннями; релігійні поглядами; мова; посада (у разі відмови переходу у підпорядкування «ДНР»/«ЛНР»). Надскладною лишилася ситуація із становищем цілої низки різних груп: представників ЛГБТІ-спільноти, ромів, наркозалежних людей.

У Криму та на сході України Росія проводила потужну інформаційно-пропагандистську кампанію, яка називала учасників Майдану «фашистами» та залякувала людей «кривавою хунтою», що «знищуватиме російськомовне населення». Сама робота російських засобів масової інформації стала по суті складовою частиною військової операції для окупації півострова та інструментом ведення гібридної війни на сході України. На інших територіях паралельно можна було спостерігати зростання ненависті до «сепаратистів» і толерантнос-

ті суспільства до насилля, що природно для країни в стані війни.

Проте не можна не бачити, що у 2014 р. з'явився новий вид дискримінації – він стосувався вимушених переселенців, які потерпали від побутової ксенофобії та мови ворожнечі. Також мала місце дискримінація відносно жителів територій, які перебували під контролем «ДНР» і «ЛНР», яким відмовляли в наданні соціальних гарантій.

У цілому в Україні традиційно лишилася серйозною проблема дискримінації за віком та станом здоров'я, що у разі невжиття належних заходів тільки загострилася у зв'язку із великою кількістю людей, які отримали поранення в АТО. Існувала прихована дискримінація представників ЛГБТІ-спільноти, однак держава традиційно відмовлялася визнавати цю проблему.

Зокрема, ЛГБТІ Марш Рівності, запланований на 5 липня в Києві, скасували після заяви міліції, що вона не може гарантувати безпеку учасників з боку контрдемонстрантів. Новообраний мер Києва Віталій Кличко 27 червня заявив, що нині в Україні не час для таких «розважальних заходів», хоча Марш Рівності анонсувався як правозахисна хода. Це засвідчило, що влада України не була готова забезпечити реалізацію навіть основоположних прав людини, таких як право на свободу вираження та свободу мирних зібрань для ЛГБТІ спільноти.

Військовий конфлікт також загострив проблеми дотримання прав ЛГБТІ. Так, актуалізувалася проблема невизнання державою одностатевих сімейних пар. Хоча українських ЛГБТІ без обмежень призивали на військову службу і допускали до участі в проведенні АТО, їх постійні сімейні партнери в очах держави були абсолютно сторонніми людьми для згаданих ЛГБТІ військовослужбовців, позбавленими будь-яких подружніх прав.

Загалом 2014 р. продемонстрував, що в Україні відсутні системні дії держави для протидії дискримінації. Єдина інституція, яка не лише декларувала, але й проводила системну роботу у цьому напрямі та була відкритою до співпраці із громадянським суспільством, – це офіс Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

В той же час дискримінація – особливо непрямая – була достатньо поширеним явищем, зокрема, за віком, станом здоров'я, національністю, релігією, статтю та сексуальною орієнтацією. Дієвих право-

вих механізмів для захисту від неї фактично й надалі не існувало.

Створення антидискримінаційного закону та подальший розвиток практики в цьому напрямі відбувався насамперед через прагнення держави до виконання своїх зобов'язань перед ЄС, зокрема через намагання наблизити отримання безвізового режиму. Проте цей потужний стимул одночасно породив значну формальність у підходах до реалізації зобов'язань забезпечити законодавче та практичне виконання принципу рівності та недискримінації.

Ухвалений 13 травня 2014 р. законопроект № 4581 виправив деякі вади антидискримінаційного законодавства. Зокрема, було вдосконалено та розширено визначення форм дискримінації, названо позитивні дії, механізми їх запровадження та контролю за реалізацією, розширено перелік повноважень офісу Уповноваженого з прав людини та додано до Цивільного процесуального кодексу принцип перенесення тягаря доведення. Інші питання залишились неврегульованими, оскільки закон не передбачив необхідності запроваджувати державну політику чи стратегію у сфері запобігання дискримінації, не вирішив усіх проблемних процесуальних моментів свого застосування та не згадав усі захищені групи.

Після набуття змін до закону чинності в четвертій періодичній доповіді про стан виконання плану з безвізового режиму, підтверджуючи перехід України до другої фази виконання Плану, Європейська Комісія, відзначаючи внесені зміни, також наголосила на необхідності подальшого вдосконалення закону та ретельного моніторингу його виконання. Іншими словами, в цьому питанні план, взятий на себе державою, залишився невиконаним.

У 2014 р. Україна прогнала другу скаргу у Європейському суді з прав людини, де заявник вказував на проблему дискримінації (Пічкур проти України). Він скаржився, що його було позбавлено пенсії за віком на підставі його місця проживання — він проживав у Бремені (Німеччина), але мав українське громадянство та пенсію, яку отримав, проживаючи в Україні. Зважаючи на те, що пан Пічкур не єдиний пенсіонер, який проживає за кордоном та бажає отримувати пенсію, ця специфічна проблема також потребує свого правового врегулювання, оскільки за відсутності її вирішення це може обернутися низкою індивідуальних скарг до ЄСПЛ.

11. Рівень дотримання гендерної рівності.

«1» – принципи гендерної рівності зовсім не дотримуються, «10» – принципи гендерної рівності повністю дотримуються.

Середня експертна оцінка – 4,3 бала.

Ситуація у сфері забезпечення тендерної рівності протягом року суттєво не змінилася. Держава традиційно не визнавала існування цієї проблеми, яка особливо загострилася на тлі соціально-економічної кризи, та не вживала суттєвих кроків для подолання її проявів. Зокрема, найбільш помітними проблемами були дискримінація при працевлаштуванні та просуванні по службі, суттєва різниця в оплаті з чоловіками, гендерний дисбаланс на керівних посадах. Незважаючи на законодавчо закріплену рівність в оплаті праці, фактично жінки займали посади з більш низькою зарплатою. За даними експертів, середня зарплата жінок за всю історію незалежності України не перевищувала 79% зарплати чоловіків. Середній розмір пенсії жінок у 1306,62 грн становив лише 71,5% від пенсії чоловіків у 1826,57 грн. Особливою проблемою були сексуальні домагання. Серйозною проблемою лишилася проблема домашнього насильства. Відчутних зрушень у цьому питанні протягом 2014 р. не було помітно.

Під час позачергових виборів до Верховної Ради в жовтні 2014 року політичні партії не виконали законодавства про належне включення жінок до виборчих списків (окрім двох партій). Поза тим, у новому складі парламенту зросла кількість жінок, що стало позитивним явищем. Їх кількість становила 11%, що наблизило Україну до загальносвітового показника у 22% та виконання взятих країною зобов'язань у 15%.

12. Рівень дотримання прав особливо вразливих груп (фізично та психічно обмежених, сиріт, бездомних тощо).

«1» – права особливо вразливих груп зовсім не дотримуються, «10» – права особливо вразливих груп повністю дотримуються.

Середня експертна оцінка – 3,3 бала.

Ситуація у цій сфері в 2014 р. лишилася тяжкою. Величезною проблемою стало залишення без жодної допомоги особливо вразливих категорій осіб у Криму та зоні АТО. Держава не зробила жодних спроб евакуації вразливих груп населення з цих територій, особливо тих, хто перебував у державних спеціальних закладах. Фактично вони були залишені напризволяще без фінансування та підтримки, і їхня подальша доля на цих територіях невідома. Мова йде передовсім про дитячі будинки, будинки для людей з інвалідністю, психіатричні лікарні, будинки для бездомних, місця позбавлення волі і т.п. Усі ці люди, чия доля перебувала під повним контролем держави, були просто залишені на цих територіях. При цьому жодна особа не була покарана за такі дії.

Окремо варто відзначити невизначене становище учасників подій, які де-юре називаються «АТО», а де-факто – війною. Відсутність належної правової кваліфікації, розбіжності між нормами права і нормою життя на практиці виливалися в численні зловживання. Непоодинокими були випадки, коли військові не могли довести свою участь у воєнних діях, факт отримання поранення під час воєнних дій тощо.

Органи місцевого самоврядування виявилися не готовими до роботи з демобілізованими особами з обмеженими фізичними можливостями, а також пораненими переселенцями, які ставали новими мешканцями тилових населених пунктів. Це проявлялося в багатьох факторах: починаючи від відсутності елементарної інфраструктури в органах влади, в яких необхідно оформлювати документи, завершуючи відсутністю програм адаптації та надання психологічної допомоги.

Проблемою лишалося надання належної медичної допомоги вразливим групам, чий доступ до медичних послуг був вочевидь неефективним, наприклад, позбавленим волі. Украй низьким лишився рівень паліативної медицини, яка в установах виконання покарань взагалі була відсутня.

Надскладною була ситуація вразливих груп в Криму та на території Донбасу, зокрема наркозалежних осіб. Оскільки в Росії не діяли програми замісної терапії, які діють в Україні, її пацієнти були змушені або переїжджати в інші регіони України, або знову вдава-

тися до вживання наркотиків. Крім того, із території, контрольованої незаконними збройними формуваннями, було ускладнено вивіз і унеможливлено підтримку функціонування закладів для дітей-сиріт, людей літнього віку, пацієнтів психічних лікарень тощо. Було зафіксовано випадки перешкоджання вивезенню дітей в інші області України.

IV. МЕДІА

Експертна група:

Роман Головенко, медіа-юрист Інституту масової інформації.

Отар Довженко, викладач кафедри журналістики і кафедри медіакомунікацій Українського католицького університету.

Діана Дуцик, виконавчий директор громадської організації «Телекритика».

Оксана Романюк, виконавчий директор Інституту масової інформації.

Тарас Шевченко, директор Інституту медіа права.

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Мас-медіа» за період 1 січня – 31 грудня 2014 року становить **5,1 бала**.

2014 рік став справжнім випробуванням для українського журналістського середовища. З одного боку, ніколи раніше журналістам не доводилося працювати в таких екстремальних і небезпечних для здоров'я і життя умовах, як це було під час подій Майдану, окупації Криму та воєнних дій на Донбасі. З іншого – зміна влади в країні та початок російської агресії гостро поставили питання про стандарти поведінки журналістів в неординарних умовах, межі свободи слова та її співвідношення з державними і суспільними інтересами.

Два місяці правління экс-Президента Януковича були позначені спробами повністю знищити свободу слова в країні, починаючи від активізації прямої державної цензури і закінчуючи нападами на журналістів з боку правоохоронців і найнятими «тітушками». Після

завершення Майдану та зміни влади поле діяльності ЗМІ в Україні стало значно вільнішим: державна цензура зникла, вплив політичних сил на журналістів суттєво ослаб, органи державної влади та місцевого самоврядування стали відкритішими для ЗМІ.

Водночас збереглися хронічні вади ринку ЗМІ. Журналісти лишилися критично залежними від позицій своїх власників, які мали змогу визначати редакційну політику власних видань відповідно до власних політичних і економічних інтересів. Особливо гостро це проявило себе під час президентської та парламентської виборчих кампаній, які знову призвели до засилля прихованої політичної реклами та замовних матеріалів. Крім того, економічна криза 2014 р. підірвала й без того слабку економічну самодостатність ЗМІ – навіть популярні телеканали стали ще більш дотаційними, а отже залежними від тиску власників. Це також послаблювало незалежність журналістів і, відповідно, якість їхніх матеріалів. Особливо скрутною лишилася ситуація регіональних і місцевих ЗМІ, які були змушені виживати завдяки регулярній публікації «джинси».

Дотримання журналістських стандартів зазнало нових випробувань у 2014 р. у зв'язку зі скрутним економічним становищем ЗМІ та російською агресією. Якщо перше призводило до поширення замовних матеріалів, то друге вилилось в порушення стандартів журналістики в ім'я національних інтересів. З іншого боку, у відповідь на агресивну російську пропаганду в журналістському середовищі почалися процеси удосконалення власних стандартів на противагу інформаційній війні з Москви.

2014 р. став роком помітного зростання політичної впливовості журналістської спільноти. З одного боку, багато колишніх журналістів перейшли на державні посади, зокрема стали народними депутатами і отримали нові важелі відстоювання інтересів своїх колишніх колег. З іншого – представники ЗМІ і профільних громадських об'єднань активно впливали на законодавче забезпечення їхньої діяльності та державну інформаційну політику. Активність журналістської спільноти призвела й до нового рівня відкритості органів влади, хоча багато їхніх представників і надалі намагалися використовувати ЗМІ лише у своїх інтересах.

1. Рівень законодавчого забезпечення свободи слова.

«1» – законодавство зовсім не забезпечує дотримання свободи слова і свободи діяльності ЗМІ, «10» – законодавство повністю забезпечує дотримання свободи слова і свободи діяльності ЗМІ.

Середня експертна оцінка – 7 балів.

Українське законодавство загалом дає всі підстави для забезпечення свободи слова, однак велике питання полягає в тому, як це все втілюється на практиці. Протягом року відбулося кілька позитивних зрушень у цій сфері, однак були й негативні моменти.

Під час подій Майдану колишня влада намагалася знищити незалежні ЗМІ, в тому числі шляхом згортання свободи слова на законодавчому рівні. Зокрема, 16 січня було ухвалено так звані «диктаторські закони», які криміналізували наклеп і так звану «екстремістську діяльність», передбачали обмеження доступу до інтернет-ресурсів без рішення суду. Однак після загострення протистояння на вулиці закони було скасовано.

За часів нової влади було затверджено кілька важливих законів, які мали б сприяти якіснішому забезпеченню свободи слова. По-перше, 17 квітні 2014 р. парламент ухвалив закон «Про суспільне телебачення і радіомовлення України», а 3 травня виконувач обов'язків Президента і Голова Верховної Ради Олександр Турчинов підписав його. Закон нарешті передбачив можливості для створення незалежного суспільного мовлення в Україні. Водночас схвалений закон містив певні неузгодженості, у зв'язку з чим довелось напрацьовувати зміни до законодавства, і реальне запровадження реформи знову було відкладено. Проте ухвалення закону стало серйозним кроком для реформування, а напрацьовані експертами та представниками Комітету з питань свободи слова зміни, що були зареєстровані наприкінці року, суттєво посилили гарантії незалежності майбутнього суспільного мовника, зокрема вдосконаливши процедуру обрання членів Наглядової ради та розширивши можливості для джерел фінансування.

Попри те, що імплементацію закону було загальмовано, профільні органи підтримали кілька важливих документів, що заклали передумови

для створення суспільного мовлення в майбутньому. Зокрема, у вересні 2014 р. Національна рада з телебачення та радіомовлення затвердила положення щодо формування частини Наглядової Ради суспільного мовлення. А в листопаді Кабінет Міністрів прийняв постанову про створення Публічного акціонерного товариства «Національна суспільна телерадіокомпанія України».

Важливою законодавчою новацією 2014 р. стало вдосконалення механізмів доступу до інформації завдяки ухваленню закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації». Одним із його важливих положень стало скасування презумпції недостовірності негативної інформації про особу, коли будь-яка критика могла оцінюватись як неправдива інформація і журналіст мав довести, що це не так. Крім цього, закон також вдосконалив регулювання доступу до інформації, що в цілому має позитивне значення, а також детальніше визначив такий механізм отримання інформації, як право бути присутнім на засіданнях колегіальних органів влади, зокрема місцевих рад та Верховної Ради. Зокрема, вперше громадяни дістали право потрапляти на засідання парламенту після простої реєстрації.

Крім того, у контексті нових законодавчих можливостей доступу до інформації варто згадати закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб і публічних діячів», який мав би зробити прозорішим ринок медіа власності. За оцінкою юристів, закон стосуватиметься і медіавласності. Відтепер у Єдиний державний реєстр вноситиметься інформація про кінцевого вигодонабувача юридичної особи та структуру власності засновників приватних підприємств, включаючи ЗМІ. Відкриття доступу до реєстру прав на нерухомість значно спростило можливості отримання офіційної інформації.

Окремі зміни було внесено до Законів «Про вибори Президента України» та «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів». Зокрема, було розмежовано передвиборну агітацію і звичайне інформування виборців щодо перебігу виборчого процесу, до закону включили визначення передвиборної агітації та окремі форми, в

яких вона може здійснюватись, положення щодо замовників політичної реклами та інше. Разом з тим, зміни у виборче законодавство були частковими, не передбачали обмеження політичної реклами та не вирішували проблему «джинси».

З іншого боку, протягом року час від часу в парламенті виникали загрози для свободи слова ініціативи. Після початку російської агресії на Сході України та із посиленням у зв'язку з цими подіями російської інформаційної агресії українська держава у різний спосіб намагалася протистояти цій агресії в медійному полі. Але як правило це була політика заборон. Наприклад, у серпні 2014 р. у першому читанні було ухвалено законопроект «Про санкції», що передбачав можливість припинення діяльності ЗМІ, у тому числі в мережі інтернет, виробництва та розповсюдження друкованої інформаційної продукції, а також діяльності громадських об'єднань та фондів без рішення суду. Завдяки протесту медіа-середовища та міжнародної спільноти в закон внесли поправки і вилучили частину, яка стосувалася ЗМІ.

Крім того, чимало необхідних новацій у сфері законодавчого забезпечення свободи слова, зокрема в питаннях роздержавлення преси і контролю над російським продуктом, протягом 2014 р. так і не реалізовано.

2. Рівень державної цензури.

«1» – діяльність ЗМІ повністю цензурується державою, «10» – діяльність ЗМІ зовсім не цензурується державою.

Середня експертна оцінка – 7 балів.

На початку року – протягом останніх місяців президентства Віктора Януковича – державна цензура досягла небачених показників, особливо у питаннях висвітлення подій Революції Гідності. Моніторинги теленовін провідних українських телеканалів, які здійснювала «Телекритика», продемонстрували тотальне порушення журналістських стандартів і відсутність балансу з боку телеканалів «Інтер», «Україна», «Перший національний», які демонізували про-

тестувальників, не надавали слова опозиції та представникам громадського сектору, в маніпулятивній формі представляли події на Майдані. Така сама ситуація спостерігалася в регіональних ЗМІ (як на телебаченні, так і в друкованих). Тож багато приватних, державних і комунальних ЗМІ працювали за одним шаблоном.

Після зміни влади Україна опинилася у дуже скрутному становищі: анексовано частину її території – Крим, захоплено частини східних територій сепаратистами за військової підтримки Росії. Паралельно відбувалася небувалих масштабів інформаційна агресія з боку Росії. Україна опинилася перед складним вибором: як захистити власний інформаційний суверенітет, не обмежуючи свободу слова. Українська держава в особі чиновників та парламентарів ще не мала відповідного досвіду, а тому почала просуватися в цьому полі простим шляхом: шляхом заборон. Зокрема, були спроби законодавчо обмежити діяльність ЗМІ, здійснювати тиск на провайдерів з боку СБУ з вимогою блокувати сайти, які нібито містять контент на підтримку сепаратистів. Однак без рішення суду та критеріїв визначення такого контенту, це б виглядало як цензура.

Стан неоголошеної війни певною мірою створив проблему дотримання балансу інтересів захисту національної безпеки та свободи вираження поглядів. Яскравим прикладом може слугувати винесене Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення попередження «Еспресо-TV» за трансляцію виступу Путіна, а також низка рішень Державного агентства з питань кіно щодо заборони видачі прокатних свідоцтв російським стрічкам. Держава також намагалася обмежити доступ журналістів до інформації про те, що відбувається в зоні АТО, були проблеми з акредитацією в зону конфлікту тощо.

У 2014 році в Україні продовжувала діяти Національна комісія з питань захисту суспільної моралі, яка відповідно до законодавства була наділена повноваженнями державного контролю в сфері суспільної моралі і на необхідності ліквідації якої неодноразово наголошувала у своїх рекомендаціях Ради Європи.

Однак навіть новообрані депутати не лише зволікали з ліквідацією цього органу цензури, а фактично утворили ще один – Міністерство інформаційної політики. Міністр інформаційної політики

був призначений разом із іншими членами Кабінету Міністрів без публічного обговорення з громадськістю ініціативи утворення такого міністерства, окреслення його функцій та повноважень. В демократичних країнах не існує окремих міністерств інформації, вони є лише там, де під виглядом роботи Міністерства інформації відбувається контроль за медіа і цензура, саме тому існування такого органу створює небезпеку для свободи ЗМІ.

Загалом пряма державна цензура у 2014 р. після перемоги Майдану була відсутня. Одразу після зміни влади відбувся різкий сплеск журналістських стандартів (у березні було зафіксовано історичний мінімум джинси – 1% матеріалів), який потім змінився самоцензурою і цензурою власників, а не цензурою держави. І хоча представники держави й органів місцевого самоврядування зберегли значний вплив на обласні державні телерадіокомпанії та районні газети, критичні до влади ЗМІ (газета і радіо «Вести», газета «Сьогодні», телеканали «112», «Україна», «Інтер») загалом працювали вільно. Відсутність монополізації влади однією політичною силою унеможливила монополізацію інформаційного простору навіть на рівні загальнонаціональних телеканалів.

3. Наявність перешкод для здійснення журналістської діяльності, у тому числі шляхом фізичного насильства.

«1» – журналістській діяльності постійно перешкоджають, «10» – журналістській діяльності зовсім не перешкоджають.

Середня експертна оцінка – 3,4 бала.

2014 р. став найважчим для українських журналістів у плані особистої безпеки за весь час незалежності. У перші два місяці року журналісти були змушені працювати в умовах вуличних протистоянь протестувальників і правоохоронних органів під час подій Майдану. Після того діяльність багатьох із них була пов'язана з окупацією Криму та бойових дій на Донбасі.

Тому не дивно, що за 2014 рік фізично постраждало більше журналістів, аніж за весь період незалежності. Так, лише за 18-20 лютого

2014 року травми отримали щонайменше 46 представників засобів масової інформації, більшість із яких мали розпізнавальні написи «Преса», що свідчило про цілеспрямованість нападів. Понад 300 журналістів постраждали під час подій на різних майданах, згодом почався тиск на журналістів у Криму та на Донбасі. У Криму ситуація із забезпеченням професійної діяльності журналістів особливо загострилась після проведення так званого референдуму, на Донбасі – після початку воєнних дій. Наприклад, за весь рік 79 журналістів побували у заручниках, із них 35 – протягом більше ніж двох діб (наприклад, Сергій Сакадинський пробув у полоні в «Луганській Народної Республіки» 150 діб).

Уперше після 2003 року і убивства журналіста Ігоря Александрова в Україні почали вбивати журналістів у зв'язку з професійною діяльністю. У січні 2014 р. «тітушки» на Майдані вбили кореспондента газети «Весті» Славу Веремія. Всього протягом року на території України загинуло 7 журналістів, із них 1 громадянин України, 1 – Італії і 5 громадян Росії (всі шестеро іноземців загинули у зоні антитерористичної операції). Протягом року на окупованих територіях Донбасу сталося 39 нападів на офіси місцевих ЗМІ, багато ЗМІ змушені були закритися, а журналісти покинули свої домівки разом із сім'ями внаслідок тиску і залякування з боку проросійських сепаратистів. 215 журналістів зазнали нападів або погроз, пов'язаних з професійною діяльністю. За даними міжнародної організації «Репортерів без кордонів», Україна опинилась на першому місці у світі за кількістю журналістів, яких було викрадено, атаковано або заарештовано.

Окремі випадки фізичного перешкоджання журналістській діяльності вже традиційно було зафіксовано і під час виборів – позачергових президентських і парламентських, хоча їхні масштаби із зрозумілих причин були суттєво меншими.

При цьому перешкоджання журналістській діяльності залишалися практично нерозслідуваними, практика їх розслідування не була вдосконалена та за великим рахунком ще навіть якісно й не вироблена. По суті жодне розслідування у цих справах не було завершено.

4. Рівень доступу представників ЗМІ до державних і публічних джерел інформації.

«1» – представники ЗМІ зовсім не мають змоги отримати доступ до державних і публічних джерел інформації, «10» – представники ЗМІ завжди мають можливість отримати доступ до державних і публічних джерел інформації.

Середня експертна оцінка – 6,4 бала.

Завдяки ухваленому 2011 року закону «Про доступ до публічної інформації» журналісти мають досить ефективні механізми отримання інформації та документів із офіційних джерел. 2014 рік засвідчив, що органи влади продовжували відмовляти в наданні окремої інформації, але в цілому ситуація з доступом журналістів до джерел інформації була сприятливою.

Найбільші проблеми з доступом до інформації були прямо пов'язані з агресією Росії в Криму та на Донбасі. Під час анексії Криму та у перші місяці війни на Донбасі медіаексперти спостерігали обмежений доступ до важливої інформації про гарячі події в країні. Влада (як на центральному, так і на регіональному рівнях) не достатньо інформувала суспільство та ЗМІ про те, що відбувається. Ситуація покращилася згодом після введення інституту речників АТО. Водночас проблема з інформацією про зону АТО лишилась, зокрема з оперативністю цієї інформації. У прес-службах не змінився склад працівників, які продовжували працювати за старими схемами відписок. Збереглася проблема доступу до інформації, яка може бути невідгідна владі (корупція в армії, насилья щодо місцевих жителів у зоні конфлікту з боку українських військових тощо).

В інших питаннях закон про доступ до інформації органи влади виконували далеко не завжди і почасти ігнорували його. Державні органи та органи місцевого самоврядування не завжди оприлюднювали навіть ту інформацію, яку вони зобов'язані надавати за законом. Крім того, фізичний доступ журналістів на засідання колегіальних органів влади не завжди був безперешкодним.

Разом із тим у Коаліційній угоді, яку підписали 5 політичних сил

після дострокових парламентських виборів («Блок Петра Порошенка», «Народний фронт», «Самопоміч», Радикальна партія Ляшка та «Батьківщина») у розділі «Оновлення влади та антикорупційна політика» пунктом 8 передбачено протягом I кварталу 2015 року внести зміни до законодавства щодо створення (визначення) незалежного органу державного нагляду у сфері забезпечення права на доступ до публічної інформації. Це стало позитивним кроком.

Важливим аспектом стала активність журналістів у відстоюванні свого права на інформацію. Так, завдяки судовій справі, яку вів Інститут медіа права в інтересах журналістки Оксани Коваленко, було відкрито доступ до декларації голови фракції Партії регіонів Олександра Єфремова. Київський апеляційний адміністративний суд у травні 2014 року визнав незаконною відмову Апарату Верховної Ради надати інформацію про оприлюднення декларації народного депутата. В результаті цього рішення було не лише оприлюднено декларацію Єфремова, а і підтримано розпорядження Голови Верховної Ради щодо обов'язкового оприлюднення на офіційному веб-сайті парламенту відомостей з декларацій усіх народних депутатів.

Протягом 2014 року було зареєстровано багато законодавчих ініціатив, спрямованих на вдосконалення доступу до публічної інформації, зокрема тієї, що міститься у державних реєстрах. У жовтні 2014 року депутати проголосували за закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб та публічних діячів», яким було передбачено вільний доступ до Державного реєстру речових прав на нерухоме майно.

Крім того, у червні 2014 року депутати проголосували в першому читанні за законопроект «Про відкритість використання публічних коштів», за яким розпорядники державних і місцевих бюджетів мають оприлюднювати плани та звіти про використання таких ресурсів на спеціальному порталі. До того ж у парламенті було також зареєстровано законопроект щодо відкритості та доступу до інформації про діяльність Верховної Ради України, її комітетів та народних депутатів, за яким, зокрема, має оприлюднюватись інформація про компенсації, що виплачуються народним обранцям, списки їхніх помічників, а також повна інформація щодо засідань парламентських комітетів, у тому числі їхні стенограми.

5. Рівень залежності ЗМІ від тиску органів публічної влади (державних органів і органів місцевого самоврядування).

«1» – ЗМІ повністю залежні від органів публічної влади, «10» – ЗМІ повністю незалежні від органів публічної влади.

Середня експертна оцінка – 6,2 бала.

Протягом перших двох місяців президентства Януковича відбувся серйозний тиск органів влади на ЗМІ – через фіскальні органи, відкриття чи загрози відкриття кримінальних справ тощо. Після зміни влади така практика переважно зникла.

Прямий тиск органів влади у 2014 р. після зміни політичного керівництва був рідкістю, натомість влада продовжувала «взаємодіяти» з власниками ЗМІ, які впливали на редакційну політику, граючи у власну гру, але дослухаючись до влади в моменти, коли виникала загроза їхньому основному бізнесові. Водночас навіть опозиційні видання – такі як газета «Вести» та проросійські ЗМІ – вільно функціонували протягом 2014 р.

За умови відсутності роздержавлення державної та комунальної преси та реального реформування обласних державних телерадіокомпаній і далі панувала практика, коли на регіональному рівні органи влади могли впливати на редакційну політику ЗМІ. Державний телеканал «Перший національний» також формально лишився під державним контролем, хоча після зміни влади серйозного впливу на його редакційну політику не було помітно.

Негативним аспектом у контексті впливу держави на ЗМІ стала відмова Президента Порошенка всупереч вимогам антикорупційного законодавства щодо врегулювання конфлікту інтересів передати в управління іншій особі «5 канал» та корпоративні права на нього. Така його поведінка не відповідає міжнародним стандартам незалежності ЗМІ від органів влади і створила серйозні ризики потенційного втручання в редакційну політику ЗМІ.

До неприємних епізодів взаємодії влади та ЗМІ можна також віднести позов державного концерну «Укроборонпром» та Міністерства оборони до тижневика «Дзеркало тижня» за публікацію статті

«Тінь війни», авторами якої були Дмитро Менделєєв та активіст-волонтер батальйону «Азов» Світлана Зварич. У статті, опублікованій на сайті «Дзеркала тижня», стверджувалось, що підприємства й посередницькі фірми «Укроборонпрому» під час воєнних дій продавали зброю захисникам України.

6. Рівень залежності ЗМІ від тиску політичних сил.

«1» – ЗМІ повністю залежні від політичних сил, «10» – ЗМІ повністю незалежні від політичних сил.

Середня експертна оцінка – 6,4 бала.

Протягом 2014 р. найбільше тиснула на ЗМІ партія влади Януковича – Партія регіонів. Після перемоги Майдану ситуація помітно змінилася.

Після лютого 2014 р. українські ЗМІ не можна було назвати залежними від політичних сил, радше і ті, й інші почасти залежні від великого бізнесу, протистояння представників якого виливалося і в політичні, і в медійні баталії. Політичні патрони та медіавласники, що мали політичні інтереси, активно тиснули на ЗМІ, які їм належали. Разом із тим політичні партії, які перебували при владі, не використовували адміністративного ресурсу для тиску на незалежні ЗМІ.

Найбільш наочно непрямий вплив політичних сил на ЗМІ проявив себе в перебігу двох виборчих кампаній – президентської та парламентської. Під час виборів тиск на ЗМІ з боку політичних сил традиційно був досить високим. Це було напряму пов'язано з політизацією власників ЗМІ, які виявляли підтримку тим чи іншим політичним силам та продовжували мати ключовий вплив на редакційну політику ЗМІ. Зокрема, дуже яскравим прикладом стали «новинні» сюжети на «1+1», спрямовані на дискредитацію лідера Радикальної партії Олега Ляшка, а також «5 канал», який активно демонстрував сюжети та інтерв'ю за участю голови партії «Заступ», представляючи її як голову однойменної громадської організації.

Крім того, багато політичних сил і політиків зберегли нерозуміння того, що однією із функцій ЗМІ є саме критика політиків та

контроль за владою. Тому позови проти ЗМІ з боку політичних діячів лишалися доволі частим явищем. Наприклад, партія «Свобода» у листопаді 2014 р. готувала позов проти газети «Експрес» за матеріал «Вова Морда (Володимир Дідух) заговорив: «Я дав партії Тягнибока 48 мільйонів доларів. Готівкою», оприлюднений 13 листопада в газеті «Експрес». У цьому матеріалі львівський бізнесмен Володимир Дідух, відомий також як кримінальний авторитет на прізвище Вова Морда, заявив, що свого часу дав ВО «Свобода» 48 млн доларів на розвиток. У листопаді 2014 р. народний депутат Володимир Олійник подав до суду на газету Юрія Шеляженка «Правдошукач» і вимагає спростування, на його думку, недостовірної інформації та морального відшкодування на суму 100 тис. грн.

7. Рівень залежності ЗМІ від тиску власників.

«1» – ЗМІ повністю залежні від тиску власників, «10» – ЗМІ повністю незалежні від тиску власників.

Середня експертна оцінка – 2,8 бала.

У 2014 р. власники продовжували чинити визначальний вплив на редакційну політику своїх ЗМІ і подекуди навіть збільшили його. Падіння економіки та загальна стагнація медіа-ринку доклалися до зростання залежності ЗМІ від їхніх власників. Якщо на початку року це проявлялося в основному на прикладі висвітлення подій Майдану, то після зміни влади і початку бойових дій на Донбасі, це вилилось у критику влади та окремих політичних сил або своєрідну «рекламу» благодійної діяльності власників медіа. Це мало негативний вплив на якісь інформаційних матеріалів.

Політична позиція ЗМІ протягом року загалом відповідала уподобанням їхніх власників. Яскравими прикладами цього були телеканали «1+1» та «Інтер». Вони займали кардинально протилежні позиції, висвітлюючи події на Майдані, а після того почали вести позиційну війну один із одним прямо в новинах, яка була відображенням конфлікту Ігоря Коломойського та Дмитра Фірташа/Сергія

Львочкіна. Особливе значення мав тиск власників на ЗМІ під час виборів, коли власники ЗМІ використовували їх у боротьбі зі своїми політичними конкурентами.

Однак такі закономірності було зафіксовано і в невиборчий період. Так, «1+1» активно демонстрував сюжети про діяльність Дніпропетровської обласної державної адміністрації та її голови Ігоря Коломойського, зокрема, в контексті допомоги АТО. Активно висвітлювали діяльність фондів, заснованих власниками телеканалів, також телеканали «Україна» та «ICTV». Відповідно олігархи відверто використовували ЗМІ як інструмент для досягнення своїх політичних чи економічних інтересів. Оціночні матеріали, пряме просування меседжів під виглядом новин, відсутність балансу яскраво проявили себе у 2014 році.

Крім того, 2014 р. засвідчив існування в країні ЗМІ, які були прямим рупором кремлівської пропаганди (газета «Вести»), при чому їхнє фінансування було абсолютно непрозорим.

Ситуація ускладнювалася й тим, що ЗМІ зазвичай не мали формалізованої редакційної політики (щодо телебачення, то редакційні статuti існували лише на папері), а журналісти почасти не мали уявлення про якісь професійні стандарти і працюють просто на виконання вказівок власника/менеджменту.

8. Рівень економічної самодостатності ЗМІ.

«1» – ЗМІ зовсім не самодостатні та не самоокупні, «10» – ЗМІ повністю економічно самодостатні та самоокупні.

Середня експертна оцінка – 2,8 бала.

Економічна самодостатність ЗМІ у 2014 р. помітно впала внаслідок економічної кризи, незважаючи на те, що й до того була невисокою. Погіршення економічної ситуації та падіння рекламного ринку (протягом року воно становило 33%) призвели до того, що доходи традиційних ЗМІ суттєво знизилися, і вони стали ще більш дотаційними. В Україні не залишилося прибуткових медіакомпаній, і навіть великі медіахолдинги, в які входять ключові телеканали країни, зазнавали збитків. Особливо складною стала ситуація у регіональ-

них ЗМІ, які публікували дуже багато «джинси» на парламентських виборах, що опосередковано стало одним із наслідків економічної кризи. У деяких друкованих ЗМІ прихована реклама становила до 80% газетної площі. Усе це дуже посилює залежність медіа від власників та політичної кон'юнктури.

В сегменті Інтернет-ЗМІ ситуація трохи краща, зокрема завдяки донорському фінансуванню редакцій і громадських організацій. Онлайн-медіа, стартапи та інші проекти із порівняно невеликим бюджетом та гнучкою економічною моделлю дістали нові шанси для розвитку. Однак вплив таких ЗМІ лишився обмеженим.

9. Розуміння органами публічної влади та політичними силами важливості ЗМІ в суспільстві.

«1» – органи публічної влади зовсім не розуміють важливості ЗМІ в суспільстві, «10» – органи публічної влади повністю розуміють важливість ЗМІ в суспільстві.

Середня експертна оцінка – 5,8 бала.

У розумінні важливості ЗМІ протягом 2014 р. змінилося небагато. ЗМІ в очах політичних інституцій і далі залишалися радше як привілей або інструмент впливу, ніж як незалежний або соціальний бізнес. Політичні партії продовжували розміщати приховану рекламу під виглядом журналістських матеріалів, що було особливо помітно під час парламентських виборів 2014 року. Основними замовниками «джинси» серед преси та інтернету стали «Батьківщина» та «Опозиційний Блок», з'явилися нові політичні сили, які широко використовували її у своїй кампанії, – «Самопоміч» та «Заступ».

Крім того, попри значно вищий рівень відкритості інформації про діяльність органів влади та її готовність залучати громадських експертів до своєї роботи, влада у 2014 р. в цілому недооцінювала важливості ЗМІ, продовжуючи сприймати їх винятково як майданчики для популістичних заяв і політичного піару. Тож як Президент, так і Прем'єр-міністр частіше виступали з публічними заявами, ніж проводили відкриті прес-конференції. Влада демонструвала невміння працювати з

інформацією, працівники прес-служб лишилися тими самими, що і за часів Януковича. Відповідно, рівень відкритості зріс тільки незначною мірою. Бракувало наповнення і оперативності відповідей.

З іншого боку, було помітно й позитивні зрушення. Політичні сили, що прийшли до влади у 2014 році, були значно більш прозорі та медіатизовані. Більшість політиків створили представництва в соціальних мережах. Особливо помітним був контраст у поведінці двох президентів: за півроку свого президентства Петро Порошенко провів дві досить тривалі прес-конференції – 25 вересня та 29 грудня, при яких не застосовували практику попереднього режиму щодо узгодження запитань журналістів.

Крім того, якщо раніше політики розглядали медіа лише як інструмент досягнення чи збереження влади, а теми впливу ЗМІ на суспільні настрої (аж до зміни ціннісних установок) й інформаційної безпеки були маргіналізовані і в науковому, і в політичному дискурсах, ситуація дещо змінилася внаслідок російської агресії. У 2014 р. нова влада задумалася над виробленням своєї інформаційної політики. Проте постала інша небезпека: експертами у цій тематиці часто називали себе люди, які не мали ні достатніх знань у сфері, ні досвіду роботи з медіа.

10. Рівень прозорість власності на ЗМІ та їхньої фінансової діяльності.

«1» – власність на ЗМІ та їхня фінансова діяльність повністю закриті, «10» – власність на ЗМІ та їхня фінансова діяльність повністю відкриті.

Середня експертна оцінка – 3,4 бала.

Ситуація з прозорістю власності на ЗМІ у 2014 р. лишилася невтішною. Формально власники впливових ЗМІ були заховані в складних структурах корпоративної власності, зокрема через Кіпр й інші офшори, хоча фактично власники основних телеканалів були досить добре відомі експертному й медійному середовищу. За рік так і не було ухвалено закону щодо прозорості медіавласності, у зв'язку з чим ситуація далі лишилася незмінною. Відтак довести причет-

ність фактичного власника до його ЗМІ було неможливо. Доходило до абсурду – на засіданні Національної ради з питань телебачення і радіомовлення менеджери каналів розповідали, що їх запросили на роботу електронною поштою. Фінансова прозорість ЗМІ перебувала на мінімальному рівні, фінанси медіапідприємств продовжували частково перебувати в тіні.

Особливо яскравим прикладом недостатності вимог прозорості власності та фінансування медіа стала безплатна газета «Вести», власник якої, як і джерела для щоденного видання такої газети накладом близько 200 тис. примірників, лишились невідомі, а спроби провести розслідування законності такої діяльності нічим не завершилися.

З іншого боку, відбулися окремі зрушення в суміжному законодавчому полі, які можуть закласти підвалини для покращення ситуації в майбутньому. 14 жовтня Верховна Рада ухвалила закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодонабувачів юридичних осіб і публічних діячів». За оцінкою юристів, закон стосуватиметься і медіавласності. Закон передбачив, що в Єдиний державний реєстр необхідно вносити інформацію про кінцевого вигодонабувача юридичної особи та структуру власності засновників приватних підприємств, зокрема й ЗМІ. Та оскільки закон не створив чітких механізмів його виконання, на ділі нічого не змінилося.

З іншого боку, проблема медіавласності набула в 2014 р. нового політичного звучання, чого не було раніше. Так, в Коаліційній угоді, яку уклали 5 політичних сил після дострокових парламентських виборів («Блок Петра Порошенка», «Народний фронт», «Самопоміч», Радикальна партія Ляшка та «Батьківщина»), містився пункт, що стосувався прозорості власності ЗМІ. Зокрема, там йшлося про «встановлення законодавчої заборони компаніям, зареєстрованим в офшорних зонах, на володіння українськими ЗМІ». Водночас існують серйозні сумніви щодо того, чи буде виконано ці політичні домовленості.

11. Рівень дотримання представниками ЗМІ стандартів журналістської етики.

«1» – представники ЗМІ зовсім не дотримуються стандартів журналістської етики, «10» – представники ЗМІ повністю дотримуються стандартів журналістської етики.

Середня експертна оцінка – 3,8 бала.

Проблеми з дотриманням журналістської етики на початку 2014 року в основному були пов'язані із висвітленням подій Майдану. Так, найчастіше порушували вимоги щодо об'єктивного та неупередженого подання подій, зокрема телеканал «Інтер», власником якого на той момент був голова Адміністрації Президента Сергій Льовочкін, а також низка місцевих телерадіоорганізацій на Сході та Півдні України, де місцевим ЗМІ забороняли подавати в ефір будь-які сюжети щодо протестних рухів.

Після завершення Майдану та початку російської агресії відбувся частковий «ренесанс» чесної журналістики, однак згодом постали нові серйозні проблеми у цій царині. Це було зумовлено кількома факторами, передусім економічною кризою, боротьбою за рейтинги та впливом російської пропаганди. Унаслідок цього відбулося падіння журналістських стандартів навіть у якісних ЗМІ.

Традиційні проблеми в медійному середовищі, що проявили себе у 2014 р., полягали в недотриманні стандартів збалансованості, повноти інформації та відсутності належного посилення на джерела. Поширеним явищем лишалася прихована реклама. Зріс тиск власників, які використовували ЗМІ як інструмент для самопіару, захисту своїх інтересів і корпоративної «джинси». При цьому Комісія з журналістської етики була не відома широкому загалові й дуже пасивна у своїй діяльності.

Водночас несприятливі зовнішні умови виявили нові проблеми з дотриманням журналістських стандартів. Стикнувшись із російською агресією, журналістське середовище почало демонструвати два основні тренди. По-перше, внаслідок бажання продемонструвати «патріотизм» відбулося збільшення самоцензури, проявили себе невміння/небажання ретельно перевіряти інформацію, надмірна емоційність в оцінках, недотримання балансу думок. Навіть ті ЗМІ, які не відчували тиску з боку власників і не мусили порушувати

стандартів на їхню вимогу, часто робили це добровільно, бо вірили, що виконують пропагандистську функцію замість неспроможної на це держави.

Крім того, очевидним став часто низький освітній рівень у молодих журналістів, що, зокрема, призводив до некритичного ставлення до фейків та інформації з російських джерел.

Протягом року у відповідь на вказані вище проблеми намітилася протилежна тенденція до дотримання журналістських стандартів, відходу від емоційної подачі, підготовки збалансованих репортажів, особливо про зону АТО, з тим щоб відрізнитися від російських і проросійських ЗМІ. Журналісти шукали правильних і етичних слів, щоб описувати ситуацію, краще висвітлювати події.

Окремою проблемою було те, що в Україні продовжили функціонувати ЗМІ, фінансовані Кремлем, які вдавалися до фейків та маніпуляцій. Прикладом цього слугували випадки, коли в заголовок виносили одне твердження, а потім у самому тексті статті про це жодного разу не згадували.

12. Ефективність діяльності громадських і професійних об'єднань журналістів.

«1» – діяльність громадських і професійних об'єднань журналістів зовсім не ефективна, «10» – діяльність громадських і професійних об'єднань журналістів дуже ефективна.

Середня експертна оцінка – 6,2 бала.

З одного боку, протягом 2014 р. яскраво виявила себе проблема відсутності ефективних механізмів саморегулювання всередині журналістської спільноти. Діяльність Комісії з журналістської етики була загалом недостатньо ефективною. Те саме можна сказати про профспілки та Національну спілку журналістів України. Такі об'єднання здебільшого лише реагували на поточну ситуацію, що не усувало причин проблем галузі. У свою чергу, діяльність неформального об'єднання «Стоп цензурі!» була помітною, хоча не чинила великого впливу. Останнє частково було зумовлено тим, що цей

рух помітно послабився внаслідок того, що багато його представників пішли в парламент. Загалом можна сказати, що «журналістської революції» зразка 2004 р. не відбулося, не змінилися підходи, бракувало оперативної реакції на конфлікти саме у журналістському середовищі.

До позитивів у цій сфері, втім, можна віднести звернення Комісії з журналістської етики до Громадської колегії з розгляду скарг на пресу – незалежного інституту, який здійснює саморегулювання та співрегулювання в сфері масової інформації в Російській Федерації. У результаті цього було офіційно визнано, що висвітлення українського Майдану російським телеканалом «Россия-1» і журналістом Дмитрієм Кісельовим зокрема, містить ознаки пропаганди, дезінформацію глядачів, однобокий характер подання інформації, дифаматійні твердження щодо «проплаченості» масових протестів тощо.

З іншого боку, вплив громадських організацій та професійних об'єднань журналістів на політичний процес суттєво зріс порівняно з минулими роками. Вони дістали реальну змогу впливати на політичні рішення шляхом входження їхніх представників у парламент, з одного боку, а з іншого – шляхом долучення через громадські ради й інші консультативні органи до вироблення державної політики в медійній сфері. Громадські об'єднання були особливо ефективні в лобюванні законодавчих змін для ЗМІ. Протягом року вони загалом адекватно реагували на загрозові ініціативи щодо обмеження свободи слова та порушень прав журналістів, а також активно долучались до роботи над законопроектами щодо регулювання суспільного мовлення, відкритості органів влади тощо.

Крім того, протягом року виникли нові яскраві ініціативи, як «Реанімаційний пакет реформ», «Євромайdan СОС», «СтопФейк», ініціативи громадського мовлення в різних регіонах, веб-клуби для журналістів тощо. За ініціативи руху «Стоп Цензурі!» у квітні 2014 р. Зураба Аласанію призначили головою Національної телекомпанії України. Окрім того, з'явилася більш тісна співпраця з новим парламентським комітетом свободи слова, який очолила Вікторія Сюмар.