

Український демократичний барометр – 2012

Аналітичний звіт



Фонд «Демократичні ініціативи
імені Ілька Кучеріва»

Зміст

3	Вступ
6	I. Політичні інституції та демократичний процес
33	II. Законодавство
47	III. Права людини
69	IV. Медіа

Вступ

Сучасна ситуація в Україні набуває все більш драматичного характеру. Після президентських виборів 2010 року в Україні почалося стрімке згорання демократичних надбань: побудова президентської вертикалі влади, якій повністю підпорядковані виконавча і законодавча влада, деградація парламенту; повна політична залежність судової влади, репресії проти лідерів опозиції; наступ на громадянські права і свободи, насамперед – свободу ЗМІ, загалом – явні спроби розбудови в Україні російської моделі керованої демократії. Парламентські вибори в Україні пройшли з очевидними грубими порушеннями не лише демократичних принципів, а у деяких випадках – й кримінального законодавства. Згорання демократії, вибіркове судочинство та зневажання українською владою принципів верховенства права призупинили підписання Угоди про Асоціацію України з Європейським Союзом, поставивши її у залежність від ситуації з демократією у країні.

Усі ці процеси постійно обговорюються у медіа, дискутуються на круглих столах та конференціях, в Україні і за кордоном. Проте досить часто аргументи підмінюються емоціями, а позиції влади та опозиції – діаметрально протилежні. Політики від влади, зокрема й Президент, стверджують, що Україна успішно просувається шляхом демократії та європейських цінностей, а політики від опозиції тримаються діаметрально протилежного погляду – що в Україні знищена демократія взагалі.

Отже, потрібні переконливі аргументи, потрібне чітке розуміння, де саме, за якими параметрами відбувається згорання демократичних процесів та інституцій. Не менш важливим є й об'єктивне представлення процесів, що відбуваються в Україні, для міжнародної спільноти, що дало б змогу очікувати на більш адекватну реакцію на утиски демократії. Нарешті, на основі виявлення найгостріших кутів демократії потрібне вироблення конкретних пропозицій, що має робити у цій ситуації громадянське суспільство.

Мета проекту «український демократичний барометр» й полягає в оцінці якості демократії та руху України у напрямі до європейської інтеграції, визначенні «больових точок» демократичного розвитку та їх широкому обговоренні.

«Український демократичний барометр» дає змогу виміряти ситуацію з демократією загалом та у окремих складових на основі чітких критеріїв та із залученням знаних фахівців із повідних аналітичних центрів України.

Проект був заснований у 2009 році за ініціативою директора Фонду «Демократичні ініціативи» Ілька Кучеріва за зразком і методологією словацького проекту «IVO Barometer», що його розробив і успішно реалізує один із найбільш потужних 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 демократичний процес; законодавство; захист та дотримання прав людини; медіа.

В українському варіанту методологія словацького барометру була доповнена кількісним вимірюванням показників демократії та рекомендаціями фахівців щодо заходів, які потрібно здійснити задля поліпшення ситуації у відповідних соціальних сферах.

У кожній із сфер експерти виділяють ключові події, що сталися за рік, які оцінюються за 5-бальною системою з точки зору того, наскільки розвиток ситуації у країні наближається (чи віддаляється) до розвинутої консолідованої демократії. Рейтингова оцінка 5,00 виражає оптимальний стан якості демократії за стандартами і порівняльними критеріями, що застосовуються в Європейському Союзі і Раді Європи в сфері стабільності інституцій, політичної демократії, прав і свобод людини.

Критерії оцінок

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

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

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

- В частині **Прав людини** дається оцінка стану у сфері прав людини, її правового забезпечення, реального виконання схвалюваних нормативних актів; відповідної суспільної політики, що застосовується в галузі прав людини і меншин; а також діяльності державних органів і спеціалізованих інституцій, які діють у цій сфері.

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

Моніторинг складових демократії реалізували провідні експерти з аналітичних центрів України:

Політичні інституції і демократичний процес:

Олексій Гарань – директор Школи політичної аналітики, професор Києво-Могилянської академії

Ігор Жданов – Голова центру «Відкрита політика»

Світлана Конончук – аналітик Українського незалежного центру політичних досліджень

Законодавство:

Олександр Заславський – експерт Лабораторії законодавчих ініціатив

Ігор Коліушко – Голова правління Центру політико-правових реформ

Права людини:

Євген Захаров – голова Харківської правозахисної групи

Володимир Яворський – виконавчий директор Української Гельсінської спілки з прав людини

Медіа:

Діана Дуцик – викладач Школи журналістики Києво-Могилянської академії

Наталя Лігачовва – шеф-редактор журналу «Телекритика»

Вікторія Сюмар – директор Інституту масової інформації

Олександр Чекмишев – голова Асоціації «Вільний простір»

Сподіваємося, що представлений річний моніторинг «Український демократичний барометр-2012» дасть необхідну інформаційну базу для проведення змістовних дискусій у суспільстві щодо основних проблем демократичного розвитку України, допоможе у реалізації проектів інших громадських організацій, сприяти об'єднанню зусиль провідних фахівців України та громадськості на вироблення шляхів та методів демократичних перетворень в Україні.

Ірина Бекешкіна,
керівник проекту – директор Фонду «Демократичні ініціативи»
ім. Ілька Кучеріва

I. Політичні інституції та демократичний процес

Експертна група:

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

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Політичні інституції та демократичний процес» за період 1 січня – 31 грудня 2012 року становить 2,33 бала.

Політичний процес упродовж 2012 року розвивався відповідно до алгоритму концентрації влади в руках президента, заданого після перемоги на президентських виборах 2010 року команди Віктора Януковича.

Результати та політичний ефект від виборів до парламенту. Головна політична подія 2012 року – вибори до національного парламенту 28 жовтня – відбулися за законодавчими умовами, сприятливими для консервування правлячих політичних груп. З ініціативи глави держави новим законом «Про вибори народних депутатів України», ухваленим 17 листопада 2011 року, було скасовано пропорційну виборчу систему і запроваджено паралельну (незв'язану змішану) у пропорції 50/50. Поява можливості балотуватися кандидатам, не пов'язаним із публічно оформленими політичними групами інтересів, дещо послабила вплив партій на формування політики, сприяла інтересам інституційно неоформлених гравців та була здатна спричинити низько прогнозовані фактичні коаліції в парламенті.

Загалом свої списки в багатомандатному окрузі подали 22 партії. Ще 65 партій висунули своїх представників в одномандатних округах, причому багато які формально, аби лише зафіксувати участь у виборах, якої від них вимагає закон «Про політичні партії в Україні». Іншою причиною висунання партіями кандидатів тільки в одномандатних округах була можливість впливати на організаційні аспекти виборів через право мати своїх представників у виборчих комісіях. 24 партії висунули по одному кандидату.

За наслідками голосування за списки партій у багатомандатному окрузі до Верховної Ради (ВР) пройшли 5 партій – Партія регіонів (30%), Всеукраїнське об'єднання «Батьківщина» (25,5%), партія «УДАР Віталія Кличка» (13,9%), Комуністична партія України (13,18%) і Всеукраїнське об'єднання «Свобода» (10,4%).

Але характеризуючи партійне представництво у парламенті, слід зазначити, що воно не зводилося до кількості партійних списків-переможців. По-перше, багато партій взяли участь у виборах не як самостійні суб'єкти, а в складі списку іншої партії, що було зумовлено як скасуванням передвиборного блокування, так і інституційною й електоральною слабкістю цих партій. Так, наприклад, виборчий список Всеукраїнського об'єднання «Батьківщина» включив у себе у статусі позапартійних представників партій «Фронт змін», «За Україну!», «Реформи і порядок», «Народна

самооборона», «Народний Рух України». Кілька представників Народної партії увійшло до списку Партії регіонів. Аналогічна ситуація спостерігалась у партій, які не подолали прохідний поріг. Наприклад, список партії «Наша Україна» містив також представників Конгресу українських націоналістів та Української народної партії.

Крім того, в одномандатних округах три своїх члени провела партія «Єдиний центр», два – Народна партія, по одному – Радикальна партія Олега Ляшка і партія «Союз». Багато партійних кандидатів висувалися в округах, відмовившись від позиціонування як таких, подаючи себе як незалежних самовисуванців.

Звідси випливає, що застосування незв'язаної змішаної виборчої моделі поряд із моделлю «сильного президента» стало фактором, через який у парламенті склався формат дрібної багатопартійності з домінують партією. Більшість утворили провладна Партія регіонів (ПР), яка мобілізувала у свою фракцію обраних за обома складовими виборчої моделі 208 депутатів, та Комуністична партія України (КПУ) (32 особи). Інші фракції мали таке представництво: «Батьківщина» – 99 осіб; «УДАР» – 42; «Свобода» – 36; позафракційні – 27. Сукупно партії, що декларували себе різною мірою опозиційними («Батьківщина», «УДАР» і «Свобода»), отримали меншу кількість голосів, ніж партії більшості (ПР і КПУ).

Таким чином, вливання депутатів, які здобули перемогу в одномандатних округах, підтвердило експертні прогнози, що політична позиція значної кількості таких депутатів перебуватиме під впливом президентської вертикалі, особливо зважаючи на ту владну міць, яку в цей період зосередив у своїх руках президент держави. Хоча стійкої конституційної (дві третини) більшості провладні політичні сили не досягли, рішення, для ухвалення яких достатньо простої більшості, можуть бути досягнуті вельми просто. Оскільки основним чинником структурування парламентського складу є політична вага президента, тож і процеси політичної структуризації розпочинатимуться з огляду на президентську виборчу кампанію та залежатимуть від шансів основних претендентів на посаду глави держави у 2015 році.

Особливості перебігу виборчої кампанії були визначені як політичною атмосферою, так і законодавчими умовами її проведення. Значну роль відігравав високий рівень різного роду персональних можливостей, які відкриваються перед депутатами національного парламенту. Через це передвиборча боротьба завжди гостра, а вкладені ресурси достатньо великі.

Основні зауваження, висунуті моніторинговими організаціями, полягали в недостатній законодавчій забезпеченості низки важливих процедур, які були передані на розсуд органів влади, зокрема Центральної виборчої комісії (ЦВК), й могли бути використані як технології контролю над підготовкою, перебігом і результатами виборів. Зокрема, це стосувалося законодавчої невизначеності у питанні встановлення меж округів, відсутності обмежень за зміни у складі виборчих комісій, відсутності вимог до прозорості фінансування виборчих кампаній, слабкості правового регулювання у визнанні виборів недійсними та інших аспектів. До позитивів нового виборчого закону можна було віднести можливість громадських організацій мати спостерігачів зі статусом суб'єкту виборів, що розширювало поле для незалежного спостереження.

За оцінкою громадської організації «Комітет виборців України» (КВУ), яка здійснювала довготермінове спостереження, вибори народних депутатів України 2012 року загалом пройшли з порушенням стандартів чесних і демократичних виборів. При цьому вони стали найбільш проблемними загальнонаціональними виборами з

2004 року. Так, найбільш проблемними етапами виборчого процесу стали передвиборна агітація, яка супроводжувалась підкупом і застосуванням адміністративного ресурсу, формування виборчих комісій і встановлення підсумків голосування в одномандатних округах. Однак проблеми фіксувались і на інших стадіях виборчого процесу, а також до його офіційного початку. Крім того, КВУ відзначив недостатній рівень відкритості в роботі ЦВК і пасивність правоохоронних органів.

Правові прогалини призвели на практиці до серйозних утруднень. Наприклад, у 5 округах результати виборів так і залишилися не встановленими. Між тим, закон про вибори від 2011 року передбачає дві підстави для проведення повторних виборів в одномандатному окрузі – у разі, якщо вибори не відбулися або обрана особа не набула мандата. Однак жодної з цих умов не було виконано. До кінця року так і не було завершено дискусії між ВР і ЦВК з приводу питання, хто повинен призначати повторні вибори в цих так званих «проблемних» округах і в який спосіб слід здійснити законодавче регулювання.

Важливі зауваження було викладено і в звітах міжнародних спостережачих місій, зокрема від Організації з питань безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). Так, було відзначено брак політичного плюралізму в ЗМІ, зловживання адміністративним ресурсом, залякування кандидатів, складний порядок розв'язання виборчих спорів. Неконкурентний характер виборів було також пов'язано з фактом кримінального переслідування Юлії Тимошенко та Юрія Луценка. Підрахунок голосів було оцінено як непрозорий та маніпулятивний.

1. Ефективність діяльності Верховної Ради (кількість та якість ухвалених законів, спрямованість ухвалених законів на реалізацію державних чи корпоративних інтересів, здійснення контролюючої функції над іншими гілками влади, діловий чи пропагандистський характер обговорення, врахування у законодавчій діяльності пропозицій опозиції, прозорість та відкритість діяльності тощо).

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – зовсім не ефективна діяльність, «5» – дуже ефективна.

Середня експертна оцінка – 1,8 бала.

У 2012 році завершилася каденція Верховної Ради 6-го скликання, яка існувала за двох різних конституційних моделей. Вона була обрана в 2007 році, коли в Україні діяла прем'єр-президентська модель. Тоді уряд був відповідальний перед парламентом. Це означало, що парламент мав фактичне право призначати прем'єра і міністрів. Після повернення до Конституції в редакції 1996 року він був позбавлений цього права, а ще раніше, після обрання у лютому 2010 року президентом Віктора Януковича, у парламенті почалися процеси появи «тушок», тобто переходу депутатів з опозиції до провладної коаліції. У результаті парламент перетворився на печатку для штамування рішень, «спущених» із Адміністрації Президента.

Причому протягом року практика постійних порушень процедур ухвалення рішень, передбачених регламентом Верховної Ради, що негативним чином позначалось як на якості цих рішень, так і на сприйнятті діяльності парламенту громадянами, продовжилася і поглибилася. До основних найчастіших порушень слід віднести відсутність обговорень (або належних обговорень) питань, які розглядалися,

ігнорування позицій меншості, неврахування погляду експертних служб парламенту, відсутність публічної дискусії з тих питань, голосування за відсутніх депутатів тощо. Зі схожими порушеннями було ухвалено низку важливих законодавчих рішень, які мали серйозну вагу, а інколи становили сегмент так званих конституційних законів, тобто, передбачених Конституцією законодавчих регламентацій певних суспільних і політичних інститутів.

Наприклад, щоб розглянути закон про бюджет держави на 2013 рік, парламенту вистачило три дні: проект було внесено урядом 3 грудня, а 6 грудня вже було ухвалено рішення. Симптоматично, що для ухвалення бюджету було запроваджено спеціальну процедуру. Ідея такої процедури була внесена і підтримана парламентом того ж 3 грудня. У відповідній постанові йшлося про можливість внесення пропозицій і зауважень до закону до 5 грудня і розгляд цих пропозицій і ухвалення всього документа протягом одного дня – 6 грудня. Зрештою, проект закону так і було ухвалено без обговорень і відразу в цілому, що зайняло у ВР лише півгодини. При цьому тексту проекту закону на сайті ВР оприлюднено не було.

Схожа за своєю відвертою тенденцією до порушення процедури ситуація виникла під час розробки та розгляду проекту закону «Про всеукраїнський референдум». Законопроект, внесений у парламент у квітні 2010 року представниками пропрезидентської більшості, було критично оцінено Головним юридичним управлінням Верховної Ради, однак ухвалено в першому читанні з грубими порушеннями регламентних вимог. Під час доопрацювання законопроекту в комітеті абсолютну більшість поправок від опозиції було відхилено, в результаті чого позитивний висновок комітету не було змінено ні на йоту. Зрештою, після подання 10 липня 2010 року проекту закону на повторне друге читання 6 листопада 2012 року, через два роки, його було ухвалено у першій редакції. За два роки органи державної влади не передбачили і не забезпечили публічного обговорення законопроекту, значущість якого важко переоцінити. Навпаки, все було зроблено для того, щоб не привертати до нього уваги. Є підстави тлумачити ухвалення закону «Про всеукраїнський референдум» як складову конституційного процесу в Україні, але його наслідки можуть бути доволі широкими і непрогнозованими. Він містить низку маніпулятивних приписів, що суперечать принципам демократичної організації народного волевиявлення. Згідно з ним органи державної влади зможуть впливати на перебіг і остаточні рішення референдуму, що здатне спотворити народне волевиявлення. Існують високі ризики руйнування засад демократії, парламентаризму та легалізації недемократичних рішень.

Третім яскравим прикладом ігнорування парламентом передбачених процедур ухвалення рішень став процес розгляду закону про засади державної мовної політики, розробленого представниками пропрезидентської більшості Вадимом Колесніченком і Сергієм Ківаловим. Внесений у парламент у лютому 2012 року, він був ухвалений напередодні парламентської виборчої кампанії 3 липня. Проект критикували експертні установи самого парламенту, всі провідні наукові установи, громадські організації, представники органів самоврядування, навіть Міністерство фінансів та Міністерство юстиції. У низці висновків було вказано, що законопроект суперечить Конституції України, порушує Бюджетний кодекс України і спрямований на дискримінацію української мови. Не надали своєї підтримки проекту профільні установи Національної академії наук України: Інститут мовознавства, Інститут

української мови, Інститут політичних і етнонаціональних досліджень, Інститут літератури імені Тараса Шевченка та ін. Утім, це не завадило представникам парламентської більшості двічі – під час першого і другого читань – грубо порушити регламент і знехтувати зауваженнями опозиції та представників громадянського суспільства. Зрештою, і Віктор Янукович вже після підписання закону визнав, що документ у нинішній редакції розколюватиме суспільство, й розпорядився утворити робочу групу для розробки та внесення системних пропозицій з удосконалення законодавства щодо порядку застосування мов в Україні. Утім, жодних результатів її діяльності поки немає і, вочевидь, не буде.



Таким чином, упродовж 2012 року, який став передвиборним, діяльність Верховної Ради значною мірою скеровувалася інтересами політичної кон'юнктури, коли вигідні для політичного самозбереження рішення ухвалювали з порушенням парламентських процедур, усупереч експертним висновкам і часто – здоровому глузду.

При цьому всі вищевказані закони – як і багато інших – було ухвалено за допомогою «кнопкодавства», тобто голосування за відсутніх депутатів, необхідність боротьби з яким увійшло в порядок денний напередодні парламентських виборів. Оскільки суспільство очікувало змін у діяльності депутатів, питання персонального голосування було винесено опозицією в центр своєї виборчої кампанії.

12 грудня розпочалась перша сесія новообраної Верховної Ради парламенту України 7-го скликання. Виявилося, що в ПР немає достатнього запасу голосів для того, щоб «з коліс» ухвалювати будь-які рішення, порушуючи регламент і закони, продовжуючи практику «кнопкодавства». Голова фракції ПР Олександр Єфремов заявив про начебто технічну неготовність парламенту до персонального голосування, але голова фракції «Батьківщина» Арсеній Яценюк нагадав, що нова система голосування – яка діє шляхом фіксації відбитку пальця – була підготовлена ще за часів його керівництва ВР.

Очевидно, що в парламенті 7-го скликання процеси підуть не так, як планували в Адміністрації Президента, оскільки деякі мажоритарники-самовисуванці намагатимуться грати в свою гру. І хоча наразі ПР разом із КПУ і частиною мажоритарників (від дрібних партій і самовисуванців) має просту більшість, напередодні президентських виборів 2015 року в цьому парламенті можуть початися такі самі процеси диференціації та дезінтеграції більшості, як це було у ВР в 2004 році.

У той же час негативом роботи нового парламенту стала поява ще до початку офіційної роботи ВР відразу двох «тушок» (депутатів батька і сина Табалових), які відмовилися вступати до фракції «Батьківщина», хоча обиралися від неї. І тут, звичайно, є питання до формування опозиційних списків. Але це свідчить і про те, що президентська адміністрація продовжуватиме тиск на опозицію з метою примножити «тушки». Спроби депутатів ПР порушити принцип персонального голосування і поява «тушок» (яких опозиція намагалася не допустити до зали) призвели у перший же день до сутичок у парламенті. Подібна картинка бійок може насправді надалі використовуватися президентом для дискредитації парламентаризму, як це робив свого часу Леонід Кучма.

Президент несподівано вирішив посприяти обранню Головою ВР (спікером) одного з фундаторів ПР 66-річного Володимира Рибак (хоча експерти прогнозували кандидатуру Міністра юстиції Олександра Лавриновича). Обрання Рибак (250 голосів) разом із перепризначенням прем'єром 65-річного Миколи Азарова (252 голоси) засвідчило, що «лава запасних» у Партії регіонів насправді дуже куца.

Попри опозиційну передвиборну риторику, фракція КПУ проголосувала за Азарова. Очевидно, що платою за це стало обрання першим віце-спікером ВР депутата від комуністів Ігоря Калетніка, колишнього голови Митної служби. Від трьох фракцій опозиції на посаду віце-спікера був висунутий Руслан Кошулинський («Свобода»). В той час, як для «Свободи» це стало безумовним успіхом, було також очевидно, що влада хоче провокувати конфлікти у парламенті саме між КПУ і «Свободою», щоб дискредитувати опозицію, парламент у цілому і представляти себе «гарантом стабільності».

Щоб задовольнити апетити ПР, кількість парламентських комітетів було збільшено з 27 до 29. ПР отримала 13 комітетів, 1 комітет очолив колишній спікер Володимир Литвин, який де-факто співпрацює з ПР, КПУ очолила 2 комітети і комісія з питань приватизації, опозиційні «Батьківщина» – 9 комітетів, «УДАР» – 3, «Свобода» – 1. Якщо в 2007 році тодішня опозиція (ПР) отримала посаду першого віце-спікера і так звані «контрольні» комітети парламенту, то в цьому скликанні не віддали опозиції ні посаду першого віце-спікера, ні голів регламентного та бюджетного комітетів. Поза тим, опозиції вдалося отримати кілька контрольних комітетів (свободи слова та законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності – «Батьківщина», з питань боротьби з організованою злочинністю і корупцією та з прав людини – «УДАР»).

2. Ефективність діяльності Кабінету Міністрів (ефективність ухвалених рішень, послідовність у реалізації ухвалених рішень, наявність програми діяльності уряду на послідовність у її реалізації, спрямованість ухвалених законів на реалізацію державних чи корпоративних інтересів, співпраця або боротьба у Кабінеті Міні-

стрів, дотримання принципу добору кадрів на основі принципів професіоналізму, прозорість та відкритість діяльності тощо).

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – зовсім не ефективна діяльність, «5» – дуже ефективна.

Середня експертна оцінка – 2,2 бала.

У 2012 році уряд на політичному рівні лишився «похідним» від генеральної лінії, що визначалася Президентом Віктором Януковичем. Він продовжував працювати без власної Програми діяльності, що підкреслювало його несамостійність, недостатнє планування діяльності, відсутність цілей та індикаторів їх досягнення. Стало зрозуміло, що за два з половиною роки діяльності першого уряду Миколи Азарова він остаточно змарнував свій шанс на проведення справжніх реформ, хоча в нього були всі важелі та повноваження, в тому числі достатньо високий рівень суспільної довіри на початковому етапі.

Протягом року діяльність уряду особливо гостро засвідчила невдачу задекларованих ним реформ. Першим показовим прикладом стало проведення Чемпіонату Європи з футболу. Хоча з іміджевої точки зору він став досить успішною подією для українського суспільства, діяльність уряду з його організації продемонструвала украй низьку ефективність і украй високу корупційність. Після завершення Євро-2012 стало очевидним, що побудовані за шалені кошти платників податків елементи інфраструктури під чемпіонат виявилися непотрібними та незатребуваними в Україні й навряд чи колись окупляться. Мова йде, зокрема, про нові аеропорти, які нині бездіяльні. Тепер їх збираються здавати в концесію приватним власникам. Яскравим прикладом марнотратства став також роздутий через корупційну складову кошторис реконструкції НСК «Олімпійський» до 4,607 млрд грн. При цьому, за офіційними даними, за весь 2012 рік стадіон отримав чистого прибутку лише у 1,5 млн гривень. Тобто за такої тенденції стадіон окупиться лише за 300 років.

Мова також йде про нові потяги фірми «Хюндай», які не витримали українських реалій та виявилися не придатними для вітчизняної залізниці. Було порушено саму логіку інфраструктурних перетворень, адже для того, щоб на повну потужність функціонували нові аеропорти, розраховані на в десятки разів більший пасажиропотік, ніж існує сьогодні, необхідно було спочатку змінити саму систему внутрішніх авіаперевезень, демонополізувати її, запровадити «лоу-кості» та зробити більш доступними авіаквитки. Однак цього не було зроблено. Аналогічна ситуація склалася зі швидкісним залізничним рухом, де для нових потягів «Хюндай» не було підготовлено відповідної інфраструктури, не було проведено технічних випробувань, не було враховано, що старі радянські колії мають багато поворотів і нерівностей. Під нові сучасні швидкісні потяги, великою мірою, потрібно було спочатку прокласти нові сучасні й прямі колії. Українську «модернізацію» яскраво продемонструвала одна картинка, коли старий чехословацький тепловоз радянського взірця тягнув на буксирі придбаного за десятки мільйонів бюджетних доларів зламаного «Хюндая».

Загалом на Євро-2012 із державного бюджету, за оцінками чиновників, було витрачено 5 млрд доларів. За найоптимістичнішими оцінками експертів, проведення чемпіонату Європи з футболу дало зиску Україні на 1,5 млрд доларів. При цьому майже 99% витрачених коштів на підготовку до чемпіонату були бюджетними. Вла-



да не змогла створити сприятливих умов для залучення приватних інвесторів, що могло б вижитися у якісну структурну реформу всього інвестиційного клімату в Україні, спрощення умов для ведення бізнесу. Для порівняння, 40% коштів на підготовку до Євро-2012 в Польщі надали приватні інвестори.

Цілком закономірно, що Європейська бізнес-асоціація погіршила Індекс інвестиційної привабливості України за підсумками четвертого кварталу 2012 року до 2,12 бала з 5, що стало найнижчим показником за останні 4 роки. Тобто проведення Євро-2012 жодним чином не посприяло покращенню інвестиційної привабливості нашої держави; навпаки, ситуація лише погіршилася.

Підготовка до Євро-2012 яскраво засвідчила проблеми з корупцією на найвищому рівні. Уряд, зокрема, не зміг забезпечити прозорості державних закупівель. Отже, витрати коштів, зібраних у суспільстві, держава використовувала на власний розсуд, часто – в інтересах кола осіб, близьких до органів влади (президента, уряду, парламенту) і – як наслідок – неефективно. Ця ситуація становила серйозну суспільну проблему, адже публічні кошти потребують публічного контролю, мають іти на потреби розвитку суспільства, а їх використання має бути раціональним і розподілятися на конкурентній основі. У цьому контексті можна назвати факти проведення тендерів з одним, наперед визначеним учасником, що дістало особливе поширення якраз у рамках підготовки до Євро-2012. Таку ситуацію підтримали навіть на законодавчому рівні. Почалось це у липні 2011 року, коли парламент скасував необхідність погоджувати з Міністерством економіки проведення тендеру з одним учасником, внісши зміни в закон, який регулює процедури державних закупівель. Увійшовши в смак, у 2012 році уряд ще більше послабив процедуру державних закупівель.

Варто відзначити, що такий процес суперечив ідеї упорядкування державних закупівель за конкурентними процедурами, закладених в Програмі економічних реформ України на 2010–2014 роки, що є базовою у сфері економічних відносин. Хоча закон про державні закупівлі справді було ухвалено у такому вигляді в 2010 році, однак пізніші його редакції, здійснені за ініціативою виконавчої влади, звели цю ідею нанівець. Цілком очевидно, що такий порядок розподілу публічних коштів,

сума яких у 2012 році орієнтовно становила 450 млрд гривень, не сприяв розвитку конкурентного середовища, живив корупцію та суперечив ідеї економічної свободи.

У підсумку, Індекс сприйняття корупції, розроблений Transparency International, у 2012 році в Україні становив 26 балів зі 100 і означав 144 місце зі 176 країн, в яких проводилось вимірювання цього показника. Державна програма протидії корупції не фінансувалась, а основний координаційний орган у боротьбі з корупцією – Національний антикорупційний комітет при президентові країни – практично не діяв (принаймні про його діяльність не було нічого відомо, власна інтернет-сторінка цього дорадчого органу так і не з'явилась, жодні з його рішень публічно не були доступні).

2012 рік також став роком краху адміністративної реформи, курс на яку брав президент Віктор Янукович на початку своєї каденції. Реорганізована ним структура попереднього уряду, що в подальшому було названо «адміністративною реформою», виявилася цілковито недієздатною. Це визнав і сам Янукович, який, підбиваючи підсумки року, зазначив, що попередній склад Кабінету Міністрів не повністю виконав поставлені завдання з виконання реформ і забезпечення зростання економіки. Це, за словами Януковича, призвело до того, що результати 2012 року виявилися значно гіршими, ніж прогнозувалися.

Окрім того, як показує практика, чергова «адміністративна реформа» у вітчизняних реаліях замість скорочення штатів та видатків на утримання органів влади вилилася в їх збільшення. Зокрема, лише за останні три місяці кількість працівників КМ зросла вдвічі. Так, відповідно до постанови КМ №5 від 3 січня 2013 року гранична чисельність працівників секретаріату КМ становитиме 720 осіб, з яких у Апарат прем'єр-міністра входить 52 працівники. Водночас у листопаді 2012 року прем'єр-міністр Микола Азаров вже збільшував кількість співробітників секретаріату Кабміну на 26 осіб – з 624 до 650 співробітників.

Державні бюджети на 2012 рік, а також і на 2013-й, ухвалювали під гаслом збільшення витрат на утримання органів державної влади. При цьому досить небезпечною тенденцією, зафіксованою 2012 року, стало стрімке зростання видатків на силові органи. Зокрема, витрати на Генеральну прокуратуру (ГП) в 2012 році зросли до 2,65 млрд гривень порівняно із 2011 роком, коли вони становили 2,27 млрд гривень. Бюджетом на 2013 рік було передбачено, що витрати на ГП зростуть ще на 20% до 3,2 млрд гривень. На функціонування Міністерства внутрішніх справ (МВС) в бюджеті-2013 було передбачено 16,060 млрд гривень. Водночас у бюджеті 2012 року на видатки МВС було передбачено 14,569 млрд гривень, а в 2011 році бюджет МВС становив 13,858 млрд гривень. Таким чином, із 2011-го по 2013 рік фінансування МВС зросло на 3 млрд гривень. Загалом за підсумками 2012 року бюджет МВС перевищив бюджет Міністерства оборони, фінансування якого у 2013 році було заплановано на рівні 14,333 млрд гривень. Це дало підстави твердити про те, що в Україні планомірно розбудовується поліцейська держава.

Третій очевидний провал чинної української влади, зафіксований за підсумками 2012 року, стосується пенсійної реформи. У 2011 році КМ підвищив стаж для призначення пенсії за віком на 10 років та пенсійний вік для жінок – на 5 років. Це аргументували тим, що завдяки цьому буде ліквідовано дефіцит Пенсійного фонду (ПФ). Однак статистика засвідчила, що в 2012 році бюджетне фінансування ПФ зросло із 58,317 млрд гривень до 64,494 млрд гривень, а в 2013 року дефіцит пенсійного фонду зросте ще на 40% до 83,234 млрд гривень. Таким чином, пенсійна реформа, ефект від

якої мав стати відчутним вже 2012 року, не виправдала себе, особливо враховуючи тенденцію до значного зростання дефіциту ПФ, закладеного на 2013 рік.

Можливо, найбільш гротескним виявом некомпетентності урядових структур став скандал, який зчинився у листопаді 2012 року: голова Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України Владислав Каськів (у присутності прем'єр-міністра Миколи Азарова та міністра енергетики Юрія Бойка) підписав угоду майже на 1 млрд доларів про будівництво LNG-терміналу з іспанською компанією «Gas Natural Fenosa». Але компанія «Gas Natural Fenosa» заявила, що не знає людини, яка від її імені поставила підпис під контрактом.



У грудні 2012 року відбулося призначення нового складу уряду. В медіа активно обговорювали перспективи відставки Азарова. Але не було великого значення, зберігся б уряд Азарова чи з'явився б уряд Сергія Арбузова, донедавна глави Національного банку та представника найближчого оточення сина Віктора Януковича Олександра – так званої «сім'ї». За будь-яких умов шлося би про «уряд Віктора Януковича». Чому, попри критику уряду, Янукович все-таки перепризначив Азарова? По-перше, Арбузов не мав досвіду роботи в уряді. По-друге, було невідомо, як розвиватиметься соціально-економічна ситуація. Дуже ймовірно, що вона погіршуватиметься. За цих умов Азаров – це та людина, на яку можна «списати» негатив, і при цьому не «спалювати» задалегідь того самого Арбузова.

Більшість аналітиків передбачали, що вибір на посаду першого віце-прем'єра припаде або на Арбузова, або на секретаря РНБО Андрія Кляєва. Призначення Арбузова означало посилення «сім'ї». Віце-прем'єр-міністрами стали Юрій Бойко та Олександр Вілкул. Призначення Бойка стало результатом певного балансування, адже його традиційно пов'язують із Сергієм Львовичем і Дмитром Фірташем (яких умовно називають групою «РосУкрЕнерго» – РУЕ). Щоправда, з іміджевого

погляду, це було не дуже вигідно, адже суспільство пам'ятало скандал із закупівлями з порушеннями всіх тендерних процедур бурових установок міністерством Бойка. Це також засвідчило, що насправді уряд корупціонерів так і лишився урядом корупціонерів, у якому практично всі його члени мають величезні конфлікти інтересів. Стратегічні підходи, стиль керування урядом, вочевидь, не зміняться. Тому введення до уряду Арбузова та Вілкула було лише спробою показати, що відбувається певне оновлення уряду, адже Україну чекають дуже непрості переговори з міжнародними фінансовими інституціями.

Свідченням відсутності стратегічного планування стало призначення міністром оборони Павла Лебедева. Він лише формально причетний до армії, будучи експертом не у військовій сфері, а в земельних оборудках та питаннях переходу державної власності у приватні руки. Знову ж таки Лебедева називають креатурою сина Президента Януковича.

На думку аналітиків, крім «сім'ї», в уряді посилилася також група, контрольована Рінатом Ахметовим. У той же час не виключено, що «підвищення» до посад віцепрем'єрів Бойка і колишнього очільника Міністерства закордонних справ Костянтина Грищенка насправді нагадувало призначення першим віцепрем'єром Валерія Хорошковського (коли той опинився без належних важелів впливу) і, отже, послаблення групи РУЕ. Протягом останніх місяців 2012 року Хорошковський публічно висловлював думку, супротивну позиції Азарова і, зрештою, уже після указу президента про відставку уряду від 3 грудня заявив, що йде з обійманої посади. У відповідь Азаров заявив, що Хорошковському в новому уряді і не збиралися нічого пропонувати. Крім того, Хорошковський виступив із програмною статтею щодо європейської інтеграції в суспільно-політичному тижневику «Дзеркало тижня». Так само й олігарх Дмитро Фірташ критикував уряд Азарова за різке скорочення іноземних інвестицій в Україну. Очевидно, можна говорити про те, що нагорі почався конфлікт між основними бізнес-групами в оточенні Януковича, і Хорошковський, дбаючи про свою майбутню кар'єру, не хотів відрізати для себе можливість контактів із провідними центрами світу, залишивши собі поле для маневру.

Призначення міністром соціальної політики Наталії Королевської стало парадоксальним, адже її політична сила «Україна – Вперед!» до парламенту не потрапила. Водночас експерти із самого початку казали, що ця партія була технологічним проектом ПР. Тепер Королевська, яка протягом усієї кампанії критикувала саме Азарова (а не Януковича), пішла в його ж уряд. Хоча на такій посаді легко «спалитися» (як показав досвід Сергія Тігіпка, який після виборів перейшов до парламенту, не отримавши там, однак, посаду голови комітету), тому це можна розцінювати як спробу перекласти відповідальність з ПР на іншу політичну силу.

На своїй посаді лишився міністр освіти й науки Дмитро Табачник. Можливо, це стало однією з символічних поступок Росії, хоча він не просто збирав на собі величезний негатив, а дуже часто ще й підставляв президента.

Загалом відставка уряду Азарова та формування нового КМ стало невтішним вироком для декларованого курсу Президента Януковича на прискорену модернізацію України. Успішний реформаторський уряд не відправляють у відставку, йому надають подальший вотум довіри. Натомість відставка Азарова та його перепризначення засвідчили, що влада увійшла в режим застою, не змогла реалізувати жодної

реальної, структурної та ефективної реформи хоча б в одній галузі. 2012 рік підвів певну риску під потенціалом уряду «реформаторів».

3. Ефективність діяльності Президента (якість законодавчих пропозицій, виконання функцій гаранта дотримання Конституції та законів України та інших функцій відповідно до Конституції України, прозорість та відкритість діяльності тощо).

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – зовсім не ефективна діяльність, «5» – дуже ефективна.

Середня експертна оцінка – 2,3 бала.

У 2012 році Президент Віктор Янукович так і не став гарантом дотримання Конституції, перш за все, у частині, що стосувалася його власних повноважень. Його діяльність упродовж 2102 року була спрямована на посилення місця та ролі інституту президентства у політичній системі. Президент перебрав на себе не лише політичне домінування, а й зосередив у своїх руках управлінські, організаційні та розпорядчі функції, притаманні виконавчим органам влади.

Показовим штрихом стало те, як у червні 2012 року паралельно з формуванням Конституційної асамблеї для розробки концепції змін до Конституції до низки законів (зокрема, Бюджетного кодексу) було внесено зміни, відповідно до яких політичні документи, розроблені в рамках повноважень президента, стали правовою основою для діяльності виконавчої влади. Щорічне послання глави держави до ВР – до цього політичний документ – став одним-єдиним базовим у системі стратегічного планування економічного та соціального розвитку, вироблення проєктів законів і нормативних актів. Цим самим послання президента до парламенту про внутрішнє і зовнішнє становище України замінило собою традиційну щорічну державну програму економічного і соціального розвитку. Від того часу акти уряду мали будуватися не лише на основі та на виконання Конституції й законів України, указів і розпоряджень президента, а й ґрунтуватися на щорічних посланнях глави держави. Він же дістав право визначати параметри бюджетної політики, хоча це – конституційне повноваження парламенту.

Ця подія стала важливою передусім з огляду на зміну ваги та ролі інститутів політичної системи та способу внесення цих змін. Щорічні послання президента до ВР навряд чи можна вважати правовими актами, на підставі яких мають видаватися інші правові акти. У цьому ж ряду стоїть і передвиборна програма президента. Орієнтацію уряду на ці документи як на політичну установку в системі поділу влад, що склалася в Україні, можна сприймати по-різному, однак перетворення їх на основу для видання правових актів видається такою, що суперечить статусу таких послань, передбаченому Конституцією.

Президент також зміцнив свої позиції у системі управління, здобувши організаційний та кадровий вплив не лише на рівні уряду, а й на рівні центральних органів виконавчої влади, що послабило автономію уряду. Нагадаємо, що за новим законом «Про Кабінет Міністрів» від 7 жовтня 2010 року, який зазнавав змін та доповнень упродовж 2 років, прем'єр-міністр не може навіть пропонувати кадрові зміни. Тепер не потрібне навіть формальне подання прем'єр-

міністра як одна із підстав для звільнення члена уряду – такими підставами є лише рішення президента або ініціатива міністра. «Непотрібним» стало й просте традиційне погодження з керівником уряду питання про включення міністрів чи керівників інших органів виконавчої влади до складу консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, що їх утворює Президент України для здійснення своїх повноважень. У підсумку глава держави отримав можливість самостійно розпоряджатися кадрами системи виконавчої влади.

Заради того, щоб гарантувати собі механізми прийняття важливих рішень в обхід парламенту, президент ініціював ухвалення закону «Про всеукраїнський референдум» і 27 листопада поставив під ним свій підпис. Відповідно до нього, щоб про-



вести референдум, у двох третинах областей України треба зібрати не менше ніж по 100 тис. підписів громадян, а загалом – три мільйони. У висновках Головного юридичного управління парламенту сказано, що закон може дати можливість «продовжити президентський термін і достроково припинити повноваження Верховної Ради». Експерти, у свою чергу, говорили про те, що створена Януковичем і очолювана колишнім Президентом Леонідом Кравчуком Конституційна асамблея підготує проект про внесення змін в Основний Закон і запропонує винести його нову редакцію на референдум. Вона може включити положення про вибори президента в парламенті або ж перетворення України на парламентську республіку з метою призначення Януковича прем'єр-міністром. Дивною в цьому законі є норма про те, що рішення про конституційність тих чи інших положень, які виносять на референдум, має приймати президент і ЦВК, адже це має бути функцією Конституційного суду, який, на жаль, не виконує у нас ролі арбітра.

Водночас ситуація із законом про референдум насправді може вийти з-під контролю Януковича, оскільки його, вочевидь, намагатиметься використати колишній голова президентської адміністрації Віктор Медведчук, який активно пропагує приєднання України до Митного союзу. Цілком вірогідно, що за підтримки Москви він зможе провести лобістську кампанію і зібрати підписи для проведення референдуму. Найбільш небезпечним у цій ситуації є те, що незалежно від кінцевого результату референдуму саме його проведення розколюватиме країну.

Протягом 2012 року на противагу іншим олігархічним групам продовжував збільшуватися вплив «сім'ї», тобто самого Віктора Януковича і його старшого сина Олександра. Окрім того, що першим віце-прем'єром став друг сина Януковича Сергій Арбузов, міністром внутрішніх справ залишився Віталій Захарченко, міністром фінансів – Юрій Колобов, головою Служби безпеки України (СБУ) – Ігор Калінін. На базі Податкової служби та Митної служби Президент створив спеціальне Міністерство доходів і зборів на чолі з ще одним представником «сім'ї» Олександром Клименком. Це означало, що всі основні фінансові і силові структури було поставлено під контроль найближчого оточення Віктора Януковича.

Фіксувалася тенденція не тільки до політичного, а й економічного посилення Віктора Януковича завдяки зростанню активів його родини, що виявляється в бізнесі його сина Олександра. Близькі до нього фірми, за даними ЗМІ, отримали в 2012 році державних замовлень на суму близько 10 млрд гривень із загальної суми в 450 млрд гривень. Всеукраїнський банк розвитку, головою правління якого є мати Сергія Арбузова Валентина, покращив свої показники у 2011 році порівняно з 2010 роком у 18 разів.

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

Середня експертна оцінка – 1,4 бала.

Протягом 2012 року судова система лишалася повністю залежною від виконавчої гілки влади та українською вразливою до політичного тиску. Основи цього було закладено ще так званою «судовою реформою» 2010 року, в результаті якої суди втратили свою незалежність. Продовжилися переслідування колишніх членів уряду Юлії Тимошенко. 27 лютого 2012 року колишній міністр внутрішніх справ Юрій Луценко (затриманий ще у грудні 2010 року) був засуджений до чотирьох років позбавлення волі з конфіскацією майна і позбавленням права обіймати посади, які пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків на строк до трьох років. 3 липня 2012 року Європейський суд з прав людини визнав незаконним арешт Луценка, а також визнав його політично вмотивованим і зобов'язав Україну виплатити Луценкові 15 тис. євро як компенсацію за моральну шкоду. 29 серпня Вищий спеціалізований суд із розгляду кримінальних та цивільних справ залишив звинувачувальний вирок у справі Юлії Тимошенко без змін. Вирок Європейського суду з прав людини щодо Тимошенко очікується в

2013 році. Анатолія Макаренка, голову Державної митної служби України в уряді Тимошенко, який на виконання російсько-українського міждержавного договору здійснив розмитнення 11 млрд м³ природного газу (який РУЕ вважала своєю власністю) на користь української державної компанії НАК «Нафтогаз», було засуджено 19 липня до 4 років позбавлення волі, але умовно.

Втім, подекуди, влада була змушена йти на певні поступки, зокрема у справі тимчасового виконувача обов'язків міністра оборони у 2009–2010 роках Валерія Іващенко. Заарештований ще в серпні 2010 року, він був засуджений 12 квітня 2012 року до 5 років позбавлення волі. Вирок був розкритикований США й ЄС, а 14 серпня 2012 року апеляційний суд змінив Іващенко термін покарання на умовний і звільнив з-під варті в залі суду.

Наявність в Україні «політичного вибіркового правосуддя» призвела до того, що хоча у березні 2012 року ЄС пішов на парафування Угоди про асоціацію і зону вільної торгівлі, але її підписання (не кажучи вже про ратифікацію) було відкладено принаймні до проведення парламентських виборів. Через ті самі причини влітку 2012 року було скасовано саміт президентів країн Центрально-Східної Європи в Ялті. Протягом року не відбулося жодного офіційного візиту Януковича до країн Заходу. Саміт Україна–ЄС було перенесено на 2013 рік. Восени 2012 року щодо ситуації в Україні і справи Тимошенко було прийнято резолюцію комітету у закордонних справах Сенату США, а згодом і самого Сенату.

Українська влада намагалася применшити значення цієї резолюції. Але ситуація щодо анулювання у жовтні 2012 року візи заступнику Генерального прокурора Ренатові Кузьміну стала серйозним сигналом для керівництва держави. Американці не підтвердили, що це – санкції, і пов'язали позбавлення візи з намаганнями Кузьміна проводити слідство на території США без узгодження з американською владою, але такі речі випадковими не бувають. Подібні «точкові санкції» давно назріли. Безпрецедентним у своїй абсурдності та порушенні норм дипломатії став опублікований у грудні на сайті ГП лист Кузьміна до президента США Барака Обами.

У липні 2012 року Вищий спеціалізований суд з розгляду цивільних і кримінальних справ ухвалив рішення, що кримінальна справа проти колишнього Президента Леоніда Кучми, в якій його звинувачували у причетності до вбивства журналіста Георгія Гонгадзе, була порушена незаконно. Однак у грудні той самий Кузьмін заявив, що справу проти Кучми можуть порушити повторно – за наявності нових аргументів. І порушення кримінальної справи проти Кучми, і визнання її незаконною стали законодавчими ланками однієї політичної гри влади. Коли порушили справу проти Кучми про його причетність до вбивства Гонгадзе, більшість експертів схилилися до думки, що її реальна мета – відвернути увагу суспільства від знищення демократії та переслідування Юлії Тимошенко й інших лідерів опозиції. Оскільки ж на «плівках Мельниченка» був і тодішній керівник Донецької області Янукович, і тодішній глава Державної податкової адміністрації Азаров, влада не була зацікавлена в реальному розслідуванні справи Гонгадзе. Протягом року тривав розгляд справи безпосереднього вбивці Гонгадзе генерала Олексія Пукача. Вирок очікується на початку 2013 року. Єдиним замовником вбивства, радше за все, визнають вже покійного міністра внутрішніх справ Юрія Кравченка.

20 листопада вступив у силу новий Кримінальний процесуальний кодекс (КПК), ухвалений парламентом 13 квітня. Реакція на нього експертної спільноти була

суперечлива. Відзначаючи цілу низку позитивів (наприклад, утримання під арештом тільки через серйозні злочини тощо), експерти у той же час відзначили слабку поінформованість органів правопорядку щодо нового КПК і недостатнє фінансування для його імплементації. Деякі положення КПК суперечать попереднім рішенням Конституційного Суду (який раніше дозволяв виступати захисниками не тільки адвокатам, а й, наприклад, родичам звинуваченого). Показовим було те, що він залишив у силі статті кодексу щодо перевищення влади та зловживання службовим становищем, за якими було засуджено Тимошенко й Луценка.

2012 рік став рекордним за кількістю громадян України, які офіційно отримали політичний притулок за кордоном. На початку року політичний притулок в Чехії отримав Олександр Тимошенко, наприкінці року підприємець Денис Олейников виїхав з родиною до Хорватії, яка також надала йому притулок. Крім того, одразу кілька опозиційних політиків були вимушені виїхати за кордон через політичне переслідування в Україні, зокрема кандидат в народні депутати від «Батьківщини» Арсен Аваков, голова донецького осередку «Батьківщини», лідер обласної організації партії «Фронт змін» Олександр Ярошенко, кандидат в народні депутати від «Батьківщини» Андрій Шкіль. Кандидат-самовисуванець у народні депутати в Дніпродзержинську, депутат міської ради і місцевий правозахисник Віталій Купрій також залишив територію України через побоювання арешту, як і кандидат у народні депутати від «Батьківщини» за мажоритарним виборчим округом №132 Аркадій Корнацький. Все це засвідчило ескалацію політично вмотивованого переслідування опозиційно налаштованих політиків та громадських діячів і його системний характер.

Окремої уваги заслуговувала діяльність Конституційного Суду, завдання якого полягає в гарантуванні верховенства Конституції України як Основного Закону держави на всій території України. Водночас упродовж 2012 року в його діяльності домінувала політична вмотивованість рішень, їх сумнівна обґрунтованість, непослідовність правових позицій. Підставу констатувати це дають такі рішення КС:

- рішення № 2-рп від 20 січня 2012 року, яке фактично закрило доступ до значного обсягу суспільно важливої інформації. Як було роз'яснено в рішенні, будь-яка інформація про посадову особу, в тому числі про відносини майнового характеру, якщо вона не пов'язана з виконанням посадових обов'язків, є конфіденційною. Отже, збирання, зберігання, використання та поширення такої інформації про посадову особу без її згоди розцінюватиметься як втручання в її особисте та сімейне життя, що тягне за собою відповідальність, зокрема кримінальну. Тобто зацікавленість питанням, наприклад, звідки в посадові особи взялися кошти на придбання майна, неадекватні її заробітній платі, після такого рішення КС може привести за ґрати;

- рішення № 3-рп від 25 січня 2012 року, яке стосувалося порядку встановлення соціальних виплат та розгляду відповідних спорів у судах. Згідно з рішенням КС, Кабінет Міністрів (КМ) уповноважений врегульовувати питання порядку та розміру соціальних виплат, а суди при вирішенні спорів мають керуватись нормативно-правовими актами уряду. Таке тлумачення суперечить одній із ключових засад правління, керованого верховенством права, – закони мусять відповідати Конституції, а усі інші підзаконні акти, в тому числі акти КМ, – законам і Конституції. Своїм тлумаченням КС також проігнорував вимогу статті 92 Конституції, яка встановлює перелік питань, які можуть регулюватися винятково законами, тобто не можуть

бути віднесені на підзаконний рівень, а також власну позицію, висловлену у попередніх рішеннях щодо питання соціальних виплат;

- рішення № 6-рп від 13 березня 2012 року, яким було визнано неконституційними деякі положення Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції», з яких випливав обов'язок Президента України, народних та місцевих депутатів, суддів, міністрів, прокурорів, державних службовців та службовців органів місцевого самоврядування надати у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік відомості про витрати з дня набрання чинності цим Законом, тобто з 1 липня 2011 року. Важко знайти обґрунтовану відповідь на питання, яким же положенням Конституції можуть суперечити заходи, спрямовані на запобігання та протидію корупції, які було нарешті встановлено у новому антикорупційному законі. КС, однак, дійшов висновку, що ці положення суперечать частині першій статті 58 Конституції, яка встановлює вимогу щодо незворотності дії в часі законів та інших нормативно-правових актів. Таке обґрунтування виглядає парадоксом, оскільки положення пункту 2 розділу VIII «Прикінцеві та перехідні положення» Закону про те, що «у декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру за 2011 рік відомості про витрати надаються з дня набрання чинності цим Законом» з'явилися саме на виконання принципу незворотності дії законів у часі;

- рішення № 15-рп від 11 липня 2012 року у справі про обрання голови ВР. Рішення було ухвалено за два дні з моменту внесення відповідного подання, що априорі унеможливило належне вивчення справи, дотримання усіх процедур її розгляду та прийняття фахового рішення. Політична вмотивованість такої поспішності, як і самого рішення, була очевидною. Представники парламентської більшості звернулися до КС з поданням щодо конституційності процедури обрання спікера, коли невіршеним лишалось питання про відставку Володимира Литвина за його заявою у зв'язку із прийняттям з численними порушеннями процедури закону «Про засади державної мовної політики». КС визнав неконституційними положення регламенту щодо обрання голови ВР таємним голосуванням шляхом подачі бюлетенів. Така процедура є чи не єдиним способом провести реальне, а не фіктивне голосування у парламенті, адже як мінімум потрібна присутність депутатів. Варто зазначити, що за такою процедурою обираються самі судді КС у ВР, однак щодо спікера вона виявилась неконституційною.

5. Характер взаємодії різних гілок влади (конфронтація чи співпраця, відповідність діяльності до законодавчо визначеної компетенції).

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – повна конфронтація та невідповідність діяльності до визначених меж компетенції, «5» – ефективна співпраця та дотримання меж компетенції.

Середня експертна оцінка – 2,7 бала.

Взаємодія гілок влади в 2012 році продовжувала характеризуватися тенденцією до домінування у системі ухвалення рішень інституту президента. Президент залишався політично найсильнішим гравцем, який замовляв і «благословляв» правила гри. Подальше посилення ваги інституту президентства засвідчило перебіг у системі

балансу влад та стало кроком у бік від принципу поділу влади, одного із засадничих у здійсненні демократії. Воно слабко збалансовувалося іншими інституційними і політичними впливами та не корелювало з мірою політичної відповідальності за діяльність виконавчої влади. З іншого боку, така ситуація давала свої результати в символічній сфері, тому що у свідомості громадянина уряд залишався урядом Януковича, хай би хто його очолював.

При цьому президент неодноразово виходив за межі конституційного і правового поля. Але, попри прагнення президентської команди, можливості вибудувати авторитарний режим були обмежені. Янукович зіткнувся з кризою своєї влади ще в 2011 році. Так, в Україні немає дешевих сировинних ресурсів і месіанської ідеї «величі», які є базою для російського авторитаризму. Протестні настрої наростали дуже сильно, в тому числі і в базових для Януковича регіонах.

Обрана у 2012 році Верховна Рада нагадуватиме парламент, обраний у 2002 році. Тоді опозиція виграла вибори за партійними списками, але більшість силами мажоритарників була сформована під тодішнього Президента Кучму. Проте з наближенням президентських виборів 2004 року ці ж мажоритарники почали «дрейфувати» в іншому напрямку. Звичайно, відмінність полягає в тому, що Янукович застосовує набагато жорсткіші методи, ніж Кучма, і тому перед країною зараз постають більші небезпеки. Проте як тільки мажоритарники побачать, що можливості Януковича контролювати все в країні обмежаться (це може бути пов'язано з різними чинниками: економічними, наближенням президентських виборів 2015 року тощо), вони дозволятимуть собі фронду, тобто в парламенті ситуація змінюватиметься.

На президентських виборах 2015 року опозиційні кандидати можуть скласти серйозну конкуренцію Януковичу (за умови координації зусиль), тобто можливий і еволюційний шлях розвитку. Але оскільки нинішня влада використовує «бульдозерну» політику, тобто йде нагнітання напруженості в суспільстві, може статися неконтрольований вибух. Це значною мірою залежатиме від того, чи вдасться владі втримати економічну ситуацію під контролем.

6. Ефективність багатопартійної системи як механізму реалізації демократичних принципів (свобода діяльності партій, зокрема опозиційних, наявність партійних програм, які чітко визначають стратегічні цілі партії та засоби їх досягнення, діяльність парламентських партій відповідно до тих обіцянок, з якими вони йшли на вибори, рівень внутрішньопартійної демократії, прозорість фінансування партій, демократизм у виборі керівництва партій, прозорість і відкритість діяльності партій тощо).

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – повна невідповідність діяльності партій принципам сучасної демократії, партійна система – як перешкода розвитку демократії в Україні, «5» – повна відповідність принципам демократії, партійна система як рушій демократизації суспільства.

Середня експертна оцінка – 2,9 бала.

Розвиток партійної системи України в 2012 році був багато в чому зумовлений парламентськими виборами, які відбулися 28 жовтня. Вони проходили за новим законом, ухваленим у листопаді 2011 року, який запровадив змішану систему, забо-

ронив блоки і підвищив прохідний бар'єр з 3 до 5%. Більшість опозиційних депутатів також проголосували за нього як за «менше зло». Поза тим, нова виборча система мала негативні наслідки: збільшення можливостей для застосування адміністративного ресурсу та перемоги провладних кандидатів у одномандатних округах; збереження політичної корупції при складанні списків кандидатів у депутати при виборах у багатомандатному окрузі; збільшення кількості позафракційних і позапартійних депутатів-бізнесменів у парламенті, схильних до голосування в унісон з позицією виконавчої влади. Проблематичним став і спосіб відбору членів виборчих комісій. Більшість вакансій у виборчих комісіях заповнювали за жеребом. У результаті «дивовижним» чином партії, назви яких не були широко відомі навіть політологам, дістали місця в усіх комісіях, тоді як «УДАР» і «Свобода» не отримали жодного.

Водночас завдяки цьому хоч і не досконалому закону, що став наслідком політичних домовленостей влади та опозиції, учасники виборів мали змогу заздалегідь підготуватися до виборчої кампанії в усталеному правовому полі. Попередня практика проведення виборів демонструвала, що заради консервації політичної системи значні зміни у виборчому законодавстві могли відбуватися за 2–3 місяці до старту офіційної виборчої кампанії, а то й під час неї.

Ще на початку року під час акції з нагоди Дня Соборності опозиційні лідери підписали угоду про спільні дії. Заборона блоків стимулювала згодом утворення єдиного списку «Об'єднаної опозиції», яка йшла під прапором «Батьківщини». До її складу також увійшли представники партій «Фронт змін», «Громадянська позиція», «За Україну», «Народна самооборона», «Народний Рух України». «УДАР» і «Свобода» пішли на вибори окремо, хоча «Свобода» і «Батьківщина» узгодили кандидатів у мажоритарних округах. Натомість між «Батьківщиною» і «УДАРОм» у мажоритарних округах була жорстка конкуренція.

Списки опозиційних сил були далекими від ідеалу. Вони стали складним компромісом між різними політичними силами, досвідченими політиками і менш відомими широкому загалу партійними організаторами на місцях. У списку «Батьківщини» були й бізнесмени. Вони надавали матеріальну підтримку, що за нинішніх умов було доволі ризиковано. У той же час існували обґрунтовані побоювання громадськості, що такі особи в списках «Батьківщини» й «УДАРУ» можуть стати потенційними «тушками».

Натомість у списку ПР практично не було оновлення. Більшість делегатів з'їзду ПР не мали навіть списків, за які вони голосували. А потім ще й з'явилися незатвержені з'їздом зміни. В авангарді списку ПР у більшості кандидатів був наявний величезний конфлікт інтересів (між депутатством і власним бізнесом). Це були якраз ті люди, які не відповідали критеріям громадського руху «Чесно» (див. пункт 7). Син прем'єр-міністра Азарова Олексій, який ішов за округом у Слов'янську Донецької області, проживає в Австрії, має там власність і з'являвся у Слов'янську тільки для того, аби нагадати про себе виборцям. Однією з несподіванок стало включення до списку ПР трьох депутатів Народної партії – Ігоря Шарова, Катерини Ващук та Олега Зарубінського, що було, очевидно, платою за позицію партії і спікера Литвина, які підігравали ПР.

Виборча кампанія підтвердила побоювання тих експертів, які говорили про негативні введення мажоритарного компоненту. Вона переконливо продемонструвала, що кращою для становлення політичних партій в Україні та розвитку української

демократії є пропорційна виборча система. Ця частина виборів загалом пройшла демократично та прозоро, попри те, що й тут очевидним було порушення принципу рівного доступу політичних партій до ЗМІ та виборчих комісій, де шляхом махінацій та підкупу більшість голосів отримала ПР.

Водночас мажоритарна частина виборів звелася до «змагання гаманців», масового підкупу виборців і використання адміністративного ресурсу й бюджетних коштів в інтересах окремих депутатів-висуваних від влади. На округах, крім представників політичних сил, було ще по 10–15 так званих незалежних кандидатів, які змагалися в тому, хто з них кращий господарник і що зробить для округу, заплутуючи тим самим політичний вибір громадян. Адаже це були не місцеві вибори, а вибори парламентарів, які мають працювати в законодавчому органі країни. В областях, де ПР не мала широкої підтримки, вона зробила основну ставку саме на так званих незалежних, що насправді йшли за підтримки влади. Це було типове для Києва, західних і центральних областей. А Південь і Схід країни влада жорстко контролювала, тому там її кандидати йшли під прапорами ПР.

Саме мажоритарна складова виборів була позначена грубими фальсифікаціями і затягуванням зі встановленням результатів виборів. Окрім того, вперше з часів режиму Леоніда Кучми та сумнозвісних виборів мера міста Мукачеве 2004 року на парламентських виборах в Україні 2012 року було зафіксовано неприпустиме втручання силових органів у підрахунок голосів та роботу виборчих комісій. Відповідно, вибори 2012 року, на жаль, стали кроком назад для розвитку української демократії, перетворившись на одні з найбрудніших та найменш демократичних виборів, які проходили в Україні. Це стало викрай тривожним сигналом, оскільки чинна влада вже вдруге поспіль (після місцевих виборів 2010 року) не змогла забезпечити дотримання демократичних стандартів виборчого процесу. Все це ставить під сумнів її здатність гарантувати проведення президентських виборів 2015 року у відповідності до демократичних норм.

Тому цілком справедливою й об'єктивною стала підсумкова оцінка виборів 2012 року, дана у звіті спостережної місії ОБСЄ та резолюції Європейського парламенту (ЄП), які звелися до того, що останні парламентські вибори в Україні були позначені недостатнім рівнем змагальності, не відповідали низці міжнародних стандартів та в цілому стали кроком назад для розвитку демократії в Україні. І місія ОБСЄ, і резолюція ЄП також засвідчили, що неучасть лідерів української опозиції Юлії Тимошенко та Юрія Луценка у парламентських виборах негативно позначилася на виборчому процесі. Мало того, вона також загалом спотворила результати виборів. Якби Тимошенко і Луценко мали змогу взяти участь у виборчих перегонах, опозиція з великою вірогідністю здобула б перемогу, а політичний курс країни міг би кардинально змінитися.

Попри всі згадані прорахунки, парламентські вибори 2012 стали відносно позитивним кроком на шляху до оновлення ВР та політичних еліт в Україні. За підсумками виборів до парламенту вперше потрапили нові політичні сили «УДАР» і «Свобода». Цей факт засвідчив як те, що виборці, які прийшли на дільниці, значною мірою орієнтувалися на пошуки альтернативи політичному курсу та політичному порядку, що склався на час виборів, так і про те, що політична конкуренція в Україні мала можливості для існування. І це при тому, що ні «УДАР», ні «Свобода», наприклад, не мали своїх представників у окружних виборчих комісіях, а крім того, всі партії,

які були представлені в попередньому складі парламенту, за виборчим законом від 2011 року, мали можливості посиленого формування виборчих комісій (крім партійного, ще й фракційне, що слід розцінювати як неконкурентну особливість виборчих умов). Але електоральна довіра до нових партій і потреба в якісно іншій політиці здолала це неякісне положення виборчого закону. Їх результат, у свою чергу, так чи інакше призведе до оновлення політичного поля, посилення політичної конкуренції, особливо в світлі майбутніх президентських виборів 2015 року.

Загалом в умовах, коли частина голосів електорату «Батьківщини» відійшла «УДАР» і «Свободі», ПР посіла перше місце за партійними списками. Але навіть разом із КПУ вони набрали менше за партійними списками, ніж опозиція. Тобто, коли йшлося про боротьбу політичних команд, а не грошей і адміністративного ресурсу в мажоритарних округах, вибір суспільства був очевидним.

Таким чином, в Україні не вдалося повторити російський сценарій, коли за підсумками виборів до Державної думи 2007 року провладній партії «Єдина Росія» вдалося отримати 64,30% голосів виборців та одноосібно сформувати більшість, необхідну для ухвалення будь-яких рішень. Результати парламентських виборів 2012 року в Україні запобігли такому сценарію розвитку подій. Як свідчить аналіз результатів Партії регіонів за три останні парламентські кампанії, вибори 2012 року стали найгіршими для цієї політичної сили з часів виборів 2006 року за кількістю набраних відсотків за партійними списками. Зокрема, на виборах 2006 року ПР набрала 32,14%, 2007 року – 34,4%, 2012 року – 30%. Крім того, у базових електоральних вотчинах ПР на виборах 2012 року за цю політичну силу проголосувало в середньому на 30–40% менше людей, ніж 2007 року. Зокрема, в Луганській області відтік виборців становив 350 тис. голосів, у Донецькій – майже 500 тис. Загалом у Донецькій, Луганській, Харківській, Дніпропетровській і Запорізькій областях та в Криму і Севастополі ПР не дорахувалася понад 4,6 млн голосів.

За таких умов, коли суспільство відмовлялося в своїй більшості надавати підтримку та легітимність авторитарним тенденціям і політичним силам, які їх продукували, в Україні зберігся певний рівень політичної конкуренції та демократії. Це дало підстави говорити про те, що Віктору Януковичу до кінця першого президентського терміну не вдасться побудувати авторитарну модель білоруського або російського зразка.

До позитивних результатів цих виборів належало те, що зазнав поразки такий технологічний проект як «Україна – Вперед!» (1,58%). Українські виборці вже неодноразово показували, що розуміються на цих технологіях, тому ефективна реклама, «зірки» та гроші далеко не завжди забезпечують перемогу (згадаймо, поразку 2002 року «Команди озимого покоління» на чолі із Хорошковським, «Жінок за майбутнє» тощо).

Несподівано високий результат праворадикальної «Свободи» (10,44%) був спричинений тим, що «свободівці» були достатньо послідовними з ідеологічної точки зору. Крім того, політика нинішньої влади радикалізувала суспільство, що пішло на користь «Свободі». В останній момент за неї проголосувала достатня частина помірковано налаштованих людей, які виходили з простого міркування – аби «Свобода» потрапила до парламенту і не «згоріла» віддани за неї голоси. У програмі «Свободи» є положення, які можуть сприйматися більшістю населення, як то жорстка критика влади, припинення курсу на русифікацію тощо. Але є й радикальні положення, які частину можуть відштовхувати, наприклад, відновлення графі

національності в паспорті чи проведення референдуму щодо скасування автономії Криму. В масштабах країни такі ідеї є контрпродуктивними і спричинять лише подальшу поляризацію країни.

Дилема «Свободи» полягатиме в тому, яка з європейських партій стане для неї орієнтиром – радикальний напівмаргінальний британський «Національний фронт» чи італійський «Національний альянс», який починав з націоналістичних позицій, а згодом влився до правоцентристської партії «Народ свободи». Застереження українській опозиції від співпраці зі «Свободою», що його вніс до резолюції ЄП щодо України від 13 грудня 2012 року болгарський депутат, член фракції соціалістів (що підписала меморандум про співпрацю із ПР), є суто політтехнологічним кроком, спрямованим на дискредитацію і розкол опозиції. Попри пропаганду ПР, основним



у цій резолюції стало збереження перспективи підписання Угоди про асоціацію при черговому застереженні українському керівництву від сповзання до авторитаризму.

Поза тим, безвідносно до виборчої боротьби партії в Україні лишилися погано інституціоналізованими через особливості політичної та виборчої систем, їхня діяльність була такою ж непрозорою і ґрунтувалася більшою мірою на самопредставленні в ЗМІ, аніж на розробці життєздатних альтернатив державній політиці. Політика партій будувалася на розвитку позицій лідерів, а не комунікацій. Вони самі виявляли мало інтересу до розвитку партійного будівництва, прагнули залишити непорушним наявний порядок фінансування партійної діяльності (який наразі є виявом корупції у політиці), вироблення партійної волі, відбору представників партій на виборні посади тощо.

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

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

Середня експертна оцінка – 3 бали.

Громадянське суспільство в 2012 році продемонструвало нову якість у деяких аспектах, що стосуються політичного життя. Середовище його життєдіяльності було суттєво покращено завдяки ухваленню 22 березня закону «Про громадські об'єднання», який вступає в дію з 1 січня 2013 року. До його розробки та ухвалення активно долучились представники Мережі розвитку європейського права, Центру громадської адвокатури, Українського незалежного центру політичних досліджень та низки інших громадських організацій. Закон у цілому відповідає європейським стандартам правового регулювання статусу неурядових організацій.

Суть закону полягає у спрощенні реєстраційних процедур та полегшенні умов для діяльності громадських організацій. Закон, за словами його ініціаторів, передбачатиме меншу кількість документів і коротший часовий проміжок для реєстрації громадських організацій, звільнення громадських організацій від перевірок їхньої діяльності з боку держави, право громадських організацій на отримання прибутку тощо. Крім того, закон скасував обов'язок реєструвати 14 окремих юридичних осіб для утворення всеукраїнської організації та дозволив будь-яким організаціям діяти на території всієї України, що покликано стимулювати розвиток організацій, полегшити умови об'єднання та діяльності громадян.

У практичній площині громадянське суспільство демонструвало протягом року нові гнучкі форми об'єднання знизу, у тому числі через соціальні мережі. Громадськість активно захищала історичний Київ: Пейзажну алею, Андріївський узвіз, Гостинний двір на Подолі (проголосивши «Гостинну республіку»). Восени відбулися масові протести футбольних уболівальників проти ув'язнення активних у русі вболівальників батька й сина Павліченків, яких, на думку їхніх прихильників, несправедливо звинуватили у вбивстві судді Шевченківського районного суду міста Києва. У результаті Вищий спеціалізований суд України скасував вердикт Шевченківського суду про виселення сім'ї Павліченків із квартири і знесення прибудови в їхньому помешканні.

Особливо зросла роль громадських організацій і рухів у передвиборний період. Чи не вперше громадянське суспільство, зокрема, через інформаційно-просвітницькі кампанії руху «Чесно», почало ставити вимоги до кандидатів у депутати та оцінювати їх придатність до роботи в парламенті ще на етапі формування партійних списків. У відповідь на активність «Чесно» хоч і не повністю, але бодай частково, відкрили свої списки для обговорення громадськістю «Батьківщина» і «УДАР» (до офіційного висунення кандидатів). Після критики громадськості деякі кандидатури в остаточному списку було виключено (наприклад, тітка Юлії Тимошенко Антоніна Ульяхіна).

Однак варто зазначити, що критерії оцінки кандидатів і якості виборчих списків були і залишаються недосконалими та потребують подальшого доопрацювання.

Наближення виборів також посилило об'єднавчі процеси всередині громадянського суспільства. Громадські організації, які займалися різними аспектами виборчої кампанії, ділилися інформацією, проводили спільні публічні заходи та забезпечували одна одну продуктами своєї діяльності. Прикладом такої взаємодопомоги стала діяльність консорціуму «Національний екзит-пол 2012», до якого увійшли Фонд «Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва», Київський міжнародний інститут соціології та Український центр економічних і політичних досліджень імені Олександра Разумкова. Протягом передвиборної кампанії вони провели кілька загальнонаціональних опитувань, до яких включали питання на замовлення своїх партнерів по громадському сектору. У результаті низка громадських організацій змогли користуватися цими соціологічними даними у своїй діяльності з висвітлення, аналізу й моніторингу виборчого процесу. А проведення самого екзит-полу на парламентських виборах силами консорціуму сприяло чесності та прозорості процесу волевиявлення громадян.

З іншого боку, ініціативна група «Першого грудня», яку заснували діячі, що мають моральну повагу у суспільстві (Мирослав Маринович, В'ячеслав Брюховецький, Семен Глузман, Мирослав Попович, Євген Сверстюк, кардинал Любомир Гузар та ін.), не стала організаційним центром для широкого руху. Тим не менше, круглі столи і декларації від імені групи (зокрема, «Українська хартія вільної людини») задавали моральні орієнтири і були почуті в суспільстві.

Новим явищем стала спроба створити напередодні парламентських виборів нову політичну силу довкола відомих громадських діячів – Українську платформу «Собор». Очевидно, що це було зроблено запізно, однак її активісти, як і обіцяли, зняли свій список з перегонів за два тижні до виборів. Однак вони задекларували своє прагнення вийти на початку 2013 року на створення нової політичної сили з опорою на громадянське суспільство.

Під час останнього етапу виборів – процесу підрахунку голосів, зокрема у скандальних мажоритарних округах – громадським активістам та журналістам спільно з опозиційними політиками вдалося створити достатньо потужний тиск на фальсифікаторів виборів. При цьому, щоб скоординувати дії й мобілізувати активістів, а також піддати публічній дискредитації тих, хто намагався спотворити результати виборів на окремих дільницях, широко застосовували соціальні мережі Facebook і Twitter. Цей приклад продемонстрував, що коли громадянське суспільство не конфліктувало, а знаходило спільну мову з опозицією з принципових питань, то така синергія створювала можливості для успішного протистояння антидемократичним процесам.

Водночас слід відзначити, що протягом останніх років дещо змінився характер громадських виступів та кампаній. Якщо до 2004–2005 років вони були переважно додатком до ініціатив політики, масою для демонстрації потужності «народної підтримки», то з 2010 року і включно з 2012 роком більшість громадян приходили в громадські рухи та акції через самоусвідомлення і розуміння, що доцільно формувати дієву, а не споглядальну позицію. Крім того, спроби політиків експлуатувати ідею «людей з вилами» як загрозу чинній владі були малоуспішними як за кількістю учасників, так і за наслідками. Це лиш свідчило на користь тези про зміну природи громадських рухів і перетворення їх на справді громадські та про те, що суспіль-

ство поступово відмовлялося ставати розмінною монетою для інтересів, які воно тлумачило як чужі та кон'юктурно політичні.

Водночас критичною для розвитку української демократії та політичних інституцій у 2012 році стала відсутність діалогу між владою та громадянським суспільством. Влада зайняла позицію повного ігнорування думки суспільства у виробленні зовнішньої та внутрішньої політики, а парламент, більшість у якому належала ПР і її сателітам, перестав виконувати функцію посередника між громадянами та владою. Все це поглибило загальну недовіру до органів влади, а також – унаслідок відсутності каналів для виходу суспільної напруги в цивілізований спосіб – призвело до зростання протестних настроїв та радикалізації суспільства.

Ступінь виконання рекомендацій, запропонованих у «Демократичному барометрі-2011»

Виконано:

1. Ухвалити найближчим часом проект Закону України «Про громадські організації» № 7262-1 в нинішньому вигляді без змін. Забезпечити публічність процесу ухвалення цього законопроекту.

Частково виконано:

1. Приділити увагу інформаційному супроводу діяльності Верховної Ради, зокрема активніше розвивати і наповнювати сайти комітетів і фракцій Верховної Ради, розміщувати там інформацію стосовно планів діяльності та рішень органів парламенту – не всі комітети і фракції мають свої сайти, розміщувана на них інформація лишилася неповною і фрагментованою.

2. Винести на громадське обговорення проект Закону України «Про мирні зібрання» № 2450 та забезпечити його ухвалення з урахуванням усіх пропозицій і доопрацювань, висновків експертних міжнародних організацій – проект закону було внесено на розгляд парламентського комітету, однак так і не було передано до парламенту.

3. Сприяти підтримці й поширенню ідей внутрішньопартійної демократії, розробці механізмів відкритості партій та заохоченню громадянських інститутів до співпраці з партіями – ініціатива надходила від громадянського суспільства і ЗМІ, а діяльність партій у цій сфері була скоріше реакційною.

Не виконано:

1. Змінити виборче законодавство, зменшити виборчий бар'єр до 3% та запровадити пропорційну систему з відкритими регіональними списками.

2. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів, що регулює діяльність Громадських рад, аби забезпечити ефективну участь громадськості в ухваленні державних рішень, встановити певні фахові вимоги до громадських організацій.

3. Розвивати законодавство про політичні партії задля створення умов для інституціоналізації політичних партій, що передбачає стабільність виборчих пра-

вил, підвищення ролі партій у виробленні державної політики та діяльності уряду, запровадження фінансових стимулів для партій, що реалізують своєю діяльністю демократичні принципи.

4. Запровадити механізми впливу на депутатів у разі порушень вимог Конституції та законодавства, суміщення посад, порушення вимоги про особисте головування, невідвідування пленарних засідань тощо.

5. Розглянути можливість автоматичного припинення депутатських повноважень сумісників у встановлені терміни.

6. Розвивати законодавство у частині регулювання статусу народного депутата, його матеріально-технічного, побутового та фінансового забезпечення.

7. Удосконалювати чинне законодавство про доступ до публічної інформації.

8. Підготувати та провести цілісну адміністративну реформу, розділивши політичні та управлінські функції, забезпечивши політичну відповідальність міністрів за ухвалені управлінські рішення у певних секторах державного управління, підвищивши міру публічності підготовки рішень і усунувши неконституційні повноваження Президента щодо уряду.

9. Для зменшення причин політичної корупції виробити модель прозорого фінансування політичних партій у різні періоди – виборчий і позавиборчий.

Рекомендації щодо покращення ситуації у сфері політичних інституцій і демократичного процесу:

1. Змінити виборче законодавство, зменшити виборчий бар'єр до 3% та запровадити пропорційну систему з відкритими регіональними списками.

2. Внести зміни до Постанови Кабінету Міністрів, що регулює діяльність Громадських рад, аби забезпечити ефективну участь громадськості в ухваленні державних рішень, встановити певні фахові вимоги до громадських організацій.

3. Забезпечити належне громадське обговорення проекту Закону України «Про мирні зібрання» № 2450 і його ухвалення з урахуванням усіх пропозицій і доопрацювань, висновків експертних міжнародних організацій.

4. Внести зміни до закону «Про здійснення державних закупівель» заради ліквідації корупційних норм і приведення його у відповідність до європейських норм.

5. Скасувати закон «Про засади державної мовної політики» та розробити новий закон, який би захищав державний статус української мови і гарантував право на вільний розвиток інших мов.

6. Розвивати законодавство про політичні партії задля створення умов для інституціоналізації політичних партій, що передбачає стабільність виборчих правил, підвищення ролі партій у виробленні державної політики та діяльності уряду, запровадження фінансових стимулів для партій, що реалізують своєю діяльністю демократичні принципи.

7. Забезпечити виконання депутатами конституційної норми про особисте головування, а також принципу несуміщення посад.

8. Розвивати законодавство у частині регулювання статусу народного депутата, його матеріально-технічного, побутового та фінансового забезпечення.

9. Ухвалити закон «Про опозицію», в якому законодавчо закріпити за нею контролюючі повноваження та функції, прописати додаткові гарантії її безпеки.



10. Удосконалювати чинне законодавство про доступ до публічної інформації.
11. Підготувати та провести цілісну адміністративну реформу, розділивши політичні та управлінські функції, забезпечивши політичну відповідальність міністрів за ухвалені управлінські рішення у певних секторах державного управління, підвищивши міру публічності підготовки рішень і усунувши неконституційні повноваження Президента щодо уряду.
12. Для зменшення причин політичної корупції виробити модель прозорого фінансування політичних партій у різні періоди – виборчий і позавиборчий.
13. Здійснювати активний тиск громадськості на владу з метою виконання тією умов, необхідних для підписання Угоди про асоціацію з ЄС у 2013 році.
14. Здійснювати постійний громадський моніторинг роботи Конституційної асамблеї і розроблюваних нею документів.

II. Законодавство

Експертна група:

1. Олександр Заславський
2. Ігор Коліушко

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Законодавство» за період 1 січня – 31 грудня 2012 року становить 1,9 бала.

2012 рік відзначився новими тенденціями в діяльності влади, яка зуміла просунути ще далі у побудові недемократичної системи правління.

Ключовим трендом 2010 року – першого року нової влади – була концентрація всієї повноти влади в одних руках. Цей процес полягав не лише в централізації та повному підпорядкуванні виконавчої влади президенту, а й у встановленні контролю над парламентом та судовою системою. Зусилля влади увінчались для неї успіхом – хай би який закон чи судові рішення задумувались в Адміністрації Президента, Верховна Рада (ВР) чи потрібний суд забезпечували його ухвалення. Було складно знайти виняток, який би поставив під сумнів такий стан справ, навіть у Конституційному Суді (КС).

2011 рік минув під знаком політичних репресій. Було розпочато роботу над усуненням основних джерел можливих перешкод у досягненні владою поставлених цілей. За ґратами опинились ключові опозиційні політики. «Меч держави» влада повернула проти громадянського суспільства, що чинило консолідований опір свавіллю. Для прикладу, проти активістів «Податкового майдану» кінця 2010 року, що був силоміць розігнаний правоохоронцями посеред ночі, почалися репресії, щодо деяких були порушені кримінальні справи. 27 листопада під час силового розгону акції протесту в Донецьку загинула людина.

У 2012 році було розпочато наступ на звичайних громадян, на суспільство в цілому. Делегітимізована влада демонструвала намір утримувати своє правління силою, і для цього їй потрібно було встановити контроль над суспільством. Одним із інструментів у досягненні цієї мети стало законодавство. Так, у 2012 році було ухвалено закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який дозволяє збирати практично необмежену інформацію про громадян та передбачає створення безпрецедентної для цивілізованого світу бази особистих даних, що їх триматимуть у своїх руках структури Міністерства внутрішніх справ (МВС). Цей закон став тотальним наступом на право особи на приватність.

Такі самі загрози несуть деякі інші, менш резонансні, нормативно-правові акти, ухвалені протягом року. Наприклад, указ Президента № 388/2012 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 травня 2012 року «Про заходи щодо посилення боротьби з тероризмом в Україні» передбачає необхідність надання підрозділам, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, додаткових повноважень із застосуванням спеціальних технічних засобів для запобігання вчиненню злочинів, пов'язаних із терористичною діяльністю. Виконання указу може призвести до

того, що оперативно-розшукові органи матимуть повноваження збирати інформацію без дотримання конституційних гарантій. Указом також передбачено розробити проект закону про протидію екстремізму. Вочевидь, влада таким способом продемонструвала намір штучно роздувати тему боротьби з тероризмом та екстремізмом, аби обґрунтувати заходи щодо обмеження громадської активності та прав людини.

Ще одним запланованим «бастіоном» тримання суспільства у покорі був законопроект «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо посилення відповідальності за посягання на честь, гідність та ділову репутацію людини» № 11013 від 19 липня 2012 року, названий в медіа «законопроектом про наклеп». Тільки значний суспільний спротив наразі завадив владі ухвалити цей законопроект.



Та найбільшим наступом на суспільство стало ухвалення 6 листопада 2012 року антиконституційного закону «Про всеукраїнський референдум». Закон передбачає можливість ухвалення на референдумі рішення про внесення змін до Конституції, а також про нову Конституцію без жодної участі ВР. В обох випадках нові конституційні положення, можуть бути розроблені невідомо де і ким та бути винесеними на всенародне схвалення за «народною ініціативою». Закон передбачає надмір важелів для влади на всіх етапах, щоб вона могла забезпечити необхідний результат референдуму. Закон прямо суперечить Конституції України та не відповідає європейським стандартам. Згідно з ними, Конституцію чи зміни до неї має розробляти винятково представницький орган. Ухваливши такий закон, влада відкрила собі шлях до реалізації будь-якого задуму щодо внутрішньої чи зовнішньої політики, прикриваючись бутафорним народним голосуванням. Крім того, за допомогою Закону про референдум можна здійснити конституційний переворот та встановити те правління, яке забезпечить якомога довше перебування при владі.

Говорячи безпосередньо про роботу парламенту, то протягом 2012 року всі негативні аспекти діяльності парламентарів стали ще більш яскравими: штампування величезної кількості законопроектів (переважно спрямованих на задоволення інтересів окремих груп), диригування голосуванням («чечетовщина»), голосування за інших депутатів, порушення регламенту, ухвалення кон'юнктурних законопроектів, ухвалення антиконституційних законів та ін. Таку тенденцію до погіршення можна пояснити закінченням терміну каденції парламенту: з одного боку, опозиція фактично перестала намагатися втручатися в законотворчу роботу підконтрольного коаліції парламенту (фізична відсутність у залі засідань під час голосування стала нормою для опозиції), а з іншого, коаліція, не до кінця впевнена у результатах виборів (все ж таки залишається певний рівень «непередбачуваності демократії»), з подвійним натхненням ухвалювала кон'юнктурні та лобістські закони, поки ситуація це дозволяла.

З 1 січня по 6 грудня 2012 року (останній день роботи парламенту попереднього скликання) на розгляд ВР було внесено 1234 законопроекти. За цим показником останній рік роботи ради 6-го скликання мало чим відрізнявся від попереднього 2011 року (1220 законопроектів). При цьому традиційною низькою лишилася результативність за такої кількості зареєстрованих проектів – 388 ухвалених в цілому законопроектів.

Незмінною була й тенденція до ухвалення переважної більшості законів, спрямованих на внесення змін до положень вже чинних законів (лише 63 можна охарактеризувати як «нові» закони).

Фактично без зміни залишилася й картина у розрізі результативності різних суб'єктів законодавчої ініціативи. У 2012 році було зареєстровано 949 депутатських законопроектів, ухвалено – 169 (18% результативності). У той же час урядом було подано 257 законопроектів, із них ухвалено парламентом – 191 (74% результативності). Ця цілком звична для українського парламенту диспозиція зазвичай пояснюється двома чинниками: простотою подання законопроектів народним депутатом України (а не групою депутатів, як часто практикується у країнах ЄС) та складністю процедури для ініціювання урядових законопроектів, які через це часто просто реєструються депутатами від коаліції.

Логічність останнього твердження яскраво підтверджено фантастичною активністю депутатів від фракції Партії регіонів (ПР) – понад 60% ухвалених в цілому депутатських законопроектів було ініційовано саме цією парламентською силою. При цьому 27% законопроектів ініційовано міжфракційними групами депутатів, до більшості з яких зазвичай входили і представники фракції ПР. А частка опозиційних фракцій («БЮТ-«Батьківщина» та «Наша Україна – Народна Самооборона») у масі ухвалених в цілому депутатських законопроектів становила лише 5%. Отже, роль опозиційних фракцій у впливі на розвиток законодавства у 2012 році була навіть ще меншою, ніж у 2011-му, що яскраво засвідчила «смерть» опозиції на фінішній прямій 6-го скликання ВР.

Максимально ефективними (у 2012 році на 100%) при порівняно незначній активності традиційно лишилися Президент України та Національний банк України. Стосовно глави держави це цілком пояснювалося 1) великою часткою проектів щодо ратифікації чи приєднання до міжнародних угод, які парламент ухвалював без належного обговорення і 2) підконтрольністю «голосуючої» коаліції президенту.

Таким чином, якість роботи ВР у 2012 році можна оцінити як вкрай незадовільну. Всі негативні тенденції, які окреслилися за минулі роки, набули жакхливого розмаху: низька якість законів, їх відверта антиконституційність та лобістський характер, а також повсякчасне порушення регламентних положень. Нездатність парламенту функціонувати належним чином дискредитувала законодавчий орган настільки, що на кінець 2012 року цьому суспільно-політичному інституту довіряли менше 5% громадян України.

1. Відповідність процесу підготовки та ухвалення правових норм існуючим правилам та демократичним стандартам.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – повна невідповідність існуючим правилам і демократичним стандартам, наявність численних порушень (у цьому разі – наведіть приклади), «5» – повна відповідність.

Середня експертна оцінка – 1,4 бала.

Твердження про те, що оцінити законодавство «за даним критерієм найнижчою оцінкою заважає хіба сама номінальна наявність парламенту та законодавчої процедури, яка формально демонструється, хоча й з нечуваними для демократичних країн порушеннями», висловлене за результатами 2011 року, діяльністю парламенту у 2012 році лише підтвердилось.

Можна стверджувати, що порушення регламенту ВР стало нормою у 2012 році. Жодним чином не змінилася ситуація з порушенням статті 84 Конституції України щодо особистого голосування. Як відомо, в останній свій робочий день ВР 6-го скликання ухвалила рішення з цього питання, яке фактично було компромісом між опозицією та коаліцією. Однак, як показали перші ж голосування новообраного парламенту, це рішення не мало належного ефекту. І не дивно, адже законопроект не передбачав жодної відповідальності за порушення цієї норми.

Загалом про якість та відповідність процедурі промовисто каже ситуація з рекомендаціями та висновками структурних підрозділів Апарату ВР: Головного науково-експертного (ГНЕУ) та Головного юридичного управлін (ГЮУ). Приблизно 20% законів було ухвалено в цілому у першому читанні, незважаючи на те, що, за висновками ГНЕУ, ці проекти доцільно було б доопрацювати перед ухваленням в цілому або взагалі відхилити. Заслугує на увагу й той факт, що 25 законопроектів було ухвалено всупереч рекомендаціям експертів ГЮУ, які пропонували їх відхилити (хоча у чотирьох випадках такі законопроекти було відхилено за пропозицією президента). Наприклад, так було ухвалено закони «Про внесення змін до статті 18 Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю (щодо спрощення ліцензування операцій з валютою)», «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо державного регулювання у сфері комунальних послуг» і «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо оптимізації повноважень органів виконавчої влади у сфері екології та природних ресурсів, у тому числі на місцевому рівні)». Крім того, за результатами перевірки ГЮУ ще 73 ухвалені в цілому законопроекти потребували доопрацювання, а 52 мали окремі зауваження. У 13 випадках висновки ГЮУ взагалі були відсутні.

З порушеннями регламенту (ухвалення в цілому у першому читанні, ігнорування права внесення поправок, відсутність висновків комітету, недотримання строків, відсутність висновків ГЮУ і ГНЕУ) було ухвалено, наприклад, такі закони: «Про внесення змін до Закону України «Про іпотечні облігації» (щодо випуску й обігу іпотечних облігацій)», «Про внесення зміни до пункту 4 розділу XXI «Прикінцеві та перехідні положення» Митного кодексу України щодо особливостей оподаткування суб'єктів господарювання, які реалізують інвестиційні проекти у пріоритетних галузях економіки», «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законів України щодо впорядкування податкового декларування» тощо.

Здавалося, що протягом 2011 року було продемонстровано всі можливі порушення законодавчого процесу. Та у 2012 році ВР не лише переконливо та постійно демонструвала усі ці порушення, а й збагатила цей перелік новими, які є не лише базовим порушенням процедури, а й базових правил людської етики.

Так, 3 липня 2012 року було ухвалено закон «Про засади державної мовної політики». Принаймні влада задекларувала, що його було ухвалено. Однак юридичних підстав визнавати процедуру ухвалення такою, що відбулася, не було. Голосування скидалось радше на вуличне шахрайство, ніж на епізод у роботі парламенту, чим, втім, пишались представники владної більшості, заявивши в коментарях для преси жаргоном, що задумане ошуканство їм вдалося. Так, предмет голосування – текст законопроекту – був відсутній. Депутати просто проголосували за командою, а остаточний текст було підготовлено та оприлюднено на сайті ВР пізніше.

6 листопада ВР блискавично ухвалила закон «Про всеукраїнський референдум». «Ню-хау» парламенту в цьому випадку полягало в тому, що було проігноровано рішення самого парламенту про розгляд законопроекту в другому читанні, внесення до нього низки поправок і т.д. Депутати вдали, що цих рішень не було, і ухвалили законопроект в цілому у такій редакції, в якій його внесли до парламенту.

2. Несуперечливість ухвалених законодавчих норм з чинними нормами та законами.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що новоухвалені закони та норми входять у суперечність з чинною законодавчою базою, а «5» – нові закони і норми органічно сполучаються із чинною законодавчою базою.

Середня експертна оцінка – 2,1 бала.

Попри те, що для належного функціонування правової системи відповідність ухвалених законодавчих норм Конституції має засадниче значення, в 2012 році її необхідність часто ігнорували.

Практика ухвалення відверто неконституційних актів стала закономірністю у діяльності вищих органів державної влади. Парламент не зважав на суперечність законопроекту, що розглядається, Конституції, якщо ухвалення відповідного закону задовольняло політичні чи економічні інтереси представників влади. Це стосувалося і згадуваних тут законів «Про всеукраїнський референдум» та «Про засади державної мовної політики», а також багатьох інших законів.

Серед інших ухвалених проектів, положення яких так чи інакше суперечили Конституції України, можна відзначити закони «Про внесення змін до деяких законо-

давчих актів України (щодо Гарантійного фонду виконання зобов'язань за складськими документами на зерно)», «Про внесення зміни до статті 16 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень» (щодо права власності)», «Про проведення економічного експерименту щодо державної підтримки суднобудівної промисловості», «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень», «Про систему гарантування вкладів фізичних осіб».

Таким чином, серед проектів законів, які проходили процедуру підготовки до другого читання (202 законопроекти), лише 39 (20%) були завізовані ГЮУ «без зауважень».

Розмахом своєї неконституційної діяльності Верховну Раду перевершив хіба що президент. Як користуючись положеннями законів, якими парламент всупереч Конституції розширив його повноваження, так і без відповідних положень у законах, президент щомісяця видавав десятки указів із перевищенням встановлених Конституцією меж повноважень. Наприклад, із 48 указів, виданих президентом за березень 2012 року, 20 було ухвалено з перевищенням встановлених Конституцією повноважень. У квітні таких указів було прийнято 12 із 50, у травні – 23 із 52 і т. д. В більшості такі укази стосувалися призначення та звільнення заступників міністрів та заступників керівників інших центральних органів виконавчої влади, призначення та звільнення державних уповноважених Антимонопольного комітету тощо. За Конституцією такі повноваження не належать президенту.

Характерним для 2012 року стало також ухвалення «ситуативних» законів, які не передбачалися порядком денним сесії ВР, а ухвалювалися під впливом політичних обставин. Найяскравішим прикладом став проект закону «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України (щодо обрання, призначення та відкликання посадових осіб Верховної Ради України)». Відповідно до цього акта рішення про обрання Голови ВР ухвалюється відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів України від конституційного складу ВР, а рішення ВР про відкликання Голови ВР з посади ухвалюється відкритим поіменним голосуванням більшістю народних депутатів України від конституційного складу ВР і оформлюється постановою ВР. Але найцікавіше навіть не те, що проект було ухвалено в цілому у першому читанні без висновків ГНЕУ і профільного комітету (і, до речі, навіть не було подано на підпис президенту), а те, що його ухвалили у день офіційного подання про відставку Володимира Литвина (яка, у свою чергу, була спровокована ситуацією навколо законопроекту «Про засади державної мовної політики»).

Ще одним проявом внутрішньої суперечності законодавчої бази стала практика багаторазового внесення змін до закону про державний бюджет. У 2012 році зміни вносилися 59 разів (у 2011 році – 22 рази). До закону «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року у 2012 році зміни вносили 12 разів. А законопроект «Про адміністративні послуги», ініційований Президентом України, двічі повертали на доопрацювання з пропозиціями самого ініціатора проекту.

3. Дієвість законів та законодавчих норм.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що закони та законодавчі норми у суспільстві майже не діють, а «5» – що життя у суспільстві повністю підпорядковане законам.

Середня експертна оцінка – 2,1 бала.

Ситуація з відповідністю суспільних відносин законодавчим нормам у 2012 році лишалася вкрай проблематичною.

Законодавчі норми мають бути формою права – уособлювати справедливе, пропорційне, стабільне правило для тих чи інших суспільних відносин. На жаль, в Україні закони як форма права фактично не діяли. Головним і достатнім підтвердженням цього стало те, що не діяла Конституція. Іманентною властивістю права також є його об'єктивність, невибірковість. Тож не можна стверджувати, що право діє частково, якщо частина конституційних норм не порушується і частина законодавства є правовою. Це відбувалося лише тією мірою, якою вони не суперечили інтересам влади. Визначальним чинником в Україні протягом 2012 року, на жаль, був аргумент сили, а не аргумент права.

Влада застосовувала до законодавства позитивістський підхід. Вона ставилася до норм закону як до технічно виписаних приписів, спрямованих або на створення законодавчих шаблонів для її свавільної поведінки, або на контролювання всіх тих суб'єктів, що не належали до кола влади. Тож для суспільства, окремих громадян закони діяли і забезпечувалися державою переважно через притягнення до відповідальності за їх недотримання. Для влади ж закони діяли у край вибірково.

4. Спрямованість нормативних актів та законів на поглиблення демократії, ширше залучення громадськості до ухвалення державних рішень та здійснення контролю за діями влади.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – спрямованість ухвалених законодавчих норм на згортання демократії, відлучення громадян від ухвалення державних рішень та контролю за діями влади, «5» – спрямованість нормативних актів та законів на поглиблення демократії.

Середня експертна оцінка – 2,1 бала.

Поглиблення демократії та підвищення рівня підзвітності влади громадськості не були серед пріоритетів законотворчої діяльності органів влади протягом 2012 року.

Зокрема, один із найбільш одіозних законів, ухвалених 2012 року, – «Про всеукраїнський референдум» – спричинив широке громадське занепокоєння щодо майбутнього української демократії. Законопроект фактично було ухвалено без відома профільного комітету і з порушенням регламенту ВР, він містив положення, які напряму суперечили Основному Закону. За свідченнями деяких депутатів, більшість підтримала цей документ у невідомій редакції, оскільки депутатам навіть не роздали тексту, підготовленого до другого читання, із пропозиціями суб'єктів права законодавчої ініціативи. Цей закон, а також інші законодавчі акти, спрямовані на встановлення контролю над суспільством і застосування репресивних заходів до громадян, продемонстрували скочування України до авторитаризму й усунення громадян від процесу управління державними справами. Хоча бутафорські елементи демократії та громадської участі ці законодавчі нововведення все ж лишили.

Одним із небагатьох законодавчих рішень 2012 року, що наблизило Україну до демократичних стандартів у деяких сферах суспільного життя, стало ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу (КПК). Хоча новий КПК не позбав-

лений проблем, значною мірою він спрямований на гуманізацію кримінального процесу. До цього в Україні діяв КПК, ухвалений ще 1960 року з подальшими змінами.

5. Ухвалення законів та законодавчих актів переважно в інтересах суспільства чи в інтересах певних фінансово-економічних чи політичних груп.

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

Середня експертна оцінка – 1,6 бала.

Переважна більшість значущих законодавчих актів, ухвалених 2012 року, були спрямовані на задоволення насамперед провладних політичних і фінансово-економічних груп (які фактично були зрощеними). Яскравим відображенням кореляції суспільних інтересів та інтересів цих груп став закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», що відкрито відстоювався Василем Грицаком – депутатом-регіоналом та лобістом концерну «ЄДАПС», який отримав право виготовляти ці документи. Так, вочевидь не в інтересах суспільства було створено Єдиний демографічний реєстр, до якого всупереч права на приватність включатимуть величезний, нічим не обґрунтований обсяг особистої інформації про громадян. Так само не в інтересах суспільства були ті мільярди видатки з кишень громадян, як через державний бюджет, так і безпосередньо при отриманні необхідних документів, що їх тягне за собою ухвалений закон. Але закон, очевидно, відповідав інтересам влади, адже створив можливість контролю за кожним громадянином, та інтересам «ЄДАПС», який отримує чималий дохід від виготовлення дорогих і не завжди потрібних документів.

Закон також добре продемонстрував уже типову рису влади – схильність до підміни понять. Так, його позиціонували як такий, що спрямований на запровадження біометричних паспортів для закордонних поїздок і тим самим на виконання вимог щодо лібералізації візового режиму з ЄС. Але насправді питання біометричних паспортів посідало в законі далеко не перше місце. Разом із ними закон запровадив цілу низку суспільно шкідливих нововведень, жодним чином не обумовлених потребами запровадження біометричних паспортів.

Пріоритетність вузькокорпоративних інтересів над суспільними засвідчив і той факт, що за рік 12 разів вносили зміни до закону «Про здійснення державних закупівель», якими виводили з-під дії цього закону різні сфери економічної діяльності. Прикладами законів, спрямованих на задоволення фінансових інтересів, були:

- «Про внесення змін до Закону України «Про стимулювання розвитку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу» (щодо сприятливих умов для вітчизняних машинобудівних підприємств), яким було передбачено розширення фінансової підтримки суб'єктів господарювання, що підпадають під дію вказаного закону;
- «Про внесення змін до статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо придбання документів для бібліотечних фондів), який пропо-

нував виключити з процедури обов'язкового тендерного відбору інформаційну продукцію, що закуповується для цих фондів;

- «Про внесення зміни до статті 2 Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо закупівлі природного газу), який пропонував не поширювати дію Закону України «Про здійснення державних закупівель» на випадки, якщо предметом закупівлі є природний газ, послуги з його транспортування, розподілу, постачання, зберігання, фінансові інструменти, операції з деривативами та управління ризиками, фінансові послуги, послуги бірж, аукціонів, систем електронних торгів та інші послуги;
- «Про особливості здійснення закупівель в окремих сферах господарської діяльності»;



- «Про внесення змін до Закону України «Про здійснення державних закупівель» (щодо сфери застосування закону), який пропонував не поширювати дію закону на проведення закупівель товарів, робіт і послуг, які здійснюють підприємства оборонно-промислового комплексу;
 - «Про деякі питання заборгованості підприємств оборонно-промислового комплексу – учасників Державного концерну «Укроборонпром» та забезпечення їх стабільного розвитку», який передбачав списання заборгованості підприємств ОПК за природний газ, електричну та теплову енергію, водопостачання та водовідведення, а також заборгованості перед Пенсійним фондом і державними соціальними фондами.
- Що ж стосується задоволення суспільних інтересів, то таким позиціонували Закон України «Про засади державної мовної політики», який порушував Конституцію, був неякісним та популістським, оскільки його неможливо виконати щодо переважної більшості мов національних меншин.

Останній законопроект також потребує окремої уваги, оскільки відображає ще одну особливість 2012 року – вплив виборчих перегонів на законодавчий процес. Популярним поясненням ухвалення даного законопроекту була спроба Партії регіонів реабілітуватися перед своїм електоратом напередодні виборів за свою економічну політику. Враховуючи несхвальний висновок ГНЕУ, а також непопулярність цієї теми серед населення, можна стверджувати, що передвиборні перегони безпосередньо вплинули на ухвалення в парламенті неякісних та непотрібних законопроектів.

В цьому контексті вартий уваги і той факт, що у травні вперше з часів голосування за закон «Про вибори народних депутатів України» всі фракції підтримали закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо вдосконалення окремих положень про обмеження місць куріння тютюнових виробів)». Законопроект передбачав заборонити куріння на стадіонах, у приміщеннях відкритих спортивних споруд, у закритих приміщеннях закладів громадського харчування тощо. І хоча законопроект було ініційовано широкою міжфракційною групою, до якої входили і коаліційні, і опозиційні депутати, а також підтримано всіма фракціями, висновки як ГНЕУ, так і ГЮУ Апарату ВРУ свідчать про його досить низьку якість. Так, за узагальненим висновком юридичного управління, «законопроект потребує суттєвого доопрацювання та внесення на повторне друге читання». З означеного можна зробити висновок, що основною мотивацією суб'єктів законодавчої ініціативи був не так захист «населення України від руйнівних для здоров'я наслідків впливу тютюнового диму» (з пояснювальної записки), як намагання отримати додаткові політичні дивіденди напередодні виборів.

6. Участь громадськості в обговоренні та підготовці законодавчих актів. Оцінка від 1 до 5 балів, де «1» – повне відсторонення громадськості від процесів обговорення ухвалюваних законів та законодавчих норм, «5» – максимальна активність громадськості у процес обговорення та ухвалення законів та законодавчих норм.

Середня експертна оцінка – 2,1 бала.

Рівень залучення громадськості до процесу обговорення та підготовки законодавчих актів протягом 2012 року лишався незадовільним. Громадськість часом залучалася до підготовки законодавчих актів владою, хоча формат залучення за своєю суттю не відповідав формату співпраці влади з громадськістю. Так, він переважно полягав або у використанні аналітичного потенціалу громадських експертів для розробки проектів певних рішень, або в створенні видимості залучення громадськості. У той же час влада рідко зважала на позицію громадянського суспільства, ухвалюючи важливі рішення. Якщо ініціатива проектів законодавчих актів виходила від громадянського суспільства чи опозиційних фракцій у парламенті, вона мала дуже мало шансів бути підтриманою органами влади.

Щодо політично важливих рішень, які потребували суспільного обговорення та пошуку консенсусу, влада уникала участі громадськості. Яскравим свідченням цього став спосіб прийняття та зміст закону «Про засади державної мовної політики».

Реально вплинути на зміст чи актуалізацію законопроектів вдавалося в поодиноких випадках і коли це напряму не суперечило інтересам фінансово-економічних

груп. Позитивним прикладом стала участь громадськості у процесі підготовки законопроекту «Про громадські організації».

Позитивним зрушенням у цьому контексті можна було би вважати й Указ Президента України № 212/2012 від 24 березня 2012 року «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації», який передбачав забезпечення супроводу в ВР низки важливих законопроектів за участю Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства. Однак жодного механізму врахування рекомендацій робочих груп Координаційної ради не було прописано, і остаточне рішення з цього питання лишилося за профільним комітетом.

Фактично єдиним дієвим способом впливу громадськості на державну політику залишалися мітинги, протести та інші публічні акції.

Якщо говорити про роль опозиції, то вона звелася фактично до критики роботи коаліції. Відсоток ухвалених в цілому законопроектів, які були ініційовані представниками опозиційних фракцій, був ще меншим, ніж у 2011 році, а неврахування правок від опозиційних депутатів стало нормою (за винятком поодиноких випадків представників профільного комітету). При такій диспозиції у Верховній Раді в останні місяці роботи представники опозиції частіше за все не з'являлися на засіданнях парламенту – як із причин неможливості впливу на законодавчий процес, так і в якості демонстрації протесту.

Ступінь виконання рекомендацій, запропонованих у «Демократичному барометрі-2011»

За результатами 2012 року експерти констатували, що повністю не було виконано жодної рекомендації, запропонованої в «Демократичному барометрі-2011», частково – лише одну.

Частково виконано:

1. Шляхом цілої низки інституційних перетворень забезпечити кваліфікований відбір суддів та їх незалежність.

Було ухвалено закон № 4874-VI «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо посилення гарантій незалежності суддів)», відповідно до якого обмежується право прокурорів ініціювати розгляд питань про притягнення судді до дисциплінарної відповідальності або про їх звільнення з посади. Закон передбачає також, що в разі участі прокурора у розгляді судової справи органи прокуратури вправі звертатися до Вищої кваліфікаційної комісії суддів України або Вищої ради юстиції зі скаргою щодо неналежної поведінки судді лише у разі, якщо така судова справа не перебуває в провадженні суду будь-якої інстанції або якщо встановлений процесуальним законом термін подачі апеляційної, касаційної скарги закінчився.

Попри це варто також згадати про проект закону «Про внесення змін до Конституції України щодо посилення гарантій незалежності суддів», підготовлений Адміністрацією Президента України. У експертному середовищі цей законопроект оцінили як фрагментарний, безсистемний та у багатьох положеннях необґрунтований. Він не узгоджується із загальною моделлю можливих змін до Основного Закону і не

охоплює усіх питань діяльності судової влади. Не можна погодитись із пропозицією наділити президента правом призначати усіх суддів, звільняти їх з посади, а також переводити їх із одного суду в інший. Крім того, вкрай сумнівним є положення щодо наділення глави держави правом ініціювати питання щодо утворення, реорганізації та ліквідації судів. Відповідно, категоричне неприйняття викликає й пропозиція передбачити у Конституції нову підставу для звільнення суддів, а саме: ненадання суддею згоди на переведення до іншого суду в разі ліквідації чи реорганізації суду загальної юрисдикції, в якому він обіймає посаду.

Не виконано:

1. Запровадити для парламентських виборів пропорційну виборчу систему із преференціями у регіональних багатомандатних округах.

Ця рекомендація так і не знайшла відображення в законодавчих актах ВР. І хоча у результаті рішення КС із закону були вилучені положення щодо закріплення закордонних виборчих дільниць у одномандатних округах Києва та щодо права кандидата в депутати балотуватися одночасно у загальнодержавному й одномандатному виборчих округах, закон залишився незадовільним з точки зору європейської виборчої практики та відповідності інтересам громадян України. Змішана виборча система продемонструвала свою нездатність сформулювати репрезентативний парламент, а практика частково відкритих списків як елемент передвиборної боротьби не призвела ні до більш раціонального вибору електорату, ні до підвищення довіри до новоутвореного парламенту.

2. Внести зміни до Конституції та закону щодо порядку формування Конституційного Суду з метою, щоб суддів Конституційного Суду призначали Президент і Верховна Рада з числа кандидатів, відібраних спеціальною кваліфікаційною комісією.

3. Обмежити депутатську недоторканість. На порушення кримінальної справи не повинно вимагатися згоди Верховної Ради, така згода потрібна лише для затримання чи арешту. Також депутатська недоторканість повинна припинятися з винесенням обвинувального вироку суду щодо депутата.

4. Ухвалити Адміністративно-процедурний кодекс України.

5. Закріпити правозаконодавчої ініціативи за групами депутатів, а не окремими депутатами, що зменшило б кількість законопроектів, які вносяться на розгляд парламенту.

Це питання вже протягом року порушується у експертному середовищі, однак законодавці не демонструють бажання прислухатися до цієї пропозиції. З року в рік депутати реєструють величезну кількість законопроектів, з яких ухвалюється невелика частина (18% у 2012 році). Ця ситуація не може не позначатися на якості законопроектів, а також на надмірній завантаженості структурних підрозділів Апарату Верховної Ради України, відповідальних за проведення експертизи. Крім того, величезна кількість законопроектів призводить і до поширення практики розгляду законопроектів за скороченою процедурою. З огляду на фракційну структуру парламенту, яка була під час 6-го скликання, і яка сформувалася після виборів 2012 року, цілком дієвим було б закріплення права законодавчої ініціативи за групою депутатів, мінімальна кількість яких дорівнює найменшій фракції.

6. Запровадити процедури публічних консультацій щодо законопроектів з усіма зацікавленими суб'єктами.

7. Закріпити вичерпний перелік випадків проведення обговорення законопроектів за скороченою процедурою, вичерпне коло випадків, за яких ухвалення законопроектів допускається у першому читанні та в цілому (за загальним правилом розгляд законопроектів має відбуватись щонайменше у двох читаннях), а також вичерпний перелік випадків, за яких парламент може ухвалювати рішення про скорочення строку підготовки законопроектів до другого читання.

8. Покласти на уряд обов'язок затверджувати Програму своєї діяльності і подавати її на схвалення парламенту (несхвалення Програми діяльності Кабінету Міністрів має тягти за собою припинення його повноважень), а також обов'язок схвалення Урядом програми законодавчої діяльності, що забезпечувало б належне планування законодавчого процесу.

9. Розширити перелік вимог до пояснювальних записок до законопроектів (такі вимоги можуть передбачати, наприклад, оцінку відповідності законопроекту праву ЄС, міжнародним договорам України та чинним законодавчим актам, наведення інформації про проведені публічні консультації щодо законопроекту тощо).

Ця рекомендація вкрай актуальна з огляду як на досить суттєві розбіжності у пояснювальних записках різних законопроектів, так і на недостатнє їх змістовне наповнення. Часто зустрічаються записки, з яких неможливо зрозуміти зміст законопроекту або мотиви його ухвалення, що, вочевидь, ускладнює як проведення експертизи, так і зважене рішення депутатів під час голосування.

10. Закріпити можливості подання альтернативних законопроектів у будь-який час до прийняття основного законопроекту у першому читанні.

11. Посилити повноваження Апарату Верховної Ради України та парламентських комітетів у попередній експертизі законопроектів, контролі за їх оформленням, внесенням тощо.

Передбачена наразі процедура експертизи законопроектів є недієвою, свідченням чого є наведена вище статистика з ухвалення законопроектів всупереч висновкам та рекомендаціям структурних підрозділів Апарату ВР. Відсутність висновків ГНЕУ, ГЮУ або й профільних комітетів також не заважає ухваленню законопроектів. Відповідно до регламенту ВР, експертиза підрозділів Апарату ВРУ є обов'язковою, однак рішення щодо врахування наданих висновків та рекомендації приймає комітет. Це положення цілком зрозуміле з огляду на політичну відповідальність, яку несуть депутати за ухвалені закони, однак ситуація вимагає закріплення обов'язкового врахування відповідних висновків при доопрацюванні законопроектів. Крім того, обмежений термін проведення експертизи (14 днів) також може стати перешкодою для ефективної роботи експертів Апарату ВРУ.

В цьому ж контексті варто розглядати і роль уряду як політично відповідального інституту. В європейських країнах основним суб'єктом проведення експертизи внесених на розгляд парламенту законопроектів є уряд або консультативні органи при ньому. В обов'язковому порядку законопроекти подають до уряду чи до окремих центральних органів виконавчої влади, зокрема, в Естонії, Іспанії, Латвії, Литві, Румунії, Словаччині, Словенії, Чехії. Це цілком зрозуміло, оскільки саме уряд відповідає за імплементацію політики та несе відповідальність перед парламентом та, відповідно, перед виборцями. Крім того, у висновках структурних підрозділів Апарату ВР часто зустрічаються зауваження щодо необхідності саме урядової експертизи.

12. Запровадити обов'язкову експертизу законопроектів урядом.

13. Закріпити в Конституції можливість схвалення законопроектів простою більшістю від присутніх на пленарному засіданні депутатів.

14. Спростити процедуру подолання вето Президента на закони (в усіх країнах Європи, окрім України, Росії та Білорусі, вето долається абсолютною, а не кваліфікованою більшістю голосів депутатів).

15. Запровадити дієві та пропорційні дисциплінарні санкції за порушення принципу особистого голосування, пропуск без поважних причин засідань комітетів і пленарних засідань парламенту.

Як вже зазначалося, на останньому засіданні ВР 6-го скликання 6 грудня 2012 року було ухвалено закон «Про внесення змін до Регламенту Верховної Ради України», спрямований на вирішення проблеми неперсонального голосування, що став певним компромісом між опозицією (яка часто була змушена вдаватися до блокування президії за відсутності паритетних відносин з більшістю) та коаліцією (яка найактивніше практикувала неконституційний спосіб голосування). І провал цієї домовленості у перші ж дні роботи нового парламенту найяскравіше засвідчив необхідність законодавчого закріплення саме механізмів відповідальності за порушення процедури персонального голосування. Звичайно, це вимушений крок, якого вимагає сама українська ситуація, в якій брак деліберативних практик не дозволив сформувати парламентську культуру достатньо високого гатунку.

16. Надати громадянам право звернення до Конституційного Суду з питань конституційності прийнятих законів (що стимулювало б депутатів до врахування при прийнятті законів вимог Конституції, правових позицій Конституційного Суду і надавало б громадянам додаткові можливості захисту своїх конституційних прав).

Це питання за 2012 рік набуло ще більшої актуальності, хоча законодавці й уникали його загострення. З огляду на велику кількість відверто антиконституційних законів, ухвалених протягом минулого року, закріплення за громадянами права звертатися до КС з питань конституційності прийнятих законів видається не просто бажаним, а й конче необхідним. Яскравим прикладом у цьому контексті виступає новий закон «Про всеукраїнський референдум», який не лише порушує Конституцію, але й напругу загрожує правам громадян. Однак активні та небайдужі громадяни, не маючи прямих виходів на КС, змушені звертатися до де-юре визначених та потенційно доступних суб'єктів звернення: народних депутатів України (яких повинно назбиратись не менше 45-ти) або Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. А враховуючи політичну ситуацію, такі варіанти вимагають високого рівня поінформованості та мобілізації громадянського суспільства, а також доступу до медійного простору. І це лише для вирішення проблеми одного неконституційного закону, а таких законодавчих актів, якщо вірити висновкам ГНЕУ та ГЮУ Апарату ВР, назбиралось не один десяток.

17. Запровадити громадську антикорупційну експертизу законопроектів, висновки якої розміщувалися б на веб-сайті Верховної Ради.

Рекомендації щодо покращення ситуації у сфері законодавства

Зважаючи на катастрофічно низький рівень виконання рекомендацій «Демократичного барометру-2011» у галузі законодавства, варто зазначити, що всі ті рекомендації, які були висловлені на 2012 рік, лишаються актуальними і в 2013 році.

Експертна група:

1. Євген Захаров
2. Володимир Яворський

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Права людини» за період 1 січня – 31 грудня 2012 року становить 1,98 бала.

У 2012 році, попри деякі позитивні кроки влади у сфері забезпечення прав і свобод, збереглася тенденція останніх трьох років щодо погіршення загальної ситуації та втрати ознак демократичної держави. Водночас, порівняно з 2010–2011 роками, коли можна було констатувати повну відсутність державної політики з дотримання прав людини, в 2012 році політика держави в цій сфері дещо змінилася, і ситуація з правами людини стала строкатою і мозаїчною. Спостерігалися позитивні, іноді успішні дії органів влади в окремих сферах, спрямовані на здійснення українцями своїх прав, проте в інших сферах змін на краще або не відбувалося, або, навпаки, результати зусиль призвели до ще більших порушень. Незмінним, утім, лишилися першопричини проблем у царині прав і свобод людини: монополізація влади й економіки правлячою партією, використання владних повноважень для особистого збагачення та подальший ріст корупції.

Причинами певної зміни політики стали побоювання отримати санкції від міжнародних інституцій й опинитися в повній міжнародній ізоляції, а також необхідність продемонструвати успіхи держави перед парламентськими виборами. Проте 2012 рік повною мірою виявив головну особливість цієї політики – намагання виконати усї рекомендації міжнародних інституцій, які не зазіхають на владу українського керівництва, та ігнорувати ті, які загрожують цій владі.

26 січня Парламентська асамблея Ради Європи (ПАРЄ) ухвалила резолюцію щодо функціонування демократичних інституцій в Україні, в якій ПАРЄ висловила занепокоєність судовими процесами над колишніми урядовцями, піддала критиці принципи функціонування судової та правоохоронної системи, представила свої зауваження до нового виборчого закону та передбачила можливість застосування санкцій до України, якщо вона не виконуватиме зазначені вимоги. Резолюція містила вимогу звільнити опозиційних політиків і забезпечити їм безперешкодну участь у майбутніх парламентських виборах, реформувати судову та правоохоронну систему, зокрема ухвалити новий Кримінальний процесуальний кодекс (КПК), зменшити прохідний бар'єр та скасувати заборону на участь у виборах блоків.

Вочевидь, угода про асоціацію з ЄС, якої так прагне українська влада, неможлива без виконання вимог і рекомендацій ПАРЄ. І вже 1 лютого Президент створив робочу групу для виконання резолюції ПАРЄ. Однак з усіх суттєвих вимог ПАРЄ було виконано лише одну: ухвалення КПК. Всі інші, в тому числі звільнення політичних в'язнів, реформування судової системи та внесення змін до виборчого законодавства, було проігноровано.

Ухвалення нового КПК стало безсумнівним позитивом 2012 року. Незважаючи на його численні недоліки, він виявився значно кращим, ніж можна було очікувати. Крім того, до законодавчих здобутків у сфері прав людини варто віднести нові закони «Про адвокатуру» та «Про громадські об'єднання». Попри певні зусилля щодо виконання рекомендації ПАРЕ стосовно здійснення свободи мирних зібрань, яка масово порушувалася в Україні в 2012 році, у напрямку розробки за участю громадських експертів якісного законопроекту, його поки не вдалося ухвалити. Позитивним моментом стало введення в дію системи безоплатної правової допомоги та створення регіональних центрів, які почнуть працювати з 1 січня 2013 року (щоправда, лишається серйозна проблема з їх фінансуванням, адже виділених бюджетом коштів вистачить тільки на 4 місяці). Генеральний прокурор неодноразово заявляв протягом 2012 року про необхідність боротьби з катуваннями, і цього року було покарано більше правоохоронців за ці злочини, ніж у 2010–2011 роках. Обрання Валерії Лутковської новим омбудсманом також можна вважати позитивним кроком для прав людини. У взаємодії з громадськістю вона успішно почала будувати національні превентивні механізми запобігання катуванням та поганому поведженню, механізми парламентського контролю за доступом до інформації та захистом персональних даних, надавати рекомендації парламенту щодо законопроектів, які стосуються прав людини, деякі з яких були враховані.

Інші успішні дії держави щодо прав людини в 2012 році не проглядалися.

Усюди, де керівництво держави вбачало загрозу своїй владі або економічним інтересам, воно давало жорстку відсіч тим, хто, на її думку, заважав їй. У 2012 році продовжувалось і навіть подеколи посилювалось використання Генеральної прокуратури (ГП), Міністерства внутрішніх справ (МВС), Служби безпеки України (СБУ), податкових органів як інструментів для репресій проти опозиції та громадських рухів. Продовжувала залишатися цілком залежною судовою системою: контроль над судами і надалі був ключовою умовою збереження влади. Про повагу до правосуддя знову не було й мови. Жодну рекомендацію ПАРЕ щодо судової реформи не було виконано.

Кожного разу, коли виникала колізія між економічними інтересами владної верхівки і правами людини, владні інтереси перемагали. Усі «реформи» – податкова, пенсійна, медична, адміністративна тощо, – а також багато поточних дій державних органів (скорочення мережі медичних, освітніх та культурних установ, автобусних маршрутів, місцевих та швидких поїздів тощо) виявилися спрямованими на зменшення дефіциту бюджету за рахунок коштів населення і йгнорували права людини. Наслідком стало зростання бідності та соціальної нерівності, що виглядало особливо неприродно на тлі шаленого росту політичної корупції та корупції вищих посадових осіб держави, розкрадання або використання не за призначенням коштів із бюджету. Поряд з цим вдавана боротьба з корупцією у вигляді вибіркового кримінального переслідування насправді лише підсилювала корупцію.

Придушення бізнесу та встановлення кримінальної системи відносин між бізнесом та владою вбивали ринок, конкуренцію і свободу підприємництва та робили примарним право власності. Це змушувало до перенесення бізнесу в інші країни або просто до його закриття. Усе це разом із наслідками податкової реформи, за оцінками соціологів, призвело до зменшення вдвічі кількості українців, яких можна віднести до середнього класу.

Пенсійна реформа не збільшила, а зменшила пенсійні виплати, не зменшила, а збільшила дефіцит Пенсійного фонду (в 2012 році – на 7 млрд грн.), нарешті, вона так і лишилася несправедливою: зокрема спеціальні пенсії так і не ліквідували.

Несправедливою була й система соціального забезпечення, розмір різних видів якої визначав Кабінет Міністрів (КМ), виходячи з коштів, які були в бюджеті. Отже, розмір соціальних виплат «чорнобильців», «афганців», інвалідів та ветеранів війни, одиноких матерів та інших категорій населення повністю залежав від волі КМ. При цьому норми відповідних законів про соціальні гарантії ніхто не скасовував: вони лишилися чинними, однак їх часто ігнорували.

Медична реформа виявилася спрямованою і проти хворих, і проти лікарів. У сільській місцевості експериментальних областей, де її провели, люди, особливо літнього віку, часто просто не могли дістатися до лікарень, які тепер розміщені іноді більш, ніж за сотню кілометрів. Лікарі-спеціалісти, які у великій кількості втрачали роботу внаслідок ліквідації їхніх медичних установ, мали перевчитися за рекордно низький термін у 6 місяців та працевлаштуватися на посади лікарів загальної практики – сімейної медицини – і при цьому починати з нижчої категорії.

Ідея економії дефіциту бюджету за рахунок самозабезпечення бюджетників дійшла до свого логічного кінця в концепції реформування кримінально-виконавчої системи, яка передбачала, що установи виконання покарань самі дбатимуть про себе і зароблятимуть на своє існування. І це при тому, що 50% засуджених не працювали: держава була не в змозі надати їм роботу.

Так звану адміністративну реформу доповнили шість законопроектів, внесених представником президента в парламенті Юрієм Мірошниченком і ухвалених у першому читанні. Вони погіршують становище інвалідів, вірян, інших категорій населення, суттєво загрожують екологічним правам, оскільки ліквідовують регіональні територіальні управління охорони навколишнього природного середовища Міністерства екології та природних ресурсів, які хоч якимось чином були запобіжниками забруднення довкілля.

Якразив прикладом законів, що порушують права людини, стали ухвалені в один день закон «Про засади державної мовної політики», який було підписано президентом, незважаючи на масові протести різних груп населення, і закон про здійснення державних закупівель, що вивів державні підприємства з-під обов'язкової дії тендерних процедур.

Іншим яскравим прикладом законотворчості з порушенням прав людини став закон про будівництво двох енергоблоків на Хмельницькій атомній електростанції (ХАЕС), внесений КМ і ухвалений парламентом всупереч рішенням і застереженням десятків громадських слухань в населених пунктах у 30-кілометровій зоні довкола ХАЕС. Не було проведено ні державної екологічної експертизи техніко-економічного обґрунтування проектів будови, ні консультативного референдуму стосовно розміщення ядерної установки, які є обов'язковими відповідно до закону. Згідно з законом, до ухвалення рішення про будівництво повинна була бути проведена оцінка його впливу на довкілля у транскордонному аспекті з усіма зацікавленими країнами. Низка країн (Австрія, Білорусь, Польща, Словаччина, Угорщина, Молдова, Румунія) визнали, що проект будівництва може негативно вплинути на їхню територію і запропонували почати двосторонні консультації з Україною. Але вони так і не отримали відповіді на свої запити щодо цього проекту. Отже, процеду-

ри участі громадськості зацікавлених країн та консультації з іноземними країнами не було завершено. При цьому проект АЕС з такими реакторами розроблявся у 1970-х роках і не відповідає сучасним вимогам безпеки.

Ще одним красномовним прикладом став закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», який передбачає створення великого банку даних, який міститиме персональні дані жителів країни (перелік даних невичерпний) і використовуватиметься для видання біометричних документів (їх перелік також невичерпний). Окрім закордонного паспорта, біометричними стають внутрішній паспорт і посвідчення водія, і замінювати їх тепер потрібно буде кожні 10 років. Закон грубо порушує Конституцію, закон «Про захист персональних даних», право на приватність і обтяжує державний бюджет дуже дорогими технологіями. Поза тим, всі аргументи щодо неприйнятності закону не були почуті, і уся ця система працюватиме всупереч здоровому сенсу й проти інтересів українців, які будуть змушені регулярно платити великі кошти за біометричні документи на користь приватної корпорації «ЄДАПС».

Протягом року складалося враження, що вся законотворчість була спрямована на задоволення політичних і економічних інтересів політичної та бізнесової еліти й проти прав та інтересів так званих «маленьких українців», у відданості яким так присягалися українські політики.

Україна ще має шанс повернутися на шлях демократії, однак з кожним роком зробити це буде все важче. Фактично, швидкому поверненню до авторитаризму чинить опір активність суспільства та побоювання щодо можливості застосування міжнародних санкцій за порушення прав людини, що негативно впливає на позиції українських посадовців і олігархів. Ті позитивні зміни, що відбулися, мотивовані саме цими чинниками, а сталися вони винятково у сферах, що не становлять загрозу перебуванню чинної політичної сили при владі. Це означає, що, скоріше за все, влада не прямуватиме у бік демократії, однак і цілковито авторитарні тенденції будуть не в інтересах чинної влади, а тому можна передбачити, що певні негативні тенденції у сфері політичних прав триватимуть і надалі, хоча прогрес у реалізації окремих прав і свобод також можливий.

Головними подіями і тенденціями 2012 року, на нашу думку, були:

1. Обмеження фундаментальних свобод – слова, інформації та мирних зібрань.
2. Продовження монополізації влади однією політичною силою, посилення неефективності системи стримувань та противаг і погіршення функціонування контрольних механізмів.
3. Проведення парламентських виборів, що суттєво обмежили політичну конкуренцію і брутально порушували права людини, особливо під час процедури підрахунку голосів.
4. Продовження переслідування лідерів політичної опозиції, зокрема засудження до 4-річного ув'язнення Юрія Луценка, позасудові переслідування громадських активістів, журналістів, членів окремих профспілок, використання для цього правоохоронних органів – прокуратури, МВС, СБУ, а також податкових органів.
5. Обмеження свободи підприємництва та соціально-економічних прав населення.

6. Прийняття Кримінального процесуального кодексу, законів «Про громадські об'єднання», «Про адвокатуру».

7. Намагання зробити адвокатуру підконтрольною владі за рахунок обрання слухняних органів адвокатського самоврядування і опір частини адвокатів цим діям.

8. Діяльність нового Уповноваженого ВРУ з прав людини, зокрема, створення і початок запровадження національних превентивних механізмів запобігання катуванням та поганому поводженню.

1. Достатня правова забезпеченість захисту прав людини в Україні.

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

Середня експертна оцінка – 2,4 бала.

Попри певні покращення у правовому забезпеченні захисту прав і свобод протягом року зберігалася загальна тенденція до погіршення ситуації.

Серед безумовних позитивів варто відзначити ухвалення нового Кримінального процесуального кодексу 13 квітня 2012 року, що набув чинності 19 листопада 2012 року, і нового закону «Про громадські об'єднання» 22 березня 2012 року, що набуде чинності з 1 січня 2013 року. Попри суттєві зауваження, позитивом також можна більшою мірою вважати ухвалення закону «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень» 5 червня 2012 року, спрямованого проти проблеми невиконання державою рішень національних судів, що набуде чинності з 1 січня 2013 року. Позитивним моментом став також розвиток системи безоплатної правової допомоги, яка почне працювати 1 січня 2013 року. Проте як запрацюють ці механізми, покаже практика.

5 липня 2012 року парламент ухвалив довгоочікуваний закон «Про благодійництво та благодійні організації». 31 липня він був надісланий на підпис президенту, проте відтоді й до кінця 2012 року президент не підписав закон і не застосував до нього право вето. Таким чином, було відверто порушено Конституцію, у результаті чого ухвалений закон поки не набув чинності й невідомо коли це може статися. За оцінками багатьох експертів, цей закон враховує міжнародні стандарти в сфері свободи об'єднань і позитивний досвід регулювання інших країн та є також великим кроком для покращення ситуації зі свободою об'єднань у майбутньому.

Протягом року тривала підготовка до другого читання в парламенті проекту закону про свободу мирних зібрань, що отримав достатньо схвальну оцінку міжнародних експертів. Однак до його розгляду справа не дійшла, й робота з його доопрацювання триватиме.

Попри ці позитиви, було значно більше спроб законодавців обмежити права людини та основоположні свободи. Одним із найбільш серйозних обмежень прав і свобод можна вважати закон «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» від 20 листопада 2012 року. Він заклав дуже небезпечні довготривалі тенденції в обмеженні права на приватне життя та свободу пересування. Варто згадати недалу спробу парламенту ввести кримінальну відповідальність за наклеп,

а також підготовку до другого читання законопроекту про заборону пропаганди гомосексуалізму, що суттєво обмежували свободу вираження поглядів.

16 жовтня 2012 року несподівано парламент ухвалив суперечливі зміни до закону про релігійні організації завдяки прийняттю закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства юстиції України, Міністерства культури України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів, а також Державного космічного агентства України». Цими змінами було розширено сферу державного втручання органів влади в діяльність релігійних організацій та законодавчо закріплено процедуру подвійної реєстрації релігійних організацій, що порушує міжнародні стандарти.

Дуже невдалими спробами покращити ситуацію із забезпеченням прав людини стали зміни до закону «Про захист персональних даних» від 20 листопада 2012 року та прийняття закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» від 6 вересня 2012 року. Зміни до закону про захист персональних даних хоч і



покращили закон, однак не ввели додаткових гарантій щодо захисту персональних даних відповідно до міжнародних стандартів. Зокрема, практично необмеженим лишилося право вільного обміну персональними даними між органами влади чи використання зібраних даних для інших цілей, ніж це визначено законом. Також великим негативом стало збільшення контрольних функцій органів влади у цій сфері, що дає велике поле для зловживань. Закон проти дискримінації лишився декларацією держави і не надав серйозних гарантій для протидії їй.

До негативу також варто занести внесення змін до низки законів, спрямованих на зменшення чи навіть ліквідацію соціально-економічних прав окремих вразливих верств населення.

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

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

Середня експертна оцінка – 1,5 бала.



На жаль, виконання законів, що стосуються прав людини, у 2012 році ставало дедалі більшою проблемою. У країні поступово створювалася система ігнорування певних законодавчих вимог. Держава відмовлялася виконувати свої зобов'язання перед людьми навіть у разі, коли вони були підтвержені рішеннями суду. Загрозовою стала ситуація із законами, які регулюють соціальні гарантії. Їх не скасували, і відповідні норми мали діяти. Але їх здійснення відбувалося лише за наявності бюджетних коштів на забезпечення гарантій, і Кабінет Міністрів визначав обсяг і спрямованість соціальної допомоги, виходячи із наявних можливостей. Ця практика була підтверджена й двома рішеннями Конституційного Суду (КС)! Суди не приймали позови щодо невиконання законів про соціальні гарантії, а щодо старих рішень з'явилися вказівки не виконувати судові рішення. Держава й надалі відмовлялася виконувати рішення національних судів, що були винесені не на її користь, використовуючи різні мотиви. Все частіше зустрічалася ситуація, коли адміністративна практика відрізнялася від норм законів.

Предметом нехтування ставали навіть статті Конституції. Було ухвалено низку законів, які порушують Конституцію – «Про засади державної мовної політики», «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують

громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та інші. Брутальним порушенням Конституції та законів України стали процедурні порушення в Верховній Раді (ВР), коли депутати постійно голосували чужими картками. Постійно відбувалися порушення парламентського регламенту щодо розгляду законопроектів, ігнорувалася експертна думка, вимоги організацій громадянського суспільства. Парламент перетворився на машину для штампування заздалегідь підготовлених не ним рішень.

Тому в Україні зберігалася ситуація, коли законодавство начебто містить перелік прав людини й основоположних свобод, однак відсутні ефективні процедури їх реалізації, що залишає ці права лише порожніми нормами, а не ефективним інструментом захисту від свавілля держави.

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

Середня експертна оцінка – 1,6 бала.

Протягом 2012 року в Україні загалом зберігалася ситуація, яка була в 2011 році – криза державних інститутів, спрямованих на захист прав людини, передусім правоохоронних органів і судів. Причини цього були тими, що і раніше:

(1) Відсутність системних реформ контролюючих органів, що забезпечили б їхню незалежність та ефективність. Наприклад, реформа судів призвела до посилення залежності судів від органів влади й, відповідно, суди почали значно гірше виконувати функції контролю за владою.

(2) Усі державні посади в країні контролювала одна політична сила. Її представники, відповідно, ніколи не використовуватимуть свої повноваження проти своїх однопартійців. Наприклад, у КС зникли спори щодо компетенції органів влади, котрими він був переповнений з 2004 по 2009 роки.

(3) Високий рівень корупції був притаманний саме контролюючим органам, а ефективних механізмів проти корупції влада не запропонувала.

Позитивний потенціал нового КПК ще не встиг проявитися. Але практика вже засвідчила небажання виконувати норми КПК: були випадки, коли справи за «старими» епізодами починали розглядати після 19 листопада (дата набуття чинності КПК) за старим КПК, а не новим. Політичні замовлення та корупція викривлювали діяльність цих органів чи обертали їхню діяльність проти суспільства. Водночас зростала недовіра населення до цих інститутів.

2012 рік засвідчив, що діяльність силових структур – МВС, СБУ, прокуратури – залишилась політично вмотивованою. Їх використовували для політичних переслідувань політичних опонентів влади й активістів громадських рухів у справах про адміністративні правопорушення, але просто в незаконний спосіб, а нових кримінальних справ з політичними мотивами в 2012 році майже не було. Відповідно,

замість того, щоб стояти на сторожі основних прав і свобод людини, правоохоронні органи частіше були відповідальними за їх порушення.

Єдиним винятком була діяльність нового Уповноваженого ВРУ з прав людини, але вона працює ще надто мало часу, щоб можна було підбити підсумки. Безсумнівним досягненням нового омбудсмена стало створення і запровадження національних превентивних механізмів відповідно до Факультативного протоколу до Конвенції ООН проти катувань. У 2012 році за перших 8 місяців діяльності було здійснено понад 160 візитів до місць несвободи. Поки залишається відкритим питання щодо їхньої ефективності: незрозуміло, як реагуватимуть адміністрації цих установ на виявлені вади та невідповідність практики законодавству – минуло надто мало часу.

4. Дотримання у суспільстві політичних прав і свобод (свобода мирних зібрань і свобода асоціацій, право на участь в управлінні, право обирати та бути обраним у органи влади, право утворювати політичні партії, безперешкодна діяльність опозиційних політичних сил, право висловлювати будь-які політичні погляди тощо).

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – повна відсутність політичних прав і свобод, переслідування громадян за політичними мотивами (навести приклади), «5» – повне дотримання у суспільстві політичних прав і свобод.

Середня експертна оцінка – 1,9 бала.

Дотримання політичних прав і свобод протягом 2012 року знову погіршилося. Продовжилася тенденція попередніх двох років щодо істотного обмеження політичної конкуренції за допомогою контролю національних ЗМІ, тиску з боку правоохоронних органів і замовних кримінальних переслідувань. Кримінальні справи проти політичних опонентів були визнані міжнародною спільнотою політичними. Так, Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ) у справі «Луценко проти України» визнав, що затримання та арешт Луценка відбувалися всупереч національному законодавству та з політичними мотивами не дати йому виступати публічно й відстоювати свою позицію.

У 2012 році порушень свободи мирних зібрань було ще більше, ніж у 2011 році – органи влади та місцевого самоврядування вперто не бажали дати людям можливість висловлювати своє ставлення до держави та її політики публічно. Згідно з даними за перше півріччя 2012 року, суди ухвалили тільки 8 рішень на користь організаторів мирних зібрань із 106 позовів органів влади та місцевого самоврядування (тобто 92,5% із них було задоволено). Для порівняння, в 2011 році загалом у реєстрі було 203 рішення і 89,4% задоволених на користь влади позовів. За друге півріччя 2012 року кількість судових заборон зростає (за рахунок протестів проти мовного закону і виборчих мітингів). Із 106 згаданих позовів 29 подали в місті Харкові, всі з них задовольнили.

Проблеми з дотриманням права на мирні зібрання були насамперед зумовлені такими чинниками: відсутністю профільного закону, що регулював би реалізацію свободи мирних зібрань; необґрунтованою заборонами мирних зібрань судом; встановленням різного виду обмежень на мирні зібрання з боку органів місцевої влади щодо місця проведення, строків завчасного повідомлення тощо; тиском на активістів та організаторів мирних заходів з боку правоохоронних органів (СБУ,

міліція) і посадових осіб установ, в яких працювали або навчалися активісти та ініціатори зібрань (керівників організацій, ректорів вузів тощо); незаконним припиненням, перешкоджанням і перевищенням повноважень або бездіяльністю з боку працівників міліції.

Під час виборчої кампанії до парламенту деякі місцеві ради стали трактувати зустрічі кандидатів із виборцями як мирні зібрання та забороняти їх під всякими приводами. Нібито через конкуруючі мітинги суд заборонив проводити зустріч опозиційних кандидатів із виборцями в Чернігові 1 жовтня та в смт. Комінтернівське Одеської області 15 серпня 2012 року. В Харкові 13 жовтня суд заборонив зустріч Арсенія Яценюка з виборцями на підставі того, що майдан Свободи є місцем відпочинку харків'ян, а зустріч може заважати їм. При цьому на майдані проходили мітинги Комуністичної партії України (КПУ) і Партії регіонів (ПР). Судове рішення містило формулювання «проведення акції проти влади не є можливим», а також заборону проведення акції «й іншим учасникам».



Найбільшим сплеском мітингової активності протягом 9 місяців 2012 року стали протести проти нового закону про мовну політику, який 3 липня ухвалила ВР. Після того акції протесту відбулися в десятках міст України. Мирні акції були заборонені судами в Харкові, Донецьку, Броварах, Сімферополі, Дніпропетровську, Запоріжжі, Черкасах, Києві. У Києві заборона суду містила формулювання «Обмежити право на мирні зібрання шляхом заборони громадянину Торубу Вадиму Миколайовичу та іншим суб'єктам, які реалізують права на мирні зібрання, проведення заходів з 4 по 9 липня 2012 року біля будівель Верховної Ради, Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, центру ділового та культурного співробітництва «Український дім» та Європейській площі». В Харкові протести проти мовного закону суд забороняв 6 разів. У всіх випадках суд не давав стороні відповідача часу на підготовку захисту і не брав до уваги жодних аргументів відповідачів. У 2 випадках з 6 відповідачів узагалі не повідомляли про судові засідання.

У 2012 році також погіршувалася ситуація зі свободою об'єднань. Це було пов'язано із загальним погіршенням середовища для діяльності громадських організацій, зокрема, збільшенням тиску з боку органів влади та зменшення можливостей співпраці з органами влади. Паралельно було ухвалено нове законодавство для громадських організацій, від якого можна очікувати значного покращення у сфері свободи об'єднань з наступного року.

Попри те, що чинне українське законодавство не відповідає міжнародним стандартам і значною мірою необґрунтовано обмежує свободу об'єднань, раніше це частково згладжувала позитивна адміністративна практика, котра не використовувала на повну всі законодавчі обмеження. Однак за останні декілька років поступово ця практика погіршувалася: збільшилася кількість перевірок з боку легалізуючих органів, кількість вимог при реєстрації чи перереєстрації громадських організацій, котрі не передбачені законодавством, кількість позовів про ліквідацію громадських організацій тощо.

Не вступив у дію й прогресивний закон «Про благодійництво та благодійні організації» попри те, що його було надіслано на підпис президенту ще 31 липня 2012 року (див. пункт 1).

6 листопада 2012 року парламент ухвалив закон «Про всеукраїнський референдум», що значно обмежив політичну свободу громадян. Зокрема, було просто ліквідовано місцевий референдум. Закон у багатьох положеннях суперечив міжнародним стандартам і Конституції України.

Парламентські вибори продемонстрували нестримне бажання партії влади підсилити свою присутність у парламенті та використання для цього підкупу та залякування кандидатів від опозиції та інших «небажаних» кандидатів. Там, де ця політика не спрацювала, застосовували брудні засоби для фальсифікації результатів виборів на свою користь під час підрахунку голосів. Загалом стандарти чесних та справедливих виборів не були дотримані, а право бути обраним лишилось ілюзорним. За різними оцінками, це були найменш демократичні вибори з 2004 року.

5. Дотримання у суспільстві громадянських прав і свобод (право організувати громадські об'єднання, свобода слова й інформації, свобода думки, совісті та релігії).

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – повна відсутність громадянських свобод, переслідування за вияви громадянської активності (навести приклади), «5» – дотримання у суспільстві всіх громадянських прав та свобод, державна підтримка розвитку громадянського суспільства.

Середня експертна оцінка – 1,8 бала.

Ситуація з дотриманням громадянських прав і свобод у 2012 році погіршилася, передусім у сфері права громадян на свободу слова та свободи громадської діяльності.

2012 рік характеризувався різким збільшенням фізичної агресії проти журналістів, збільшенням цензури й кількості замовних матеріалів. Так, за оцінками громадських організацій, було зафіксовано рекордну кількість порушень прав журналістів за останні 10 років: 80 нападів і фактів застосування фізичної сили до журналістів.

тів, порушено 6 кримінальних справ за 171 статтею Кримінального кодексу, було зроблено спробу ухвалити закон про криміналізацію наклепу, збільшено розміри позовних вимог щодо відшкодування моральної шкоди у судових справах проти ЗМІ та журналістів. З'явився факт прямої політичної цензури, пов'язаної з іменем Президента України Віктора Януковича. Кримінальні справи проти опозиційного каналу «ТВі» та інтернет-видання «Лівий берег» засвідчили намагання закрити рота тим, хто критикував дії держави. Ці справи були припинені винятково внаслідок дуже широкого резонансу навколо них і жорсткої реакції міжнародних організацій, які захищають свободу слова.

Посилився тиск на правозахисників і громадських активістів, основною діяльністю яких є захист прав і свобод людини. На розгляді суду лишилися резонансна справа Юрія Косарева, члена громадської організації «Луганська правозахисна група», який захищав трудові права найманих робітників підприємства «Успенський кар'єр». Іншою загрозливою тенденцією стала показова бездіяльність працівників міліції у випадках застосування фізичної сили проти правозахисників і громадських активістів. Нерозслідуваною лишилася справа Ростислава Шапошнікова, керівника організації «Дорожній контроль», яка займається моніторингом діяльності працівників міліції. 24 березня 2012 року його затягнули до машини невідомі, вивезли до лісу й побили.

Апогеєм безкарності стало вбивство Володимира Гончаренка, відомого еколога, видавця газети «Екобезпека», голови громадського руху України «За право громадян на екологічну безпеку». Він помер у лікарні 4 серпня 2012 року внаслідок отриманих тілесних ушкоджень. Еколога було жорстко побито через 4 дні після прес-конференції, на якій він заявив про розміщення у Саксаганському районі Кривого Рогу 180 тонн хімічно забрудненого металобрухту.

Міжнародна федерація за права людини вперше за багато років включила Україну до категорії держав, де зафіксовано «найбільш серйозний тиск на правозахисників». У щорічній міжнародній доповіді Обсерваторії із захисту правозахисників, присвяченій ситуації з переслідуванням правозахисників і громадських активістів у світі, Україну згадували на рівні з Іраком, Угандою, Афганістаном, Пакистаном, Індонезією тощо.

Протягом року спостерігалися дії різних органів влади, які мали на меті відторгнути молодь від суспільної активності, а також були прикладами політичного переслідування молоді. Поширеною була практика проведення профілактичних бесід працівниками СБУ та міліції з активістами різних молодіжних організацій в різних регіонах України (зокрема, про такі випадки повідомляли ВМГО «Фундація регіональних ініціатив», незалежна студентська профспілка «Пряма Дія» тощо). У різній формі від порад до погроз молоді рекомендували не брати участь у протестних акціях, розпитували про керівництво організації, джерела її фінансування тощо.

Існував значний тиск з боку Міністерства освіти, науки, молоді та спорту й адміністрацій навчальних закладів на студентів та органи студентського самоврядування, які не підтримували політику міністерства. До університетів, де навчалися студенти та керівники органів студентського самоврядування, які публічно висловлювали свою незгоду з урядовим законопроектом про вищу освіту або були помічені на акціях протесту, телефонували посадові особи міністерства з вимогою провести виховну бесіду з незгідними. Для усунення незгоди з політикою навчальних закладів

останні могли вдаватися до різних засобів, наприклад, домашнього арешту в гуртожитку Тетяни Конченкової, студентки Шахтарського педагогічного училища.

Влада показово залякувала молодь за будь-які протестні настрої. Так, 2 березня 2012 року було затримано двох студентів за розклеювання «антипрезидентських листівок» на вулицях Херсону. Листівки, на думку працівників міліції, «в грубій і образливій формі висміювали голову держави». Проти студентів було порушено кримінальну справу за групове хуліганство та обрано підписку про невийзд як запобіжний захід. За результатами розслідування кримінальну справу закрили, натомість студентів притягнули до сплати штрафу за адміністративне правопорушення.

27 березня 2012 року під час акції Системи колективної безпеки молоді «МАМА» у Києві та більшості обласних центрів України на знак підтримки херсонських студентів співробітники міліції в Донецьку затримали учасників акції Богдана Манюкова, Олександра Кисельова та Дмитра Дядика. Студентам інкримінували наступне правопорушення: «...находясь возле входной калитки поста ГУМВД Украины в Донецкой области, совершили мелкое хулиганство, а именно дискредитировавши действующую власть в лице Президента Украины В.Ф. Януковича, совершили акцию путем разворачивания плакатов с изображением Президента Украины и текстом на плакатах «Широка страна моя родная, много в ней лесов, полей и рек. Я другой такой страны не знаю, Президент которой бывший зек», а также надписью – «В Херсоне за эту листовку хотели посадить студентов». Попри те, що справа досі перебуває на розгляді в суді, Дмитра Дядика вже притягнув до адміністративної відповідальності начальник відділку міліції.

Ситуація у сфері свободи релігії істотно не змінилася, хоча накреслилися негативні тенденції у бік збільшення державного регулювання цієї сфери та звуження релігійної свободи. З одного боку, зберігалася відносна свобода. З іншого – лишилися старі проблеми, пов'язані частково зі старим законодавством, та були ухвалені зміни до закону про свободу совісті та релігійні організації, що посилили державний контроль і закріпили дискримінаційну подвійну реєстрацію релігійних організацій. При цьому державна політика у цій сфері лишилася непослідовною й непрогнозованою.

У 2012 році можна було помітити певні преференції у діях центральної влади щодо Української православної церкви Московського патріархату (УПЦ МП). Це проявлялося в позиції влади щодо передачі цієї церкви в оренду приміщень, виділенні коштів з державного бюджету на реставрацію релігійних споруд, що перебували в її користуванні, та інших діях на підтримку цієї церкви. Крім того, зберігалася ситуація з наявністю певних преференцій у діях місцевої влади, пов'язаних із домінуючою на цій території релігією. Зокрема, це яскраво проявлялося при виділенні землі для будівництва релігійних споруд, поверненні церков, конфіскованих радянською владою тощо. Водночас місцева влада чинила певні перешкоди розвитку інших релігій на угоду домінуючій церкві. Проте варто відзначити, що таке домінування певних релігійних організацій було різним у різних місцевостях.

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

Середня експертна оцінка – 1,8 бала.

З одного боку, можна вважати, що у 2012 році в сфері особистих прав ситуація потенційно дещо покращилася за рахунок прийняття нових прогресивних законів – КПК, «Про статус іноземців», «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Проте чи буде використано позитивний потенціал цих нових нормативних актів, покаже практика, і це відбудеться у 2013-му та наступних роках. У 2012 році виявилися сфери застосування нелюдяного поводження, які раніше не були помітними внаслідок їх повної закритості. Йдеться про слідчі ізолятори, дитячі будинки закритого типу, насамперед для інвалідів, психіатричні лікарні.

Поширеною лишилася практика катувань і жорстокого поводження в міліції й місцях позбавлення волі. Так, тільки мережею приймалень Української Гельсінської спілки з прав людини було зареєстровано понад 160 скарг на катування й інші форми поганого поводження. Системною стала проблема відсутності ефективного, швидкого та незалежного розслідування скарг про катування. Суди часто використовували докази, отримані під катуванням, для обвинувачення особи. Продовжувалося побиття підслідних та засуджених спецназом, застосування кайданків при переведенні хворих засуджених до цивільних лікарень. Став відомий дикий випадок, коли кайданки не відстебнули навіть в пологовому кріслі, і молода жінка внаслідок цього, а також внаслідок суцільної байдужості медичного персоналу дуже тяжко народжувала дитину 7 годин під пильним наглядом трьох конвоїрів. Хронічне недофінансування кримінально-виконавчої системи призводило до значного погіршення харчування та лікування в СІЗО та деяких установах виконання покарань, де немає роботи для засуджених.

У 2012 році набув чинності новий Кримінальний процесуальний кодекс. На сьогодні повною мірою його важко оцінювати, але він закладає нову систему кримінальної юстиції, побудовану на повазі до прав людини. Зокрема, у ньому по-новому викладено підхід до системи доказування, змінено систему досудового тримання під вартою, скасовано інститут додаткового розслідування. Ці та інші заходи спроможні змінити ситуацію на краще, але багато залежатиме від дій правоохоронців та застосування його норм на практиці.

Омбудсман через зміни в законодавстві отримав право вільного доступу до усіх місць несвободи й став відповідальним за контрольний механізм запобігання катуванням, що передбачений Факультативним протоколом до Конвенції ООН проти катувань. Цей механізм працював за допомогою систематичних візитів і візитів без попередження в місця несвободи.

Суттєві проблеми зберігалися з реалізацією права на справедливий суд. Реформа 2010 року за допомогою зміни повноважень Вищої ради юстиції створила механізм впливу на судді з боку влади, що завдало потужного удару по незалежності судочинства. Збереглися проблеми й тривалого судового розгляду справ і невиконання судових рішень.

Значне погіршення ситуації відбулося з дотриманням права на приватне життя унаслідок прийняття вже згаданого закону «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус».

Як уже зазначалося, вкрай поганою лишилася ситуація з судовою системою, яку в усіх справах, де присутній владний інтерес, зробили слухняним виконавцем чужої волі.

7. Дотримання економічних прав.

Середня експертна оцінка – 1,4 бала.

Рівень життя в Україні протягом 2012 року продовжував знижуватися, бідність і надалі лишалася актуальним питанням для багатьох людей. Істотне зменшення соціально-економічних прав, хронічне недофінансування їх реалізації, відмова держави від виконання судових рішень із захисту соціально-економічних прав були характерними рисами державної політики 2012 року.

«Прожитковий мінімум», що є критерієм формування рівня оплати праці та соціальних виплат, і надалі визначався на підставі наборів продуктів харчування, непродовольчих товарів і послуг, затверджених ще одинадцять років тому урядовою постановою від 14 квітня 2000 року. Відповідно, його розмір не давав змоги забезпечити навіть мінімальні потреби людини. Законом про державний бюджет прожитковий мінімум на січень 2012 року було визначено в розмірі 1017 грн на місяць (127 доларів США), на січень 2013 року – 1073 грн (134 доларів).

Збереглася проблема з використанням Кабінетом Міністрів показника «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який суперечить Конституції України та закону «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» й неправдоно обмежує рівень соціальної допомоги. Використання цього «сурогатного» показника, що становить близько 50% «прожиткового мінімуму» (котрий, як вказано вище, є застарілим і не відповідає реаліям життя), відображало неспроможність держави реалізувати базові соціальні стандарти й забезпечувати зростання життєвого рівня населення.

Право на достатнє житло у 2012 році було об'єктом активної уваги з боку держави, яка намагалася втілити у життя досить амбіційну програму доступного житла. Проте реальність показала, що ця програма була більше заснована на популізмі, ніж на бажанні здійснити певний прогрес у цій сфері. Як наслідок, ця програма не забезпечила доступності житла, але в черговий раз показала нерозуміння державою сутності цієї проблеми.

В Україні не було ефективної системи надання соціального захисту найменш забезпеченим категоріям населення. Зокрема, це стосувалося системи пільг. Загалом право на отримання пільг регламентують понад 50 нормативно-правових актів, які постійно змінювалися й поповнювалися новими. Кількість пільговиків сягнула понад 13 млн осіб, які мають право на пільги за соціальною ознакою, і близько 3,2 млн – за професійною. Це свідчить про те, що третина населення України має право на пільги. Загальний обсяг пільг, яких налічується понад 600, потребує щороку більше коштів. Більшість пільг не можуть бути покриті державою й на практиці не вико-

нувалися або виконувалися у значно зменшеному обсязі. Пільги, як нагромаджені з радянських часів, так і безсистемно та недалекоглядно новостворені, не тільки дуже часто не розв'язували проблеми соціального захисту, наприклад, подолання бідності, а й створювали суспільне напруження та поглиблювали несправедливість. Значну частину пільг виплачували незалежно від рівня доходів осіб. Як наслідок, ті, кому допомога потрібна, отримували мізерні кошти, оскільки на нормальні виплати не вистачало фінансування. Проте у парламенті й надалі реєстрували нові ініціативи, спрямовані не на упорядкування, а на безсистемне та фінансово незабезпечене збільшення пільг. В умовах падіння рівня життя система соціального захисту через надання різноманітних пільг лишилася неефективною.

Протягом п'яти років набула значного поширення практика обмеження соціально-економічних прав шляхом внесення відповідних правових положень до закону про державний бюджет на відповідний рік. Парламент, приймаючи закон про державний бюджет на відповідний рік, фактично зупиняв або обмежував ним дію багатьох норм, які встановлювали певні пільги та компенсації окремим категоріям громадян. Фактично це звужувало зміст і обсяг права на адекватне забезпечення життєвого рівня, що заборонено статтею 22 Конституції України.

Офіційний рівень зареєстрованої зайнятості не відображав реальної ситуації. А вакансії, що пропонували для людей, передбачали вкрай низький рівень заробітку, на який людина не могла прогодувати себе і свою сім'ю. Високим був рівень прихованого безробіття. Водночас розмір допомоги безробітним не забезпечував мінімальних умов для виживання людини. Для прикладу, виплати особам, визнаним в установленому порядку безробітними, становили на 1 січня 2012 року 510 грн (63 дол. США).

Безпека праці також була однією з найбільш гострих проблем. Нікуди не зникли високий рівень виробничого травматизму, у тому числі смертельного, і велика кількість професійних захворювань.

Усі реформи в цій сфері, як уже сказано вище, провалилися. В цілому панувала тенденція влади не помічати проблем «маленьких українців»; головне, щоб вони не заважали державі.

8. Дотримання культурних прав.

Середня експертна оцінка – 1,8 бала.

Держава, як і в минулі роки, не приділяла належної уваги культурній політиці та реалізації культурних прав.

З липня 2012 року парламент ухвалив новий закон «Про засади державної мовної політики». Закон зменшив обсяг обов'язкового використання державної мови – української, та значно розширив сфери вживання так званих регіональних мов. При цьому закон не ґрунтувався на міжнародних стандартах і не створював запобіжників від мовної дискримінації. Він більшою мірою захищав домінуючі на певних територіях мови, а не мови меншин, що перебувають під тиском. З огляду на це, він швидше створював кращі умови для розвитку російської мови на територіях, де вона широко використовується. Посилаючись на норми цього закону та нечіткі

норми законодавства про освіту, було закрито багато класів із українською мовою викладання.

В іншому 2012 рік проявив повну зневагу держави до сфери культури. Відбувалися скорочення низки культурних установ, насамперед тих, які були розташовані в добрих будинках у центрі міст, а гуманітарні проблеми використовувалися в політичних цілях – вищезгаданий мовний закон став елементом передвиборної кампанії Партії регіонів. Складалося враження, що культура – це останнє, що хвилює українських можновладців.

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

Середня експертна оцінка – 2,3 бала.

Хоча судовий захист порушених прав лишився досить ефективним способом захисту, однак протягом 2012 року його ефективність зменшувалася.

Перш за все це було пов'язано з ростом політичної залежності суддів від виконавчої влади після реформи 2010 року. За допомогою Вищої ради юстиції, яку контролювали політики, та інших механізмів влада досягала все більшої «слухняності» суддів. Це стосувалося як Конституційного Суду, так і суддів інших судів. З огляду на це, вигравати справи в судах проти влади ставало дедалі важче, і таких випадків стало все менше.

По-друге, корупція в судах не зменшилася, що разом з іншими факторами породжувало велику недовіру громадськості до судів. Одним із таких додаткових факторів залишалася системна проблема невиконання державою судових рішень, прийнятих не на її користь.

У підсумку загальна картина мала суперечливий характер. З одного боку, досвід правозахисних організацій продемонстрував, що за наявності обґрунтованої правової позиції, професійного представлення інтересів в суді, послідовності та терпіння людина в підсумку має великі шанси захистити свої права (інтернет переповнений історіями успіху, які розповідають про такі випадки). Проте внаслідок загальної бідності мало хто міг оплачувати послуги адвоката. Попри те, що в країні почала розгортатися система безоплатної правової допомоги, її ефективність суттєво залежатиме від рівня фінансування. До того ж рівень української адвокатури залишав бажати кращого.

10. Дотримання у суспільстві рівних прав громадян, незалежно від статі, віку, національності.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – наявність серйозної дискримінації щодо певної категорії громадян (навести приклади), «5» – дотримання у суспільстві рівних прав усіх громадян.

Середня експертна оцінка – 2,3 бала.

У 2012 році залишалися серйозні проблеми з дискримінацією за віком і станом здоров'я. Вийшла на вулицю дискримінація за сексуальною орієнтацією у зв'язку з бажанням секс-меншин влаштувати публічні акції. Українське суспільство виявилось вкрай нетерпимим до секс-меншин, аж до побиття їхніх представників. Фотографія побиття лідера Гей-форуму України Святослава Шеремета шістьма молодими «патріотами» стала єдиним українським фото, яке потрапило до списку «45 найбільш потужних фото у світі в 2012 році».

6 вересня 2012 року парламент ухвалив закон «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні». Його було ухвалено поспіхом, не дочекавшись висновку Венеціанської комісії, не врахувавши критику громадських організацій і зауваження Уповноваженого ВР з прав людини. Він має певні позитивні та негативні сторони, однак, швидше за все, не стане ефективним механізмом захисту від дискримінації. Закон має некоректне визначення дискримінації, прямої та непрямой дискримінації, не містить жодних стандартів доказування дискримінації та ускладнює відшкодування шкоди, завданої дискримінацією. Він виглядає швидше декларативною заявою влади, котру однак, буде достатньо складно використати в суді для захисту від дискримінації. Певним прогресом стало лише те, що в країні нарешті з'явилося базове антидискримінаційне законодавство й встановлено чітку заборону дискримінації у всіх сферах суспільного життя, чого не було до моменту його прийняття.

З огляду на це, жодних помітних зрушень у цій сфері не відбулося.

11. Наявність у суспільстві проявів расизму та національної нетерпимості.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – наявність у суспільстві очевидних проявів національної нетерпимості (навести приклади), відсутність реальної боротьби державних органів з цими явищами, «5» – відсутність у суспільстві проявів національної нетерпимості.

Середня експертна оцінка – 3 бали.

Національна та расова толерантність була однією з небагатьох сфер, де Україна досягла прогресу в 2009–2010 роках порівняно з 2007–2008 роками. Але в 2011–2012 роках знову спостерігалось зростання насильства на расовому й етнічному ґрунті, а також стосовно секс-меншин, наркоманів та хворих на ВІЛ/СНІД. А держава не поспішала змінювати законодавство та вживати інших заходів, спрямованих проти насильства на ґрунті ненависті.

З 2010 року було знову зафіксовано ріст злочинів на ґрунті расизму. Зростає активність неформальних груп, що використовують расистську ідеологію. В першу чергу жертвами вуличних расистів стали вихідці з країн Африки, Центральної та Південно-Східної Азії, Південного Кавказу і кавказьких республік Російської Федерації. З традиційних для України національних меншин постійним об'єктом нездорової уваги ксенофобів лишилися роми (цигани) й іноді кримські татари. У 2012 році було зафіксовано щонайменше три безспірні випадки антисемітського насильства. Поширеним лишився антисемітський вандалізм.

Українська влада, натомість, виявилася неготовою захищати меншини від расистського насильства та притягувати винних до відповідальності. Більшість насильницьких злочинів і надалі не визнавали такими, що мають расистські мотиви.

Реакція правоохоронних органів на злочини на ґрунті ненависті свідчила про їхню небажання належно оцінювати прояви расизму та розслідувати упереджене ставлення. Діяльність інституціональних структур, які відповідають за припинення расової дискримінації в Україні, лишилася неефективною.

12. Стан захисту прав особливо уразливих соціальних груп (інвалідів, психічно хворих, засуджених тощо).

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – систематичне порушення прав уразливих соціальних груп (навести приклади), відсутність цілеспрямованої державної політики, спрямованої на захист прав уразливих соціальних груп, «5» – повне дотримання прав уразливих соціальних груп, реалізація послідовної політики, спрямованої на обстоювання прав уразливих соціальних груп.

Середня експертна оцінка – 2 бали.

Ситуація в цій сфері є традиційно складною, але в 2012 році держава нічого не запропонувала для позитивної зміни її. Становище ускладнилось й погіршенням державного фінансування.

Прожитковий мінімум, згідно з законодавством для непрацездатних, був меншим, ніж для працездатних, хоча в непрацездатних осіб потреби часто вищі (люди з інвалідністю потребують спеціального харчування, одягу, житла). Так, у 12 статті закону «Про Державний бюджет України на 2013 рік» було закладено такий його обсяг, починаючи з 1 січня: для працездатних осіб – 1073 гривень (134 доларів), для осіб, які втратили працездатність, – 822 гривні (102 долари).

Державна система соціального захисту громадян з інвалідністю, які потребують стороннього догляду, гарантувала догляд винятково в інтернатних закладах державної системи соціального захисту населення. До таких закладів осіб з інвалідністю поміщають без урахування їхньої волі, адже іншої можливості догляду державна система соціального захисту не передбачає: розмір оплати соціальних послуг для членів родини по догляду за інвалідом, дитиною-інвалідом становила 15% прожиткового мінімуму (приблизно 18 доларів). Наразі 53 979 осіб перебувають до кінця життя в інтернатних установах і повністю виключені з життя місцевих громад.

Гострою проблемою лишилося надання належної медичної допомоги вразливим групам, чий доступ до медичних послуг є вочевидь неефективним, а також український низький рівень паліативної медицини.

Ступінь виконання рекомендацій, запропонованих у «Демократичному барометрі-2011»

Виконано:

1. Ухвалити в пришвидшеному порядку новий Кримінальний процесуальний кодекс разом із законами про зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення та Кримінальний кодекс України.
2. Ухвалити в другому читанні Закон «Про громадські організації».

3. Відповідно до додаткового протоколу до Конвенції ООН проти катувань створити незалежний моніторинговий (превентивний) механізм контролю за місцями позбавлення волі, включно з лікарнями та інтернатами.

Частково виконано:

1. Прийняти нові редакції Законів «Про прокуратуру», «Про адвокатуру» та Закон «Про свободу мирних зібрань», розроблені Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президенті України – Ухвалено лише нову редакцію закону «Про адвокатуру».

2. Внести зміни до закону «Про захист суспільної моралі» з метою ліквідації Національної Комісії з питань захисту суспільної моралі відповідно до Указу Президента від 9 грудня 2010 року N 1085/2010 «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» – До парламенту було внесено законопроект, який ще більше розширював повноваження Національної комісії, однак зрештою його не було прийнято.

3. Внести зміни до Закону «Про захист персональних даних» відповідно до європейських стандартів – Внесені зміни дещо покращили закон, але не запровадили додаткові гарантії захисту персональних даних відповідно до міжнародних стандартів.

4. Судам слід узагальнити судову практику щодо обмеження свободи мирних зібрань відповідно до статті 39 Конституції України та статті 11 Європейської Конвенції про захист прав людини – Вищий адміністративний суд України на початку 2012 року узагальнив судову практику щодо свободи мирних зібрань, однак це не призвело до позитивних змін у судовій практиці, оскільки суди її ігнорували.

Не виконано:

1. Внести до Верховної Ради та ухвалити зміни до Закону «Про судоустрій і статус суддів» відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії Ради Європи.

2. Припинити політично-вмотивовані переслідування та вибіркове застосування системи кримінального правосуддя проти опозиції.

3. МВС і СБУ слід утриматися від здійснення тиску та переслідування громадських активістів і представників політичних партій.

4. Внести зміни до законодавства з метою належної імплементації положень Закону «Про доступ до публічної інформації».

5. На виконання пілотного рішення Європейського суду з прав людини у справі «Іванов та інші проти України» негайно розробити ефективні заходи для усунення проблем з виконанням судових рішень, особливо в справах, де стороною є держава, державна установа чи підприємство.

Рекомендації щодо покращення ситуації у сфері прав людини:

1. Сприяти найбільш повному втіленню положень нового Кримінального процесуального кодексу.

2. Внести до Верховної Ради та ухвалити зміни до Закону «Про судоустрій і статус суддів» відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії Ради Європи.

3. Прийняти нову редакцію закону «Про прокуратуру» та закон «Про свободу мирних зібрань», розроблені Комісією зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президенті України.

4. Провести заново вибори органів адвокатського самоврядування відповідно до закону «Про адвокатуру», припинити переслідування адвокатів, які наполягають на дотриманні закону.

5. Припинити політично-вмотивовані переслідування та вибіркове застосування системи кримінального правосуддя проти опозиції.

6. МВС і СБУ слід утриматися від здійснення тиску та переслідування громадських активістів і представників політичних партій.

7. МВС має розробити нові критерії оцінки ефективності роботи працівників міліції, не пов'язані з кількісними показниками розкриття злочинів, але такі, які базуються на оцінці якості діяльності правоохоронних органів населенням України.

8. Переглянути положення Концепції державної політики у сфері реформування Державної кримінально-виконавчої служби України, що стосуються пріоритетів самозабезпечення установ виконання покарань як складової політики залучення засуджених до суспільно корисної праці.

9. Ліквідувати спеціальний антитерористичний підрозділ, створений у 2005 році наказом Державного департаменту України з питань виконання покарань, та припинити практику застосування масового побиття в кримінально-виконавчих установах і слідчих ізоляторах.

10. Створити ефективну систему надання медичної допомоги в місцях несвободи.

11. Створити незалежний орган для проведення ефективного розслідування тверджень про застосування катувань правоохоронцями та працівниками кримінально-виконавчої системи.

12. Створити ефективні механізми громадського контролю за діяльністю працівників правоохоронних органів України.

13. Внести зміни до законодавства з метою належної імплементації положень Закону «Про доступ до публічної інформації».

14. Внести зміни до Закону «Про захист персональних даних» відповідно до європейських стандартів.

15. Скасувати або суттєво змінити закони «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» та «Про всеукраїнський референдум».

16. Узгодити між собою закони «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних» та інші інформаційні закони.

17. Забезпечити належну імплементацію норм закону «Про громадські об'єднання».

18. Президент повинен підписати новий закон «Про благодійництво та благодійні організації».

19. Розробити зміни до закону «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» відповідно до міжнародних стандартів, а також в інші закони в зв'язку з прийняттям цього закону.

20. Відмінити статтю 186-5 Кодексу про адміністративні правопорушення, що встановлює відповідальність за керівництво чи участь у незареєстрованих об'єднаннях громадян.

21. Ретельно розслідувати випадки переслідувань громадських активістів та об'єднань громадян.

22. Провести реформи в сфері охорони здоров'я з метою запобігання зростанню показників смертності населення, у тому числі дитячої та малякової.

23. Здійснити заходи щодо вирішення проблеми невиконання рішень національних судів, що захищають власність, у тому числі вдосконалити судовий контроль за виконанням рішень судів.

24. Припинити дію мораторіїв щодо примусового продажу майна державних підприємств.

25. Реформувати систему надання соціальних пільг: здійснити розділення правових норм на ті, що гарантують соціальні та економічні права, та ті, що надають певні привілеї у зв'язку з обійманням певної посади чи особливими заслугами.

26. Припинити практику невиконання правових норм, що гарантують реалізацію економічних і соціальних прав.

27. У повному обсязі передбачити фінансування закріплених у законодавстві гарантій дотримання економічних та соціальних прав, припинити практику «ручного керування» при встановленні розмірів соціальних допомог.

28. Удосконалити розрахунок прожиткового мінімуму, зокрема, затвердити новий набір продуктів харчування та набір непродовольчих товарів та послуг, затвердити нову методику розрахунку цього показника.

29. Відмовитись від використання показника «рівень забезпечення прожиткового мінімуму», який необґрунтовано занижує мінімальні соціальні гарантії, що декларуються в законодавстві.

30. Внести зміни до закону «Про свободу совісті та релігійні організації» щодо скасування подвійної реєстрації релігійних організацій і дозвільного порядку проведення релігійних мирних зібрань.

IV. Медіа

Експертна група:

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

Рейтингова оцінка «Українського демократичного барометра» у сфері «Медіа» за період 1 січня – 31 грудня 2012 року становить 2,46 бала.

Протягом 2012 року ситуація зі свободою слова багато в чому була визначена тенденціями, закладеними протягом 2010–2011 років, а також впливом виборчої кампанії до парламенту.

З одного боку, ЗМІ продовжили зазнавати потужного тиску з боку власників, більшість із яких були лояльними до чинної влади та впливали на редакційну політику своїх видань заради приведення її у відповідність до політичної позиції правлячої команди. Внаслідок цього практика самоцензури серед журналістського середовища набула свого продовження і поглиблення, що призвело до подальшої зачистки інформаційного поля країни від критичних і незалежних журналістських матеріалів. Таким чином владі вдавалося тримати контроль над контентом більшості загальнонаціональних і регіональних телеканалів, газет і журналів, навіть не вдаючись до механізмів прямої цензури. Остання була характерна лише для ЗМІ, які перебували в державній власності, особливо в регіонах, і були максимально обмежені у свободі журналістської діяльності. Ці тенденції особливо загострилися під час виборчої кампанії, відновити якої політичні сили використовували переважно більшість ЗМІ як агітаційні інструменти. Загрозливого характеру набув ступінь поширення «джинси» – прихованої реклами, – якою не гребували користуватися й опозиційні політичні сили.

З іншого боку, посилювався тиск влади на ті видання, які лишилися незалежними і намагалися дотримуватися стандартів об'єктивної журналістики. Кричущим випадком цього стало відключення технічними провайдерами телеканалу «ТВі» від можливості мовити в ефірі, яке відбувалося під тиском Національної ради з питань телебачення і радіомовлення. Упродовж виборчої кампанії, телеканал, який займав незалежну від влади позицію, втратив близько 60% аудиторії. Відсутність реакції влади стала свідченням її причетності до тиску на телеканал.

Під час виборчої кампанії також різко зростає кількість перешкод для діяльності журналістів, які ставали об'єктом тиску, залякувань і фізичної агресії з боку правоохоронців, працівників приватних охоронних структур, чиновників і навіть кандидатів у депутати.

Численні міжнародні і вітчизняні спостерігачі зробили висновки стосовно діяльності ЗМІ під час виборчої кампанії. Зокрема, за результатами моніторингу Асоціація «Спільний простір» та Комітет «Рівність можливостей» зробили такі висновки:

- Отримуючи інформацію зі ЗМІ, виборцям було складно зробити усвідомлений вибір, оскільки загалом більшість телевізійних медіа не приділяли належної уваги виборчій тематиці в інформаційних і підсумкових програмах.

- Незначне покращення балансу представлення провідними телеканалами головних політичних гравців в останній місяць не змінило загального домінування партії влади (як в особі представників влади, так і в особі кандидатів), що не дало змогу забезпечити рівний доступ.

- Виборча кампанія відбувалася без дебатів щодо головних проблем країни і суспільства, а також без змагальності програм.

- ЗМІ не забезпечили аналітичного висвітлення кампанії, зокрема діяльності посадових осіб, а тому більшість телеканалів не розмежовували діяльність президента, прем'єр-міністра, міністрів і представників місцевої влади як виконавців своїх обов'язків і як агітаторів, що справляло вплив непрямої підтримки партії влади.

- Редакційна політика ЗМІ була підпорядкована не інтересам виборців, а інтересам власників (в тому числі наближених до влади). ЗМІ продукували однозначно позитивні матеріали та чорний піар, що давало підстави припустити, що це було оплачено як прихована реклама чи антиреклама.

- У регіональних ЗМІ лише на Івано-Франківщині спостерігався відносний баланс між Партією регіонів та «Свободою», лише на Львівщині – перевага іншої політичної сили («УДАР») та лише на Закарпатті – переважно критичне представлення партії влади.

Іншим аспектом проблем зі свободою слова протягом 2012 року стало неприховано байдуже або й негативне ставлення представників органів державної влади та правлячої партії до потреб журналістів. Критичні матеріали про представників влади майже ніколи не викликали адекватної реакції, а іноді призводили до безпідставних звинувачень у відповідь чи навіть судових позовів. Найвищі державні посадовці звели спілкування з журналістами до мінімуму, а Президент Віктор Янукович зовсім відмовився від практики відкритих прес-конференцій. Законодавча увага до потреб ЗМІ також була мінімальною і зводилася радше до спроб обмежити журналістську самостійність. У цілому представники влади продовжили демонструвати нерозуміння завдання ЗМІ як механізму контролю за діяльністю органів влади.

У самому журналістському середовищі протягом року відбувалися досить суперечливі тенденції. З одного боку, моніторинг профільних громадських організацій зафіксував край низький рівень журналістських стандартів під час висвітлення виборчої кампанії, серед причин якого були в тому числі й непрофесіоналізм і неприциповість багатьох журналістів, які фактично виконували політичні замовлення. З іншого боку, посилювалися об'єднавчі процеси усередині журналістської спільноти довкола необхідності підвищувати стандарти власної роботи. Позитивним прикладом цього стала згода провідних загальнонаціональних телеканалів взяти участь у моніторингу власного контенту в рамках проекту «Відкриті новини заради чесних виборів», у результаті якого якість журналістських матеріалів протягом останніх тижнів передвиборної кампанії дещо зросла. Серйозною проблемою, втім, лишалася внутрішня роз'єднаність журналістського співтовариства та відсутність консенсусу з приводу необхідності підвищувати рівень власної кваліфікації та ступінь дотримання журналістських стандартів. У підсумку ці дві суперечливі тенденції утворили дуже неоднозначну картину розвитку журналістської спільноти в 2012 році.

1. Законодавче забезпечення свободи слова і незалежності медіа.

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

Середня експертна оцінка – 3,4 бала.

Стан законодавчого забезпечення свободи слова протягом 2012 року лишився досить сприятливим для журналістського середовища, хоча протягом року відбувалися як позитивні, так і негативні тенденції у цій сфері.

З одного боку, протягом року депутати парламентської більшості постійно вносили законодавчі ініціативи, які могли стати факторами значного погіршення умов роботи журналістів. Серед таких варто нагадати законопроект депутата від Партії



регіонів Віталія Журавського, який передбачав запровадження кримінальної відповідальності за наклеп, і нову редакцію закону «Про суспільну мораль», яка ще дужче узалежнювала сферу медіа та журналістську працю від абстрактних уявлень про мораль членів непрозоро сформованої й потенційно підконтрольної уряду Національної комісії. Однак спільними зусиллями громадянського суспільства та журналістських активістів обидві законодавчі ініціативи було заблоковано.

Утім, загрозу їх ухвалення остаточно не було ліквідовано. Так, представники Партії регіонів, зокрема народні депутати Олександр Єфремов і Олена Бондаренко, після відкриття законопроектів про наклеп заявили про необхідність повернутись до цього питання після виборів. Така сама небезпека лишилась і щодо нової редакції закону «Про захист суспільної моралі». Цей законопроект було відхилено комітетом Верховної Ради з питань свободи слова та інформації, однак рішення президента

щодо розформування Національної експертної комісії з питань захисту суспільної моралі до кінця 2012 року так і не було виконано – цей орган продовжував втручатись у редакційну та програмну політику ЗМІ.

Позитивною подією у цій сфері можна вважати запровадження захисту журналістських джерел у Кримінальному процесуальному кодексі, нова редакція якого набула чинності в листопаді 2012 року.

Серед негативних законодавчих змін 2012 року варто відзначити скасування норми закону, відповідно до якої позивач до ЗМІ мав платити мито у розмірі 15%, що обмежувало значні суми позовів до ЗМІ. Крім того, низка ухвалених протягом року законів, які напряду не стосувалися медіа, мають або можуть мати негативний наслідок для ЗМІ у напрямі зменшення рівня прозорості державної влади – зокрема, йдеться про засекречення частини державних закупівель, ухвалений у першому читанні закон про заборону пропаганди гомосексуалізму тощо.

Не відбулося реального просування в напрямі створення громадського мовлення (офіційна позиція влади – зволікання було пов'язане із бездіяльністю гуманітарної громадської ради при президенті). Лише в жовтні 2012 року уряд схвалив проект закону «Про Суспільне телебачення та радіомовлення України», вчетверте внесений Державним комітетом телебачення і радіомовлення на розгляд Кабінету Міністрів України. 12 грудня КМ зареєстрував у парламенті законопроект № 1076 «Про Суспільне телебачення і радіомовлення України», який був розроблений на прохання Адміністрації Президента. Водночас опозиційні депутати Андрій Шевченко (фракція партії «Батьківщина»), Тарас Кутовий (фракція партії «УДАР») та Ігор Мірошніченко (фракція ВО «Свобода») стали ініціаторами ще одного законопроекту про суспільне мовлення. Їхній законопроект № 1076-1 про внесення змін до Закону України «Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України» було зареєстровано 13 грудня 2012 року. Практично, це той самий законопроект, який не було розглянуто протягом дії ВР попереднього скликання.

2. Існування цензури.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає наявність державної цензури, «5» – вільну, безцензурну діяльність медіа.

Середня експертна оцінка – 2,5 бала.

Протягом 2012 року попри відсутність централізованого державного контролю над ЗМІ цензурне втручання й обмеження редакційної політики та свободи журналістської праці здійснювалося руками інвесторів і топ-менеджерів ЗМІ. Це підтвердила поведінка центральних медіа, особливо телеканалів, під час виборчої кампанії, коли ті самі маніпуляції та замовчування тих самих важливих тем і подій спостерігалися на багатьох телеканалах. Як і протягом минулих років, це було можливим унаслідок залежності медіа від власників (розвиток бізнесу яких, у свою чергу, напряду залежав від стосунків із владою), що призводило до того, що і топ-менеджмент медіа, і журналісти часто перестраховувалися, аби не нашкодити собі. У підсумку виникала самоцензура.

Про цензурний контроль із боку держави (за неофіційною інформацією, його координував радник Адміністрації Президента Ігор Шувалов) можна було говорити

у випадку державного телеканалу «Перший національний», який ніколи не висловлював критику на адресу президента й уряду, а також – на рівні обласних державних адміністрацій – у випадку обласних державних телерадіокомпаній. Натомість співробітникам багатьох центральних і регіональних приватних медіа давалися усні рекомендації щодо акцентів і пріоритетів у висвітленні тих чи інших політичних подій; дехто з них був вимушений вдаватися до самоцензури. Часто чинниками цих обмежень був не політичний диктат, а комерційні інтереси медіапідприємств, які продавали політикам і політичним силам новини та позитивне висвітлення. Фактично «джинса» набувала цензурних функцій.

У 2012 році було офіційно зафіксовано факт цензури, пов'язаний з іменем Президента Віктора Януковича. Так, 26 жовтня шестеро редакторів приватного інформаційного агентства «УНІАН» виступили з відкритою заявою, у якій подали докази того, що їхнє керівництво заборонило будь-яке згадування імені президента в негативному чи критичному контексті, а також примушувало їх публікувати надмірну кількість малоцінних новин про деяких політиків. У результаті скандалу було змінено головного редактора сайту «УНІАН», однак співробітники редакції повідомили, що «нічого не змінилось». Міжвідомча робоча група з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів при Президенті України розглядала цей конфлікт та розробила рекомендації щодо його врегулювання. Однак існують сумніви, що топ-менеджмент «УНІАН» до них прислухається.

Протягом року також спостерігались інші прояви цензури як у центральних ЗМІ (наприклад, телеканал «Україна» вирізав з телевізійної версії «Телетріумфу» промову Андрія Куликова), так і в регіональних (наприклад, 9 серпня журналістки Ольга Годовенка та Ольга Комарова звільнилися з телеканалу «МИГ» (місто Южне, Одеська область) через цензуру та небажання обслуговувати Партію регіонів). Яскравим прикладом цензури стало висвітлення акції протесту українських журналістів, до яких застосували силу на Всесвітньому газетному конгресі в Києві: низка телеканалів, повідомивши про конгрес, або взагалі не згадали про протести й рукоприкладство охоронців, або зробили це у специфічний, вкрай необ'єктивний спосіб, спотворивши таким чином реальну картину події.

3. Наявність репресій та фізичного насильства щодо медіа та журналістів.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає наявність систематичних репресій та фізичного насильства стосовно журналістів (навести приклади), а «5» – відсутність репресій та насильства.

Середня експертна оцінка – 2,4 бала.

Ситуація із застосуванням фізичного насильства в 2012 році погіршилася порівняно з попереднім роком. Так, протягом року було зафіксовано 80 випадків агресивного поведіння з журналістами (напади, застосування фізичної сили), що значно перевищило показник 2011 року (38 випадків). Головною причиною цього стало загострення політичної боротьби під час парламентських виборів, протягом яких відбулася більшість цих інцидентів.

Реакція органів державної влади на ці факти була непропорційною: за рік було порушено лише 6 кримінальних справ за статтею 171 Кримінального кодексу «Пере-

шкодження законній професійній діяльності журналіста» (що, втім, також є рекордом за роки незалежності). У підсумку жоден нападник не поніс адекватної відповідальності за скоєні дії. Нападниками в більшості випадків виступали співробітники приватних охоронних компаній і правоохоронних органів, а також чиновники та депутати. Зокрема, великого резонансу набуло криваве побиття журналістів у торговельному центрі «Сокіл» у Донецьку (винуватцеві було присуджено 150 годин громадських робіт), напад на керівника сайту «Дорожній контроль» Ростислава Шапошнікова, побиття фотографа сайту «Tochka.net» Віталія Лазебника, напад охорони народного депутата Віталія Хомутинника (Партія регіонів) на журналіста «Української правди» і «ТВі» Мустафу Найєма, напад архієпископа Української православної церкви Московського Патріархату і депутата Київської міської ради від Партії регіонів Павла (Лебідя) на журналістку «Корреспондента» Ксенію Карпенко, побиття журналіста програми «Гроші» телеканалу «1+1» Дмитра Волкова, вибух у дворі нікопольського журналіста Руслана Соловйова тощо. Величезна кількість менш гучних, але не менш жорстоких і цинічних випадків відбулася в регіонах. Уже згадуваний вище інцидент із нападом охоронців на представників руху «Стоп цензури!» на Всесвітньому газетному конгресі, під час якого постраждали головний редактор «Української правди» Олена Притула та головний редактор «Kyiv Post» Катерина Горчинська, не мав жодних негативних наслідків для нападників.

Надзвичайно показовим став інцидент у Броварах під час виборчої кампанії. Заступник голови Броварської районної державної адміністрації Микола Миронець зіштовхнув зі сходів журналіста телеканалу «Інтер» Романа Бочкалу в приміщенні адміністрації. Згодом у діях чиновника не було знайдено ознак правопорушення, а сам він давав цинічні коментарі, пояснюючи свої дії. Загалом слід відзначити, що нахабство і вседозволеність у поведженні представників влади та правоохоронних органів із журналістами були зумовлені їхньою впевненістю у власній безкарності.

4. Доступ журналістів до джерел інформації в органах влади та державних інституціях.

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

Середня експертна оцінка – 3,1 бала.

Після ухвалення закону «Про доступ до публічної інформації» доступність інформації, яка становить суспільний інтерес, зросла. Статистика є оптимістичною – за півтора року дії закону було надано відповідь на 50 тисяч запитів. Проте далеко не всі державні органи та чиновники сумлінно ставилися до свого обов'язку реагувати на запити ЗМІ. Правозахисники фіксували чимало випадків ненадання інформації. У грудні 2012 року Інститут розвитку регіональної преси закликав центральні органи виконавчої влади України зробити відкритою інформацію про витрачання бюджетних коштів – така інформація мала б міститися на сайтах органів державної влади.

Безперечним позитивом були приклади притягнення державних службовців до відповідальності за недотримання закону (зокрема, лише в Київській області про-



тягом 2012 року було 13 таких випадків). Однак вони й надалі були радше винятками з правила. Ще однією серйозною проблемою стало невміння журналістів використовувати цей інструмент отримання відомостей від держави, незнання специфіки законодавства про доступ до інформації та низька активність (особливо в регіонах) подання інформаційних запитів. Далеко не завжди, отримавши необгрунтовану відмову в наданні інформації, редакція або журналіст доводили справу до суду.

Разом із тим, занепокоєння викликало розширення категорій інформації, що вважається конфіденційною. Зокрема, публічною 2012 року перестала бути інформація про державні закупівлі. За статистикою, найбільш закритою є інформація про місцеві бюджети, державні закупівлі, виділення земельних ділянок, оренду або приватизацію комунального майна, а також плани щодо забудови. Отже, найбільш корумповані сфери державного управління лишилися недостатньо прозорими.

Певну небезпеку становила можливість неправомірного застосування норм закону «Про захист персональних даних», якими чиновники та політики користувалися для відмови в оприлюдненні інформації про свої статки, бізнес, інвестиції тощо.

Характерною тенденцією стало і зменшення відкритості керівництва держави – зокрема, за 2012 рік Президент Віктор Янукович не дав жодної відкритої прес-конференції. Обмеженим був доступ журналістів і до прем'єр-міністра Миколи Азарова, який надавав перевагу популістському і вибірковому спілкуванню з користувачами Facebook.

5. Відсутність перешкод у здійсненні журналістської діяльності.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» – систематичне і принципове перешкоджання діяльності журналістів органів влади та державних інституцій (навести приклади), а «5» – сприяння діяльності журналістів органів влади та державних інституцій.

Середня експертна оцінка – 2,8 бала.

Протягом 2012 року держава не створювала тотальних перешкод у здійсненні журналістської діяльності, однак сама система медіа, що виникла та сформувалась за активної участі чинної влади, унеможлиблювала таку діяльність. Політичний тиск на ЗМІ та вимоги щодо лояльності до влади з боку медіавласників обмежували редакційну свободу, а там, де безпосередніх важелів впливу не було, в хід часто йшло залякування, насильство, приховування інформації тощо. Ще більшими були обмеження для співробітників державних і комунальних ЗМІ, як національних, так і – особливо – регіональних. Подекуди цензурні вказівки зумовлювали неможливість висвітлювати діяльність усіх політичних сил або кандидатів, окрім провладних.

До цього варто додати, що журналісти мали багато проблем під час виборчої кампанії, особливо якщо йшлося про регіональну комунальну пресу. Так, за словами медіаюриста Тетяни Котюжинської, у Спілку журналістів надходило багато сигналів про те, що редакторам комунальних ЗМІ забороняли – за офіційно заплачені гроші – розміщувати будь-кого, крім провладного кандидата і матеріалів про Партію регіонів. Самі редактори боялися це підтвердити, бо не хотіли втратити посади і фінансування для своїх колективів. Тільки за рішенням судів у кількох комунальних ЗМІ розміщували агітаційну інформацію опозиційних кандидатів, критику діючої влади чи провладних кандидатів.

Помітно погіршилося становище з фізичним перешкоджанням журналістській діяльності. Окрім 80 випадків застосування агресії, протягом року було зафіксовано 18 випадків погроз і загалом майже 300 випадків порушень і різноманітного тиску на журналістів (для порівняння – в 2011 році було зафіксовано 38 випадків агресивного поводження та погроз і в цілому близько 100 випадків порушень, перешкоджань і тиску на журналістів). Таким чином, у 2012 році кількість випадків застосування фізичної агресії до журналістів зростає майже у 3 рази порівняно з попереднім роком і перевищила попередній максимум, зафіксований у 2004 році (близько 200 випадків порушень).

6. Можливість медіа та окремих журналістів обстоювати свої права у суді.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що журналіст практично не може довести свої права у суді, а «5» – що він може захистити ці права.

Середня експертна оцінка – 2,8 бала.

2012 рік засвідчив, що журналісти могли звертатися до суду для відстоювання своїх прав, але далеко не завжди мали можливість виграти позов. З огляду на системні проблеми правосуддя в Україні журналісти не мали гарантій захисту порушених прав у суді. Ключовими чинниками, що впливали на суди, лишилися гроші та інтереси влади – як місцевої, так і центральної. Проте подекуди рішення на користь позивачів-журналістів усе ж приймали.

Позитивним прикладом відстоювання журналістами своїх прав у суді стали виграні позови Інституту масової інформації у справі про зміну правил акредитації в Київській міській раді та справі про доступ до інформації в архівах Служби безпеки України. У свою чергу, позови журналістів до роботодавців з приводу незаконного звільнення, що почастішали протягом минулого року, закінчувалися по-різному. Так, у квітні Верховний Суд ухвалив рішення на користь Османа Пашаєва з позовом

проти телеканалу «СТБ» щодо його незаконного звільнення. Щоправда, телеканал не виконав цього рішення, як і іншого, ухваленого на користь водія «СТБ». Натомість, в іншій гучній справі про незаконне звільнення – за позовом Ігоря Гужви до «Сьогодні Мультимедія» – суд став на бік відповідача.

Тим часом справи проти журналістів, які відкривались за позовами відомих політиків чи чиновників, як правило, розглядали не на користь журналістів. Так, Тетяна Чорновіл прогнала суд раднику президента Андрію Портнову за публікацію «Три історії на ніч для іноземного інвестора», де йшлося про рейдерське захоплення кондитерської фабрики «Житомирські ласощі». Помітною була серія позовів колишнього голови президентської адміністрації 2002–2005 років Віктора Медведчука проти українських ЗМІ (як центральних, так і регіональних) у відповідь на публікації, в яких його пов'язували з «темниками» часів Леоніда Кучми. В одній із таких справ суд зобов'язав журнал «Український тиждень» спростувати опубліковану інформацію. Броварський суд оштрафував журналіста Андрія Качора за критику провладного кандидата Сергія Федоренка в ефірі телеканалу «ТВі». Рішення суду про позбавлення головного редактора сайту «Лівий берег» Соні Кошкіної (Ксенії Василенко) наукового звання кандидата наук також може бути розцінено як переслідування. Втім, напевно чи можна стверджувати, що журналісти були більш безправними чи менш захищеними в суді порівняно з іншими громадянами.

7. Наявність громадських організацій журналістів, які обстоюють права журналістів.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає відсутність таких організацій, а «5» – наявність та ефективність їхньої діяльності.

Середня експертна оцінка – 3,3 бала.

Діяльність громадських організацій, що захищають права журналістів, у 2012 році стала дещо ефективнішою.

Після зміни керівництва активізувались Незалежна медіа-профспілка України (НМПУ) і Національна спілка журналістів України (НСЖУ). Громадські організації дедалі частіше об'єднували свої зусилля – зокрема, в ініціативі «Чесно», покликаній забезпечувати прозорість виборів, та в рамках журналістської ініціативи «Стоп цензури!». Відсутність у цих ініціатив формального статусу юридичної особи були, з одного боку, перевагою (невразливість до тиску з боку держави), з іншого – слабким місцем (неможливість залучати кошти для проведення акцій, просвітницьких кампаній, розширення діяльності, юридичного захисту тощо). Низка громадських організацій (наприклад, НМПУ та Інститут медіа-права) продовжували надавати юридичну допомогу журналістам у різних ситуаціях, проте їхні кадрові та ресурсні можливості були досить обмеженими і вони не могли задовольнити потреби журналістів по всій Україні.

Позитивним прикладом зростання активності профільних громадських організацій стала співпраця провідних загальнонаціональних телеканалів із громадськими моніторинговими організаціями в рамках меморандуму «Відкриті новини заради чесних виборів». У результаті його проведення частина каналів продемонструвала зростання показників дотримання журналістських стандартів та забезпечила баланс

доступу політичних сил до інформаційного телефіру, що сприяло об'єктивнішому інформуванню українців під час виборчого процесу. Конструктивною була також практика громадського моніторингу діяльності інформаційних служб загальнонаціональних телеканалів, що створила можливість співпраці громадських, експертних і моніторингових кіл з інформаційними мовниками та відкритого звіту щодо якості інформаційного продукту.

Водночас рівень громадянської свідомості самих журналістів лишився низьким. Більшість із них не поспішали єднатися, вступати у профспілки, неохоче зверталися по допомогу до структур громадянського суспільства та брали участь у їхній діяльності. Держава доволі мляво реагувала на звернення та вимоги громадських організацій, а їхні можливості відстоювати права журналістів у суді були обмежені, перш за все, браком коштів.

8. Незалежність медіа від тиску чи впливу державних органів влади та інституцій.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що медіа повністю підконтрольні державним органам влади, а «5» – що вони повністю незалежні від влади.

Середня експертна оцінка – 2,2 бала.

Протягом 2012 року стало зрозуміло, що всі без винятку ЗМІ, базовані в Україні, перебувають під потенційною загрозою тиску або впливу державних органів влади та інституцій. Тінюві механізми сплати податків та оплати праці робили їх уразливими до податкових органів. З метою тиску та залякування правоохоронні органи мали можливість обшукати чи викликати на допит будь-якого журналіста, а бюрократично-каральні структури, такі як пожежна інспекція або санітарно-епідеміологічна станція – закрити будь-яке, зокрема й медійне, підприємство. Найяскравішим прикладом став опозиційний телеканал «ТВі», до якого в розпал виборчої кампанії висловила претензії Державна податкова служба. Канал опинився під загрозою закриття у разі, якщо не сплатить 4 млн гривень, і був вимушений збирати благодійну допомогу та брати гроші у політичної партії «Батьківщина». Було зафіксовано численні випадки тиску на журналістів із боку місцевої влади в регіонах. В упослідженому стані лишилися комунальні ЗМІ в регіонах, які, будучи недофінансованими й повністю залежними від виплат із місцевого бюджету, були вимушені виконувати всі забаганки місцевих чиновників.

Ситуацію ускладнювало й те, що ЗМІ були переважно залежними від медіавласників унаслідок фактичної відсутності реального медіаринку та його дотаційності, тоді як власники використовували ЗМІ в процесі домовленості з владою, що означало опосередковану залежність ЗМІ від влади.

Були й приклади прямого тиску органів державної влади на журналістів. Так, у лютому 2012 року працівники Міністерства внутрішніх справ викликали на допит журналістів у трьох містах, розташованих у різних регіонах України, бо вони оприлюднили факти псування білбордів з новорічним привітанням від Президента Віктора Януковича. Це сталося у Львові, Одесі та місті Костопіль Рівненської області.

9. Незалежність медіа від політичного тиску чи впливу.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що медіа повністю перебувають під тиском політичних сил та обслуговування їхніх інтересів, «5» – що медіа вільні від політичного тиску.

Середня експертна оцінка – 2,2 бала.

Абсолютна більшість великих медіа протягом 2012 року відчувала політичний тиск або вплив та найчастіше піддавалася йому. Причина цього полягала в тому, що українські політики (незалежно від їхніх політичних переконань), демонстрували низький рівень інформаційної культури і розуміння ролі медіа в суспільстві. Відповідно, вони дуже часто (особливо у виборчий період) намагалися різними способами (через суди, дружбу з медіавласниками тощо) впливати на журналістів і їхню позицію.

Однією з найпоширеніших форм політичного впливу був підкуп, наслідком якого ставала лояльність ЗМІ до певної політичної сили або кандидата, оприлюднення замовних матеріалів на його користь, надання йому ексклюзивного доступу до ефіру тощо. Медіа продовжували обслуговувати інтереси політичних сил шляхом продажу їм ефірного часу без маркування «реклама», тобто продукувати «джинсу», що стала особливо помітною під час виборів: за експертними оцінками, більше половини інформаційних повідомлень про політичні сили в ході виборів стали можливими через нелегальні проплати з боку цих політичних сил.

До того ж значна частина найбільших медіавласників країни під час останніх парламентських виборів або були кандидатами в депутати (Петро Порошенко), або безпосередньо підтримували певні політичні сили (Рінат Ахметов). Політичну заангажованість на користь опозиції телеканалу «ТВі», ймовірно, зумовлювала участь у виборах його генерального директора Миколи Княжицького, який увійшов до другої десятки виборчого списку «Батьківщини». У регіонах більшість медіавласників або були кандидатами-мажоритарниками, або мали неприховані політичні симпатії, які відображались на редакційній політиці їхніх ЗМІ. Таким чином, умовно незалежними від тиску під час виборів були лише ті ЗМІ, засновниками і власниками яких були політично незаангажовані бізнесмени або редакційні колективи.

10. Незалежність діяльності журналіста від тиску власників.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що власник повністю визначає діяльність журналіста, «5» – що журналіст незалежний від тиску власника.

Середня експертна оцінка – 1,5 бала.

Втручання власника в формат, програмну та редакційну політику ЗМІ, а також безпосередні вказівки журналістам були в 2012 році звичною практикою. Діяльність абсолютної більшості українських медіа була підпорядкована інтересам власника, а їхньою першочерговою метою було не отримання прибутку, а задоволення інформаційних і рекламних потреб інвестора. У великих медіахолдингах, що належали олігархам, функцію нагляду за дотриманням інтересів власника виконували топ-менеджери. Одним із скандальних прикладів, що засвідчив глибину цієї проблеми,

став конфлікт у «Савік Шустер Студії» – продакшн-компанії, яка виробляє низку програм для каналу «Перший національний». Один із інвесторів цієї компанії, бізнесмен Павло Єлізаров, був кандидатом-мажоритарником у Черкаській області. Він зажадав від «Савік Шустер Студії» виробляти рекламну за змістом, однак замасковану під «соціальне реаліті» щоденну програму, в якій висвітлювалася би його передвиборна кампанія. Єлізаров також безпосередньо впливав на склад учасників ток-шоу «Шустер live», а після того, як Савік Шустер та його команда не виконали одну з указівок, звільнив шеф-редактора програми Володимира Доліна.

Так само, спостерігаючи за інформаційною політикою новин українських телеканалів під час виборів, моніторингова група видання «Телекритика» дійшла висновку, що пріоритетне висвітлення певних політичних подій, партій і кандидатів деякими з каналів було пов'язано з вимогами власників. Зокрема, це стосувалося засилля прихованої реклами Наталії Королевської на телеканалі «Україна», партії «УДАР» та Партії регіонів на «Інтері», Партії регіонів на «Першому національному». Зміна політичної позиції власника групи каналів «Інтер» Валерія Хорошковського миттєво відобразилася на редакційній політиці телеканалу, який під кінець року став критично висвітлювати діяльність Партії регіонів.

Яскравими свідченнями надто високого ступеня залежності журналістських колективів від власників і топ-менеджерів, стали також фактичне знищення професійних новин на телеканалі «СТБ» та зміна редакційної політики агентства «УНІАН» після зміни його менеджменту. Заява 23 жовтня 2012 року тодішнього віце-прем'єр-міністра Сергія Тігіпка про необхідність прийняття закону, який би забезпечив незалежність журналістів від власників ЗМІ, так і лишилася декларацією.

Крім того, в більшості випадків, коли в журналістів виникали конфлікти з власниками, це закінчувалося звільненням журналістів. Передусім це пояснювалося соціальною незахищеністю журналістів через недотримання трудового законодавства під час оформлення на роботу, зарплати «у конвертах» і відсутність дієвого механізму профспілкового захисту.

11. Економічна самодостатність медіа.

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

Середня експертна оцінка – 2,2 бала.

У 2012 тенденція відсутності економічної самодостатності українських ЗМІ збереглася: абсолютна їх більшість не були самоокупними та виживали завдяки інвестиціям і дотаціям власників. Так, більшість медіа на українському ринку, які мають суспільно-політичне спрямування, а отже, можуть впливати на політику і суспільство, лишалися неприбутковими. Виняток становили деякі великі всеукраїнські телеканали, розважальні радіостанції й окремі видання, що належали до великих комерційних медіахолдингів. Значна частина тих ЗМІ, які були прибутковими чи самоокупними, заробляли за рахунок порушення законодавства про рекламу, зокрема розміщення прихованої реклами – «джинси». Надзвичайно істотним це джерело доходів стало під час виборчої кампанії.



Причинами такої ситуації була перенасиченість медіаринку (реklamних грошей не вистачало на всіх), непрофесіоналізм інвесторів і менеджерів, спрямованих на досягнення не економічних, а політичних результатів, а також загальна економічна ситуація в Україні. З іншого боку, більша частина прибутків телеканалів була тіньювою, тобто простежити їхні реальні прибутки та видатки було об'єктивно складно. Особливо скрутною була ситуація в регіонах, де брак рекламних грошей не давав змоги побудувати повноцінне медіане підприємство. У 2012 році становище не поліпшилось, а утримання влади Партією регіонів, зацікавленою у збереженні статус-кво, не дає підстав для оптимістичної оцінки перспективи на найближчі роки.

12. Незалежність медіа від важелів економічного тиску.

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

Середня експертна оцінка – 2,5 бала.

Ситуація з залежністю українських ЗМІ від важелів економічного тиску у 2012 році лишилася досить скрутною. Позаяк більшість медіа в Україні належать не профільним інвесторам, а людям, які заробляють гроші на інших бізнесах, за рахунок дотацій власника вони мають певний запас міцності в разі економічних негараздів. Як засвідчила практика, з погіршенням ситуації в економіці закривалися передусім медіаактиви профільних інвесторів, тоді як олігархічні й ті, що належали бізнесменам-політикам, лишалися відносно стабільними. Лояльність медіавласників-олігархів служила їхнім ЗМІ своєрідним захистом від спроб економічного тиску з боку держави. І навпаки, відсутність такого власника робила ЗМІ надзвичайно вразливим (див. приклад «ТВі» у пункті 8).

Украї вразливими до економічного тиску продовжували лишатися журналісти, більшість яких отримували зарплату «в конвертах» або ж у формі «премії», якої їх могли позбавити в будь-який момент. Особливо гострою ця проблема була в регіонах, де на невеликому ринку праці було майже неможливо знайти роботу у разі звільнення через конфлікт із власником. У результаті журналісти часто воліли радше поступитися своїми принципами, аніж втратити роботу. Крім того, широке застосування практики зарплат «у конвертах» створювало додаткові умови для тиску як з боку фіскальних органів, так і з боку самих медіавласників.

13. Розуміння органами влади, державними інституціями та політичними силами важливості місії медіа у суспільстві, сприяння діяльності медіа.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що державні органи вбачають у медіа агітатора та маніпулятора, а «5» – що вони розуміють і визнають демократичні функції медіа.

Середня експертна оцінка – 1,3 бала.

У 2012 році представники органів державної влади продовжували демонструвати абсолютне нерозуміння завдання ЗМІ у суспільстві. Як засвідчили події за цей рік, усі вони мали досить корисливе і споживачьке ставлення до ЗМІ – особливо коли йшлося про інформаційну підтримку в активні політичні періоди. Вони продовжили вбачати в медіа інструмент для агітації, пропаганди та обстоювання власних інтересів, що є цілком прогнозованим, зважаючи на пострадянський стиль мислення нинішніх еліт. Натомість вони зовсім не розуміли, що медіа мають виконувати і контрольну функцію щодо політичному загалом і влади зокрема.

Деяко змінився навіть дискурс чинної влади стосовно ЗМІ. Представники Партії регіонів – Олена Бондаренко, Ганна Герман, Олександр Єфремов, Микола Азаров та інші – неодноразово звинувачували журналістів у продажності у відповідь на публікацію обґрунтованих критичних матеріалів і розслідувань. Спроби громадських організацій, що захищають медіа, порозумілись із представниками влади та правоохоронних органів у рамках Міжвідомчої робочої групи з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів «Відкрита розмова» не були вдалими з вини представників держави, які не йшли на конструктивний діалог. Тим часом реальне ставлення влади до ЗМІ та журналістів виявлялося в спробах запровадити кримінальну відповідальність за наклеп, збільшені випадків безкарного перешкоджання журналістській діяльності, закритості влади, підкупі ЗМІ тощо.

Крім того, два з чотирьох великих ток-шоу українського телебачення («Велика політика» на «Інтері» та «Шустер live» на «Першому національному»), що колись сприймалися як ознака прозорості влади та політичного процесу, стали вкрай маніпулятивними та цілком контрольованими владою. Участь окремих посадовців у цих політичних ток-шоу стала підміною відкритості, оскільки їм, як правило, створювали комфортні умови (відсутність опонентів і журналістів, які ставлять незручні запитання), в яких вони могли озвучувати необхідні їм заяви, як це часто робили Микола Азаров чи Ренат Кузьмін. Під кінець року активізувалась «диверсійна» робота проти представників громадянських журналістських ініціатив: кілька

учасників руху «Стоп цензурі!» заявили, що їхні поштові скриньки були зламані, а телефони, ймовірно, підслуховували.

Державні діячі в Україні стали ще більш закритими фігурами. Так, Президент України Віктор Янукович не дав жодної відкритої прес-конференції журналістам за весь рік. 4 липня 2012 року його прес-конференцію було відмінено через події у Верховній Раді, пов'язані з конфліктом довкола законопроекту «Про засади державної мовної політики» (зокрема, проханням про відставку спікера Володимир Литвина і його заступника Миколи Томенка). І більше після того прес-конференцій президент не проводив.

З певним позитивом можна оцінити лише діяльність Міжвідомчої робочої групи з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів при Президенті України. Але, на жаль, більшість питань, що розглядали на її засіданнях, все ж такі не розв'язувалися. Винятком став тільки приклад спільних успішних зусиль проти законопроекту Журавського про наклеп, протидія якому розпочалася саме на засіданні групи та, врешті-решт, завершилася відкликанням законопроекту.

14. Прозорість власності на медіа та їхньої фінансової діяльності.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає повну закритість інформації про реальних власників медіа, а «5» – повну відкритість такої інформації.

Середня експертна оцінка – 2,3 бала.

Ступінь прозорості медіавласності у 2012 році лишився досить низьким. Власники ключових медіа не приховували свого стосунку до них, однак формально майже всі вони продовжили перебувати у власності офшорних компаній. Це, зокрема, давало медіавласникам змогу бути обраними до органів законодавчої влади, не втрачаючи контролю над своїми активами. Структура власності лишилася багаторівневою й украй запутаною, а зміни бенефіціарів відбувалися непомітно для громадськості. Таким чином, попри те, що інформація про справжніх власників медіаструктур зазвичай не була таємницею, вона не була підтверджена документально і не була доступною для широких верств населення.

Це породжувало численні плітки, зокрема про те, що «сім'я» Віктора Януковича підмила під себе медіа, змушуючи власників продавати їхні активи за безцінь. На цьому тлі несподіваний приклад прозорості продемонстрував лідер Комуністичної партії України Петро Симоненко: його син Андрій був призначений генеральним директором телеканалу «Гамма», про зв'язок якого з лідером комуністів було відомо віддавна.

Непрозорою лишилася фінансова діяльність ЗМІ, а практика публічних звітів так і не набула поширення.

15. Дотримання журналістами професійних стандартів та професійної етики, наявність журналістських організацій, які реагують на порушення професійних стандартів та професійної етики.

Оцінки від 1 до 5 балів, де «1» означає, що більшість журналістів ігнорує професійні стандарти та принципи професійної етики, а «5» – що у журналістській спільноті затвердилися професійні стандарти та принципи професійної етики.

Середня експертна оцінка – 2,4 бала.

Рівень дотримання професійних стандартів усередині журналістського середовища у 2012 році лишився досить низьким. Серед характеристик, які були особливо притаманними цьому року, варто відзначити зростання частки замовних матеріалів – «джинси», особливо у виборчий період. У жовтні кількість політичної «джинси» в пресі та інтернет-ЗМІ у 50 разів перевищувала рівень початку року, в регіональних теленовинах було до 60% матеріалів з ознаками замовності (антирекорд установив харківський «7 канал», який у жовтні розміщував до 80% «джинси» в своїх новинах), що було прямо пов'язано з парламентськими виборами в Україні. Це стало яскравим свідченням наявності політичної та медійної корупції в країні. Лідерами з розміщення «джинси» були представники державних органів, кандидати-мажоритарники, а також політичні партії: Партія регіонів, Комуністична партія, «Україна-Вперед!» та «Батьківщина». Після виборів кількість політичної «джинси» зменшилась, але все одно перевищувала рівень початку року у 10 разів; кількість економічної «джинси» також була більшою у 6 разів.

Результати моніторингів, що проводили громадські організації «Телекритика» та «Український освітній центр реформ» за методологією, розробленою Інститутом масової інформації, засвідчували дотримання базових стандартів інформаційної журналістики аналізованих регіональних і центральних ЗМІ (телеканалів, газет, сайтів) на рівні 2,5 – 4,5 із 6 балів. Для абсолютної більшості українських ЗМІ характерним було нехтування стандартами балансу думок, відокремлення фактів від коментарів і достовірності (посилання на джерела). В багатьох випадках це пояснювалося тиском на редакційну політику з боку власників або особистими переконаннями журналістів, однак часто справжньою причиною були непрофесіоналізм і відсутність мотивації дотримуватися стандартів. Гротескним уособленням цього тренду стала журналістка Марина Фролова, яка переплутала Дмитра Гройсмана з Семеном Глузманом – взяла інтерв'ю в першого, але підписала його прізвищем другого.

Свідченням низького рівня української журналістики стали, зокрема, результати галузевої телевізійної премії «Телетріумф»: деякі з нагороджених програм і журналістів заслужили критику експертів через недотримання стандартів і низький рівень контенту. На цьому тлі існували окремі доволі якісні проекти, які, втім, були неспроможні задовольнити весь попит на інформацію й аналітику.

Ще гіршою була ситуація з дотриманням норм професійної етики. Попри те, що чимало журналістів підписали «Етичний кодекс», розроблений близько десяти років тому, існуюча Комісія з журналістської етики була фізично не в змозі розглянути всі приклади порушення стандартів та етики. Окрім того, її висновки, як правило, не мали достатнього впливу і поваги серед журналістської спільноти. Спроби ініціювати у журналістському середовищі масштабну дискусію про засади професійної етики та необхідність їх дотримання були переважно безрезультатними.

До кричущих випадків порушення принципів журналістської етики можна віднести зображення журналіста Мустафи Найема у вигляді пса в мультфільмі «Сказочная Русь», виробництва студії «Квартал 95» («1+1»), та потоки компромату у близьких до влади виданнях, спрямованих проти журналістів, громадських діячів та опозиціонерів. Іншим проявом проблематичного дотримання норм журналістської етики стало нехтування морально-етичними нормами в гонитві за рейтингами, як це було під час висвітлення трагічної історії зґвалтування і вбивства Оксани Макар і пов'язаного з цим судового процесу.

Ступінь виконання рекомендацій, запропонованих у «Демократичному барометрі-2011»

Виконано:

1. Провести системне тестування дотримання законодавства про доступ до публічної інформації за участі європейських експертів як спостерігачів.

У 2012 році моніторингом займалися представники громадських рухів «Чесно» та «Стоп цензурі!». Оприлюднення результатів було приурочене до річниці ухвалення закону «Про доступ до публічної інформації». Протягом року громадські організації повідомляли правоохоронні органи про випадки порушення закону.



2. Зробити процес збору та оприлюднення фактів про цензуру системним, з повним регіональним наповненням.

Сайти медійних громадських організацій протягом 2012 року системно висвітлювали випадки цензури й політичного тиску як у центральних, так і в регіональних медіа. На сайті «Телекритика» було створено ресурс <http://pravo.mediasapiens.ua/> – інтерактивну мапу порушень прав журналістів. Велику роботу в цьому напрямі

вели також Інститут масової інформації, представництво в Україні «Репортерів без кордонів», рух «Стоп цензурі!».

3. Лобіювати громадські проекти з моніторингу цензури.

Протягом року в Україні здійснювалась низка моніторингових, спрямованих на відстеження цензури, порушення стандартів, замовчування важливої інформації та матеріалів із ознаками замовності як у загальнонаціональних, так і в регіональних ЗМІ. Їх здійснювали Інститут масової інформації, «Телекритика», Академія української преси, Асоціація «Спільний простір», Український освітній центр реформ. Досить великого розголосу набула ініціатива «Відкриті новини заради чесних виборів».

Частково виконано:

1. Почати нову кампанію за створення суспільного мовлення та роздержавлення державних медіа.

Протягом року медійні громадські організації проводили моніторингову, аналітичну та просвітницьку роботу щодо громадського мовлення, зокрема на майданчику сайту «Суспільне мовлення», підтримуваного «Телекритикою». Відбулось певне поживлення руху навколо законопроектів про створення громадського мовлення: до кінця 2012 року було внесено два альтернативних законопроекти від Кабінету Міністрів і опозиційних депутатів.

2. Продовжити розпочатий 2008 року процес запровадження типових правил акредитації журналістів при органах влади.

У 2012 році тривав процес погодження інтересів всіх сторін відносно створення єдиної прес-карти для працівників ЗМІ, яку б спільно видавали НСЖУ та НМПУ. Цю ініціативу підтримували ОБСЄ і Рада Європи. Низку заходів було проведено в рамках ініціативи «Відкрита розмова» в рамках роботи Міжвідомчої робочої групи з аналізу стану додержання законодавства про свободу слова та захист прав журналістів при Президенті України. До складу цієї групи увійшли представники як державних структур, так і громадських організацій, зокрема, «Телекритики», Інститут масової інформації, НСЖУ.

3. Провести журналістську кампанію з тестування прозорості влади.

Активно такою кампанією у 2012 році займалися громадський рух «Чесно» та Центр політичних студій і аналітики.

4. Повернутися до дискусії щодо практики редакційних статутів та установ на основі сучасних європейських професійних, етичних стандартів і стандартів менеджменту.

Тема зазвучала лише наприкінці року у зв'язку з конфліктом в «УНІАН». Це питання не отримало належної уваги внаслідок несприятливої ситуації у ЗМІ та тотального контролю за їхнім контентом з боку власників і топ-менеджерів.

5. Ініціювати внутрішній тиск журналістів на власників.

Це завдання протягом 2012 року виконувалося досить активно. Однак його ефективності заважала роз'єднаність журналістської спільноти та упереджене ставлення частини журналістів до рухів та ініціатив, спрямованих на захист стандартів і відстоювання прав журналістів.

Не виконано:

1. Розпочати розробку закону про місце і роль медіа в суспільстві (аналогічного до багатьох європейських, зокрема шведського), який би визначив основні процедури, принципи та правила взаємодії у трикутнику медіа-влада-громадськість.

2. Розпочати громадську кампанію за український сегмент інтернету.

3. Провести публічну кампанію з оприлюднення фактів переділу ринків, в тому числі вимог «віддавати частку».

4. Провести публічну кампанію з прозорості власності та фінансів на медіаринку.

Рекомендації щодо покращення ситуації у сфері медіа:

1. Посилювати редакційну незалежність ЗМІ шляхом створення дієвих редакційних рад.

2. Посилювати медіаграмотність населення.

3. Підвищити рівень реагування правоохоронних структур на порушення прав журналістів.

4. Впровадити публічні етичні кодекси в роботу редакцій.

5. Розробити й ухвалити законодавство в частині відповідальності управляючих компаній (від імені медіавласників) за невиконання трудових договорів, статутів тощо.

6. Розробити й ухвалити законодавство, яке зробило би журналістські колективи менш залежними від позиції власників.

7. Розпочати розробку закону про місце і роль медіа в суспільстві (аналогічного до багатьох європейських, зокрема шведського), який визначив би основні процедури, принципи та правила взаємодії у трикутнику медіа-влада-громадськість.

8. Розпочати громадську кампанію за український сегмент інтернету.

9. Провести публічну кампанію з оприлюднення фактів переділу ринків, в тому числі вимог «віддавати частку».

10. Провести публічну кампанію з прозорості власності та фінансів на медіаринку.

Для заметок