



USAID
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



УКРАЇНЬСЬКА ГЕЛЬСІНЬСЬКА
СПІЛКА З ПРАВ ЛЮДИНИ

ДЕТЕКТОР **M** Media

СВОБОДА СЛОВА

В УМОВАХ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ВІЙНИ
ТА ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ



Київ
2017

УДК + 343.9

ББК

С

Публікація підготовлена та видана в рамках проекту Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) «Права людини в дії», який впроваджується Українською Гельсінською спілкою з прав людини.

Погляди та інтерпретації, представлені у цій публікації, не обов'язково відображають погляди USAID або Уряду США. Відповідальність за вміст публікації несуть виключно автори та УГСПЛ.

Загальна редакція: Мартиненко О.А.

Авторський колектив:

Блага А.Б., Мартиненко О.А., Мойса Б.С., Шутов Р.В.

Збір матеріалів та моніторинг ЗМІ: Блага А. Б., Галай А.О.

Формування рекомендацій: Бондаренко Т.Г., Мартиненко О.А., Шутов Р.В.

Дизайн видання: Боднар В.А.

- С **Свобода слова в умовах інформаційної війни та збройного конфлікту** / А.Б. Блага, О.А. Мартиненко, Б.С. Мойса, Р.В. Шутов; за заг. ред. О.А. Мартиненко/ Українська Гельсінська спілка з прав людини. – К., 2017. – 85 с. з іл.

Проведено аналіз ситуації з дотримання свободи слова в умовах інформаційної війни та збройного конфлікту в Україні. Окреслено проблемні питання, що стосуються вимог інформаційної безпеки, можливих обмежень в сфері свободи слова, а також питання протидії мові ворожнечі в засобах масової інформації. Наведено результати громадської експертизи Міністерства інформаційної політики України, здійсненої експертами Української Гельсінської спілки з прав людини та ГО «Детектор медіа».

УДК 341.232.7+343.9

ББК 66.061.461

ISBN

ЗМІСТ

Передмова	4
Резюме	5
Summary	9
Список скорочень	12
I. Основні дослідження інформаційної сфери України протягом 2014-2017 років	13
1.1. Інформаційна політика в умовах війни – огляд основних досліджень ...	15
1.2. Прояви мови ворожнечі та протидія ним – основні дослідження	20
1.3. Професійні стандарти журналістів	22
II. Захист свободи слова: дії влади та неурядового сектора	26
2.1. Дії влади	26
2.2. Дії неурядового сектора	32
2.3. Публічні заходи	33
III. Міжнародна правова база про дотримання свободи слова в умовах збройного конфлікту	37
IV. Громадська експертиза Міністерства інформаційної політики: проблеми та результати	47
Висновки та рекомендації	74
Додатки	77



Олександр Павліченко,
виконавчий директор УГСПЛ
ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ в умовах інформаційної та реальної війни поки що формується різними суб'єктами прийняття рішень. З цих причин в Україні спостерігається, з одного боку, незадовільна робота в сфері формування ефективного правового реагування на «мову ворожнечі»,

уповільнена відсутністю належних слідчих методик та судової практики. З іншого боку, органи влади досить активно вдаються до спроб захистити інформаційний простір України, пропонуючи в якості таких засобів встановлення заборони на користування соціальними мережами, розробку позасудових обмежень свободи слова, делегування інтернет-провайдерам зобов'язання за власні кошти посилювати технічні спроможності в умовах інформаційної війни.

Як результат, усі зацікавлені гравці на інформаційному полі України вимушені діяти у непрозорих умовах, коли терміни «інформаційна безпека», «свобода слова», «право на правду», «мова ворожнечі» досить часто не мають чітко визначених меж та юрисдикцій.

Запропоноване нами дослідження містить правовий аналіз документів, що впливають на встановлення обмежень свободи слова, аналіз ресурсної спроможності Міністерства інформаційної політики як основного координатора діяльності органів влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, а також пакет рекомендацій для спільної розробки законодавчих ініціатив, формування відомчих політик та методик.

Ми сподіваємося, що результати дослідження допоможуть окреслити загальні межі та форми державного регулювання свободи слова, можливі за умов збройного конфлікту, з одночасним визначенням сфер, які мають регулюватися виключно засобами недержавного характеру (корпоративні політики, етичні кодекси).

Українська Гельсінська спілка з прав людини висловлює щире вдячність за фінансову допомогу у підготовці цього видання Агентству США з міжнародного розвитку (USAID) та Уряду США.

РЕЗЮМЕ

ІНФОРМАЦІЙНА ВІЙНА, яка активно супроводжує збройний конфлікт на сході України та анексію Криму, вперше за багато років викликала потребу глобальної ревізії інформаційної політики держави. Причинами цього стало два фактори. По-перше – це надзвичайно активне застосування з боку РФ практично усіх методів інформаційної війни: дезінформування, пропаганди, диверсифікації громадської думки, маніпулювання, психологічного та психотропного тиску; поширення чуток. По-друге, ані органи влади, ані громадянське суспільство виявилися не готовими протистояти гібридному збройному конфлікту в інформаційній сфері.

Результатом такої ситуації стала неузгоджена діяльність різних суб'єктів в сфері інформаційної політики. Прагнення органів влади до перемоги у інформаційній війні призвело до спроб недостатньо обґрунтованого обмеження права на свободу слова, зокрема у вигляді позасудового встановлення непропорційно широких санкцій щодо іноземних ЗМІ, а також шляхом встановлення кримінальної відповідальності за поширення або сприяння поширенню суспільно важливої інформації про проведення АТО.

Відсутність державної політики в умовах інформаційної війни призвело до загрозливих тенденцій - створення медійниками образу усього російського населення в якості «запеклого ворога України», недотримання толерантності під час висвітлення перебігу АТО та життя людей, які проживають у тимчасово окупованих регіонах України.

Умови гібридного збройного конфлікту чітко окреслили необхідність єдиних стандартів об'єктивності та збалансованості, контроль за дотриманням яких має здійснювати як держава, так й неурядовий сектор. Ці стандарти стосуються щонайменше трьох сфер:

- протидія мові ворожнечі та пропаганді війни;
- розробка механізмів втручання держави в свободу слова з оглядом на законність та необхідність такого втручання;
- чіткий розподіл функцій та повноважень усіх суб'єктів інформаційної політики.

Для формування узгодженої позиції стосовно можливої конфігурації державної політики в сфері забезпечення свободи слова авторським колективом було зроблено наступне:

1. Проаналізовані дії органів влади та неурядового сектора в сфері захисту свободи слова.
2. Здійснено аналіз міжнародних документів, що впливають на встановлення обмежень свободи слова.
3. Проаналізована ресурсна спроможність Міністерства інформаційної політики як основного координатора діяльності органів влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України.
4. Сформований пакет рекомендацій для спільної роботи з органами влади та міжнародними організаціями з метою розробки законодавчих ініціатив, внесення змін до нормативних актів та формування відомчих політик.

Дослідження констатувало наступні факти:

- українським ЗМІ бракує узгоджених редакційних практик щодо висвітлення тем, пов'язаних із конфліктом. Тому журналісти більш схильні керуватися власним досвідом і поглядами, а не усталеними редакційними практиками та стандартами;
- інформаційна сфера України потребує аудиту щодо наявних ресурсів кожного із суб'єктів, сфер їх компетенції та відповідальності; наявних проблем, планів та рівня нормативного забезпечення, механізмів координації;
- для ефективної координації діяльності усіх суб'єктів інформаційної політики необхідно розробити «дорожню карту», що має узгоджувати вимоги інформаційної безпеки України, міжнародні стандарти в сфері свободи слова, право на істину, етичні принципи роботи мас-медіа, в тому числі – в сфері протидії мові ворожнечі;
- робота Міністерства інформаційної політики, попри занепокоєння ОБСЄ, не мала істотних негативних наслідків для прав людини. Проте Міністерство не виконує в повній мірі свої повноваження в частині захисту і просування прав людини через брак ресурсів та політичної підтримки, конкуренцію з іншими органами влади;
- окремої уваги потребує вдосконалення правового реагування на

мову ворожнечі: закріплення максимально повного визначення мови ворожнечі в КК України; деталізацію соціальних груп, які можуть стати об'єктом кримінально-правової охорони від мови ворожнечі; корегування правових рамок діяльності підрозділів, які можуть протидіяти мові ворожнечі в соціальних мережах; розробка та запровадження санкцій з пріоритетом заходів адміністративного впливу на противагу кримінальному переслідуванню.

За результатами дослідження був сформований пакет рекомендацій, який серед іншого, пропонує органам влади наступне:

1. Ініціювати внесення змін до Конституції та законодавчої системи України з метою гармонізації українського законодавства в частині будь-яких обмежень свободи висловлювання думки з Кемденськими принципами зі свободи вираження поглядів та рівності, що стосуються законності, співрозмірності та необхідності запровадження таких обмежень.
2. Подати на розгляд Кабінету Міністрів України Стратегію інформаційної реінтеграції Донбасу та Стратегію інформаційної реінтеграції Криму. Розробити детальні плани дій до цих документів, які б передбачали конкретні заходи для досягнення зафіксованих в них цілей, та систему моніторингу та оцінки їх реалізації.
3. Розробити План дій до Стратегії розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності ЗМІ відповідно до європейських стандартів, який би окреслив сфери відповідальності і рівень участі різних органів влади (зокрема Міністерства інформаційної політики) в здійсненні медіареформ.
4. Враховуючи Рабатський план дій, виступити з ініціативою розробки громадської стратегії, яка сприяла б розвитку плюралізму і різноманітності засобів масової інформації, забезпечувала б відсутність дискримінації в доступі до засобів зв'язку і в їх використанні. Така стратегія може включати, наприклад, наступні елементи:
 - визначення найбільш проблемних загроз свободі слова через виклики воєнного часу;
 - розробка загальних меж та форм державного регулювання свободи слова, можливі за умов збройного конфлікту, з одночасним визначенням сфер, які мають регулюватися виключно засобами

-
- недержавного характеру (корпоративні політики, етичні кодекси);
- розробка методології оцінки публікацій та виступів на предмет наявності мови ворожнечі;
 - розробка процедур блокування веб-сайтів з міркувань інформаційної безпеки;
 - розробка чітких критеріїв та індикаторів роботи працівників мас-медіа, що стосуються етичних дилем в сфері свободи слова та права на встановлення істини (резолуція ГА ООН A/HRC/RES/12/12, 2009).

SUMMARY

THE INFORMATION WAR, actively accompanying the East Ukraine' armed conflict and Crimea' annexation, for the first time in many years caused the need for a global revision of the state's information policy.

The reasons for this are two factors. At the first, this is an extremely active use by the Russian Federation all methods of information war: disinformation, propaganda, diversification of public opinion, manipulation, psychological and psychotropic pressure; spreading of the rumors. At the Second, neither the authorities nor the civil society were prepared to confront the hybrid armed conflict in the information sphere.

The result of this situation had been the uncoordinated activities of various actors in the field of information policy. The desire of the authorities to victory in the information war has led to attempts of the not well-grounded restriction of the freedom of speech. In particular - in the form of extrajudicial establishment of disproportionate sanctions against foreign media, as well as by establishing the criminal liability for the dissemination or promotion of socially important information on the ATO conduct.

The lack of state policy under information war has led to the threatening trends - the creation by media of the image of the whole Russian population as a «fierce enemy of Ukraine», non-compliance with tolerance during the coverage of the ATO and life of people living in temporarily occupied regions of Ukraine.

The hybrid armed conflict has clearly outlined the need for common standards of objectivity and balance, which should be monitored both by the state and the non-governmental sector. These standards apply to at least three areas:

- resisting the hate speech and propaganda of war;
- development of mechanisms of state interference with freedom of speech, in view of the legality and necessity of such interference;
- a clear division of functions and powers of all subjects of information policy.

To form a coordinated position regarding the possible configuration of the state policy in the area of ensuring freedom of speech, the research team has made the following:

1. The authorities and the non-governmental sector' steps in the sphere of freedom of speech had been analyzed.
2. The analysis of international documents influencing the establishment of restrictions on freedom of speech has been carried out.
3. The Ministry of Information Policy' resources in the field of information sovereignty of Ukraine' ensuring had been analyzed.
4. A package of recommendations was developed for working with authorities and international organizations in order to develop the legislative initiatives, regulations amendments and the formation of departmental policies.

The research has noted the following facts:

- the Ukrainian media lack consistent editorial practices to cover issues related to the conflict. Therefore, journalists are more inclined to be guided by their own experiences and views, rather than by established editorial practices and standards;
- the Ukrainian information sphere needs to be audited regarding the available resources of each of the subjects, its areas of competence and responsibility; existing problems, plans and regulations, coordination mechanisms;
- for the effective coordination of activities of all actors of information policy, it is necessary to develop a «road map» that should coordinate the requirements of information security of Ukraine, international standards in the field of freedom of speech, the right to truth, ethical principles of the work of mass media, including - in the field of counteraction to the hate speech;
- the Ministry of Information Policy work, despite the OSCE's concern, has no significant negative consequences for human rights. However, the Ministry does not fully exercise its powers in terms of protecting and promoting human rights due to lack of resources and political support, competition with other authorities;
- special attention has to be paid to improving the legal reaction to the hate speech: to put the complex definition of hate speech in the Criminal Code of Ukraine; to detail the social groups that may be the subject of criminal law protection; adjusting the legal framework for the activities of units that can counteract the hate speech in the social networks; to develop and introduce the law sanctions with priority of measures of administrative influence in opposition to criminal prosecution.

According to the research results, a package of recommendations had been formed, which, among other things, suggests to the authorities the following:

To initiate amendments to the Constitution and the legislative system of Ukraine in order to harmonize Ukrainian legislation with regard to any restrictions on the freedom of expression with the Camden Principles on Freedom of Expression and Equity regarding the lawfulness, coherence and necessity of introducing such restrictions.

To submit to the Cabinet of Ministers of Ukraine a Strategy for Donbass Information Reintegration and Strategy for Crimea Information Reintegration. To develop the detailed action plans for these documents, which should include the specific measures to achieve their goals, and a system for monitoring and evaluating their implementation.

To develop an Action Plan to the Strategy for the Ukrainian Legislation Development on freedom of speech and media activities in accordance with European standards, which outlines the areas of responsibility and the level of participation of various authorities (in particular, the Ministry of Information Policy) in the implementation of media reforms.

Taking into account the Rabat Action Plan, take the initiative to develop a public strategy that would promote the pluralism and diversity of the media, would ensure that there is no discrimination in access to and use of communication facilities. Such a strategy may include, for example, the following elements:

- identification of the most problematic threats to freedom of speech through wartime challenges;
- development of the state regulation framework on freedom of speech, adopted to the armed conflict conditions, with the simultaneous definition of areas that should be regulated solely by means of non-state nature (corporate policies, ethical codes);
- development of the methodology for evaluating publications and speeches on the existence of a hate speech;
- development of the websites blocking procedures for reasons of information security;
- the development of clear criteria and indicators for the work of mass media dealing with ethical dilemmas in the field of freedom of speech and the right to truth (UN General Assembly Resolution A / HRC / RES / 12/12, 2009).

СПИСОК СКОРОЧЕНЬ

- АТО** антитерористична операція
- ВПО** внутрішньо переміщені особи
- ВРУ** Верховна Рада України
- ВЦА** військово-цивільна адміністрація
- ГА ООН** Генеральна Асамблея Організації Об'єднаних націй
- ГО** громадська організація
- ДІІ** Донецький інститут інформації
- ДНР** т.зв. «Донецька народна республіка»
- ДПС** Державна прикордонна служба України
- ЕКПЛ** Європейська Конвенція з прав людини
- ЄСПЛ** Європейський Суд з прав людини
- ЗМІ** засоби масової інформації
- ЗСУ** Збройні сили України
- КК** Кримінальний кодекс України
- КМУ** Кабінет Міністрів України
- ЛНР** т.зв. «Луганська народна республіка»
- МЗС** Міністерство закордонних справ України
- МІП** Міністерство інформаційної політики України
- МОН** Міністерство освіти і науки України
- НІСД** Національний інститут стратегічних досліджень
- НКРЗІ** Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформації
- НМР** Незалежна медійна рада
- НСЖУ** Національна спілка журналістів України
- НУО** неурядова організація
- ОБСЕ** Організація з безпеки і співробітництва в Європі
- ОРДЛО** окремі райони Донецької та Луганської областей
- РНБО** Рада національної безпеки і оборони України
- РФ** Російська Федерація
- СБУ** Служба безпеки України
- СКМУ** Секретаріат Кабінету Міністрів України
- УГСПЛ** Українська Гельсінська спілка з прав людини
- ФБ-сторінка** сторінка на веб-ресурсі Facebook

I. ОСНОВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ ПРОТЯГОМ 2014-2017 РОКІВ

ІНФОРМАЦІЙНА ВІЙНА,

яка активно супроводжує збройний конфлікт на сході України та анексію Криму, вперше за багато років викликала потребу глобальної ревізії як інформаційного простору, так й



інформаційної політики держави. Причинами цього стало два фактори. По-перше – це надзвичайно активне застосування з боку РФ практично усіх методів інформаційної війни: дезінформування, пропаганди, диверсифікації громадської думки, маніпулювання, психологічного та психотропного тиску; поширення чуток¹.

По-друге, ані органи влади, ані громадянське суспільство виявилися не готовими протистояти гібридному збройному конфлікту в інформаційній сфері.

Правові засади захисту населення від інформаційних загроз були задекларовані в низці нормативних актів², але не виконані належним чином.

Науково-прикладні розробки на рівні дисертаційних досліджень не були численними і стосувалися переважно теоретично-правових та соціальних аспектів: «Теоретико-правові засади забезпечення інформаційної безпеки України» (Максименко Ю.Є., Київ, 2007); «Право-регулювання протидії інформаційним війнам в Україні» (Абакумов

¹ Горбань Ю.О. Інформаційна війна проти України та засоби її ведення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/04/20.pdf>

² Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09.01.2007 р. № 537; Указ Президента України від 8 червня 2012 року № 389 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»; Указ Президента України «Про заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки держави» від 18.09.2002 р. № 836; Указ Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31.10.2001 р. „Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України” від 06.12.2001 р. № 1193.

В.М., Запоріжжя, 2011); «Воєнно-інформаційна безпека України за умов посилення загроз інформаційних війн» (Петров В. В., Київ, 2010); «Теоретико-правові основи інформаційного суверенітету» (Супрун В.М., Харків, 2010); «Технології інформаційної безпеки в системі соціальних комунікацій» (Чувакова О.О., Київ, 2012); «Сучасні інформаційні війни в Україні: комунікаційні, соціокультурні та історичні аспекти» (Парфенюк І.М., Київ, 2013).

Вразливість вітчизняного інформаційного простору стала очевидною вже у 2014 році з оглядом на відсутність чітко сформованих політико-правових механізмів державного управління інформаційно безпекою України; відсутність програм захисту населення від деструктивних впливів інформаційної війни, масової просвіти населення, включно з дітьми шкільного віку, студентською молоддю, пенсіонерами³. Також виявилась досить слабкою координація дій державних органів влади з громадянським суспільством, експертним середовищем та журналістами.

Тому перед органами влади України пріоритетним став напрямок зміни концепції інформаційної безпеки та розробки ефективних заходів протидії інформаційно-диверсійної діяльності⁴.

У громадському секторі з початку 2014 року пріоритетні активності були зосереджені переважно за трьома напрямками: 1) інформаційна політика держави в умовах збройного конфлікту; 2) прояви мови ворожнечі та протидія ним; 3) професійні стандарти журналістів.

³ Колотій Н. Ляльководи свідомості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : (https://dt.ua/TECHNOLOGIES/lyalkovodi-svidomosti-_html)

⁴ Горбань Ю.О. Інформаційна війна проти України та засоби її ведення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2015/04/20.pdf>

1.1. ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В УМОВАХ ВІЙНИ – ОГЛЯД ОСНОВНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ



Моніторинг «Конфліктно чутливе висвітлення груп, дотичних до конфлікту» (ГО «Телекритика», 2015) висвітлив проблему невірноваженого подання інформації 27 українськими телеканалами, що не сприяє подоланню бар'єрів, викликаних конфліктом, та налагодженню соціального діалогу. Експерти констатували, що центральні телеканали не приділяють непропорційну увагу міжрегіональним, міжетнічним

та міжконфесійним бар'єрам, вдаються до мови ненависті, замовчують проблеми переселенців та майже не згадують про волонтерів⁵.

Аналітичний звіт «Протидія російській інформаційній агресії: спільні зусилля задля захисту демократії» (ГО «Телекритика», 2015) відобразив динаміку інформаційної агресії Росії проти України в період з лютого 2014 по березень 2015 роки, а також наслідки цієї агресії для інформаційних, соціально-психологічних, політичних та інших процесів в Україні.

Дослідження, окрім надання пакету рекомендацій державі, дійшло висновку, що українські ЗМІ очевидно програють російським на окупованих територіях. В південно-східних областях, контрольованих Україною, наприклад, досить значний відсоток людей песимістично оцінює наслідки Майдану, впевнений у величезних втратах української армії та неоднозначно ставиться до бойових дій на Донбасі. Поміж іншим відзначено, що найбільш затребуваною в зоні АТО є інформація про зниклих родичів та знайомих, втрати серед мирного населення та українських військових, в також дії місцевої та державної влади⁶.

Дослідження «Конфлікт у медіа і медіа в конфлікті» (ГО «Львівський медіафорум», Школа журналістики Українського католицького університету, 2015) також констатувало недостатнє висвітлення проблем ВПО, на що вказав кожен п'ятий опитаний у Львові, Києві, Дніпропетровську, Харкові та Одесі. 78,9 % респондентів зауважили, що конфлікт на сході України висвітлюється надмірно, при цьому для 17,6% українців не вистачало інформації про мобілізацію, а 20,4% - про демобілізацію та демобілізованих.

Одночасно дослідники вказали на факт активного застосування мови ворожнечі російськими медіа, що спровокувало таку ж реакцію у частини українських ЗМІ. Хоча феномен мови ворожнечі був зафіксований експертами лише в 1,7% випадків серед 941 тис. проаналізованих

⁵ Електронний ресурс. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/konfliktno_chutlive_visvitlennya_grup_dotichnikh_do_konfliktu_rezultati_monitoringu/

⁶ Аналітичний звіт «Протидія російській пропаганді в регіоні конфлікту» Електронний ресурс. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yakim_e_riven_pidtrimki_mesedzhiv_rosiyskoi_propagandi_u_zoni_konfliktu_sotsiologichne_opituvannya/

інформаційних повідомлень провідних українських ЗМІ⁷.

Дослідження «Стан інформаційного покриття вздовж лінії розмежування» (ГО «Антикризовий медіа-центр», 2016) звернуло увагу держави на той факт, що більшість населених пунктів, розташованих уздовж лінії розмежування, перебувають під інформаційним впливом антиукраїнських ЗМІ, які ведуть мовлення з території Росії або так званої ДНР. Відповідно, це потребує як спеціального формування інформаційної політики в регіоні, так й виготовлення якісного українського контенту, який можна було б безкоштовно надавати місцевим ЗМІ⁸.

«Дослідження медіаситуації в південних і східних областях України» (ГО «Інститут масової інформації», 2016) виявило, що війна на сході України не є темою, що найбільш цікава населенню України. Так, тема війни стоїть на першому місці лише у жителів Дніпропетровської, Донецької, Запорізької та Луганської областей (її назвали 27%-38%)⁹.

Аналітична доповідь «Інформаційні виклики гібридної війни: контент, канали, механізми протидії» (Національний інститут стратегічних досліджень, 2016) серед основних заходів в умовах інформаційної війни зазначила розробку комунікативної політики держави, а також координацію комунікативних дій між різними суб'єктами владних повноважень, неурядовими та міжнародними організаціями¹⁰.

Моніторинг «Вежа чорного дерева: як українські друковані та інтернет-ЗМІ висвітлюють чутливі теми» (ГО «Інститут масової інформації», 2016) засвідчив існування серед ЗМІ проблеми перевірки джерел інформації - власна інформація журналістів із зони АТО практично відсутня, так само, як і перевірка достовірності повідомлень з АТО за допомогою інших джерел. Більше половини інформації, що по-

⁷ Ситуація на Донбасі у дискурсі українських ЗМІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1655:situatsiya-na-donbasi-u-diskursi-ukrajinskikh-zmi&catid=8&Itemid=350

⁸ Доступ до ЗМІ вздовж лінії розмежування на Донеччині [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/117136/2016-07-24-dostup-do-zmi-vzdovzh-linii-rozmezhuвання-na-donechchini-doslidzhennya/>

⁹ Дослідження медіаситуації в південних і східних областях України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.gfk.com/fileadmin/user_upload/dyna_content/UA/2_news-2016/Report_Media-poll_in_Six_Oblasts_UKR.pdf

¹⁰ Інформаційні виклики гібридної війни: контент, канали, механізми протидії: Аналітична доповідь Національного інституту стратегічних досліджень / за заг. ред. А. Баровської – К.: НІСД, 2016. – 109 с., режим доступу - http://www.niss.gov.ua/public/File/2016_nauk_anal_rozrob/inform_vukluku.pdf

дається інтернет-ЗМІ про конфлікт на сході, є повідомленнями штабу та прес-служби АТО, 23% інформації – це звіти ОБСЄ, 13% повідомлень було взято з ФБ-сторінки «Інформаційного спротиву» (Дмитро Тимчук). 8% інформації склали прес-релізи СБУ.

Дослідження виявило три ключових проблеми у роботі ЗМІ:

1. Непереверена інформація. Більш ніж 90% друкованих та інтернет ЗМІ розміщують не власну інформацію із зони АТО, а передруки і перепости.
2. Неточність формулювань, коли приблизно 30% ЗМІ повторюють химерні словоформи політиків і чиновників («російсько-терористичні найманці» тощо).
3. Загальноукраїнські ЗМІ випустили з уваги мільйони людей, які пов'язані з конфліктом - від мешканців окупованих територій до родин військових, волонтерів, дітей та ін. Життя цих мільйонів людей займає не більше 0,5% від загального потоку інформації¹¹.

Дослідження «Як російська пропаганда впливає на суспільну думку в Україні» (ГО ««Детектор медіа»», 2016) підтвердило існуючі недоліки інформаційної політики держави у висвітленні збройного конфлікту. На запитання «Яка інформація про події на Донбасі, на Ваш погляд, висвітлюється засобами масової інформації недостатньо повно?» 39,6% респондентів відповіли, що це інформація про втрати серед українських військових, а 35,6% - про жертви серед мирного населення. 18,2% вважають, що недостатньо інформації про плани держави щодо розбудови прифронтових територій, їх економічного та соціального розвитку.

41,7% опитаних вважають, що мають недостатньо інформації про стратегію та цілі держави щодо Криму, 29,1% відповіли, що взагалі не отримують її. Також 44,9% вважають, що недостатньо інформації про стратегію та цілі держави щодо територій на Сході, непідконтрольних сьогодні Україні, 22,% зазначили, що взагалі не отримують її.

Досить важливо, що 48,4% респондентів відзначили у своїх відпові-

¹¹ Вежа чорного дерева: як українські друковані та інтернет-ЗМІ висвітлюють чутливі теми [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imi.org.ua/analytics/52197-veja-chornogo-dereva-yak-ukrajinski-drukovani-ta-internet-zmi-visvitlyuyut-chutlivi-temi.html>

дях наступ на свободу слова в Україні¹².

Огляд «Становище української мови в Україні в 2016 році» (ГО «Рух добровольців «Простір свободи», 2017) в якості результатів інформаційної війни констатував ліквідацію бібліотечних україномовних фондів, факультетів і майже усіх кафедр української філології у вишах Криму. Українська мова на окупованих територіях Донецької і Луганської областей також знищується в рамках політики жорсткої русифікації, якій намагаються надати вигляду «об'єктивних процесів»¹³.

Спеціальний звіт «Основні тенденції медіависвітлення суспільно-політичних процесів в Україні у 2014-2017 рр.» (ГО «Детектор медіа», 2017) представив основні тенденції висвітлення суспільно-політичних новин - приватні телеканали на перше місце ставлять не інтереси суспільства, а лише інтереси своїх власників, що призводить до викривленого представлення дійсності. Очевидно, що в умовах інформаційної війни такий стан речей потребує реформи каналів системи суспільного мовлення з огляду на високий рівень активності російської пропаганди¹⁴.

Моніторинг державної комунікаційної політики стосовно Донбасу: методологія (ГО «Детектор медіа», 2017) має стати наступним комплексним дослідженням інформаційної політики держави. Зокрема, він передбачає аналіз реакції представників органів державної влади на інформаційні потреби населення стосовно проблематики Донбасу; аналіз стратегічного бачення майбутнього регіону (підконтрольних та непідконтрольних територій) у повідомленнях різних офіційних джерел, їх політичного та інформаційного контекстів¹⁵.

¹² Як російська пропаганда впливає на суспільну думку в Україні (дослідження) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak_rosijska_propaganda_vplivae_na_suspilnu_dumku_v_ukraini_doslidzhennya/

¹³ Становище української мови в Україні в 2016 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukrreporter.com.ua/politic/rosijska-mova-dominuye-v-media-i-sferi-poslug-ukrayinska-v-osviti-ta-kinoprokati.html>

¹⁴ Основні тенденції медіависвітлення суспільно-політичних процесів в Україні у 2014-2017 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osvita.mediasapiens.ua/content/files/dm_news_2014-17_internet.compressed.pdf

¹⁵ Моніторинг державної комунікаційної політики стосовно Донбасу: методологія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/monitoring/article/126482/2017-05-31-monitoring-derzhavnoi-komunikatsiinoi-politiki-stosovno-donbasu-metodologiya/>

1.2. ПРОЯВИ МОВИ ВОРОЖНЕЧІ ТА ПРОТИДІЯ НИМ – ОСНОВНІ ДОСЛІДЖЕННЯ



Мова ворожнечі в Україні стала об'єктом уваги експертів відносно недавно, з 2007 року. Вже у 2008 р. вийшло перше ґрунтовне дослідження «Мова ворожнечі: ксенофобія чи безладність» (Горбачова О., ГО «Інститут масової інформації»). Згодом сектор досліджень був розширений виданням «Злочини на ґрунті ненависті в Україні. Групи жертв та спектр консультацій у недержавному секторі» (ГО «Європейський Діалог» за підтримки фундації EVZ, Берлін, 2010).

Дослідження «Мова ворожнечі та упередження в українських ЗМІ: моніторинг, аналіз та запобігання» (ГО «Центр Соціальна дія», 2014), охопивши провідні видання та ТВ-канали, зафіксувало мову ворожнечі у друкованих виданнях (173 випадки), в інтернет-ЗМІ – 135, на телебаченні – 116. За даними дослідження, об'єктами мови ворожнечі стали 45 груп осіб («Українці», «Росіяни», «Чеченці», «Народи Кавказу», «ЛГБТ», «Мешканці західної України», «Темношкірі», «Жінки», «ВПО» тощо). Переважна більшість використання мови ворожнечі відбувалася не в журналістських словах, а в цитуванні, 63% якого мала характер ксенофобських висловлювань¹⁶.

¹⁶ «Центр Соціальна дія» зафіксував 424 випадки вживання мови ворожнечі в українських ЗМІ за 2014 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/tsentr_sotsialna_diya_zafiksuvav_424_vipadki_vzhivannya_movi_vorozhnechi_v_ukrainskikh_zmi_za_2014_rik/

«Толерантність vs ненависть. Підсумки аналізу українських онлайн-видань на наявність мови ворожнечі» (ГО «Детектор медіа», 2017) стало якісним аналізом ситуації в мас-медіа, коли в процесі інформаційної війни об'єктами мови ненависті стають конкретні групи осіб: жителі Росії; жителі тимчасово окупованих територій України (Луганська й Донецька області, Автономна Республіка Крим); етнічні групи; вимушені переселенці; мігранти без офіційних документів; люди з особливими потребами; нарко- або алкозалежні особи; люди певних професій, до яких суспільство ставиться неоднозначно. Одночасно дослідження привернуло увагу правозахисників до загрозливих тенденцій - створення медійниками образу усього російського населення в якості «запеклого ворога України», недотримання толерантності під час висвітлення перебігу АТО та життя людей, які проживають у тимчасово окупованих регіонах України¹⁷.

Цей дискурс був продовжений наступними моніторингами «Детектора медіа» «Мова ворожнечі: як українські ЗМІ нехтують журналістськими стандартами»¹⁸ та «Цыганский барон», «зэчки» и «рашисты»: как всю весну запорожские СМИ тиражировали враждебность»¹⁹.

Моніторинг інтернет-видань окупованих районів Донецької та Луганської областей України (ГО «Інститут масової інформації», 2017) констатував, що навіть в умовах збройного конфлікту 82% матеріалів українських інтернет-ЗМІ про самопроголошену владу т.зв. «ЛНР/ДНР» є компліментарними, 18% є нейтральними, натомість критичних матеріалів немає взагалі²⁰.

¹⁷ Толерантність vs ненависть. Підсумки аналізу українських онлайн-видань на наявність мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/128312/2017-07-18-tolerantnist-vs-nenavist-pidsumki-analizu-ukrainskikh-onlain-vidan-na-nayavnist-movi-vorozhnechi/>

¹⁸ Мова ворожнечі: як українські ЗМІ нехтують журналістськими стандартами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/128539/2017-07-05-mova-vorozhnechi-yak-ukrainski-zmi-nekhtuyut-zhurnalistskimi-standartami/>

¹⁹ «Цыганский барон», «зэчки» и «рашисты»: как всю весну запорожские СМИ тиражировали враждебность [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/127783/2017-07-07-tsyganskii-baron-zzechki-i-rashisty-kak-vsyu-vesnu-zaporozhskie-smi-tirazhirovali-vrazhdebnost/>

²⁰ Аналіз інтернет-ЗМІ т.зв. «ДНР» та «ЛНР»: у кожній десятій новині — мова ворожнечі щодо українців, 11% новин — фейки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imi.org.ua/news/analiz-internet-zmi-tzv-dnr-ta-lnr-u-kojnii-desyatiy-novini-mova-vorojnechischodo-ukrajintsiv-11-novin-feyki/>

ні професійних стандартів, через що новини залишаються низької якості. Серед інших висновків, звіт акцентував увагу на актуальності розробки настанов та рекомендацій для працівників ЗМІ, які б дозволяли дотримуватися етичних та професійних вимог під час підготовки матеріалів²².

У зв'язку з актуальністю єдиних професійних стандартів не можна оминати увагою **«Словник нейтральної термінології»**, розроблений ГО «Інститут масової інформації» щодо конфліктів на сході України і в Криму, яким можуть користуватися журналісти²³.

Звіт з моніторингу журналістських стандартів в інтернет-ЗМІ та пресі II-й квартал 2017 року (ГО «Інститут масової інформації», 2017) продовжив серію оглядів, які Інститут масової інформації проводить регулярно з 2010 року щодо критеріїв професійних стандартів та рівня їх дотримання журналістами 15 українських ЗМІ. За результатами другого кварталу 2017 року, наприклад, рейтинг українських загальнонаціональних сайтів очолило видання «Ліга», у якому 96% матеріалів були написані без жодних порушень журналістських стандартів. З друкованих ЗМІ першу позицію зайняла газета «Сьогодні», у якій 65% матеріалів було написано без порушень журналістських стандартів²⁴.

²² Інформаційний контент теле- та радіоканалів, залучених у систему Суспільного мовлення: тенденції 2014-2016 років [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://stv.detector.media/reformuvannya/movlennya/informatsiyniy_kontent_tele_ta_radiokanaliv_zaluchenikh_u_sistemu_suspilnogo_movlennya_tendentsii_20142016_rokiv/

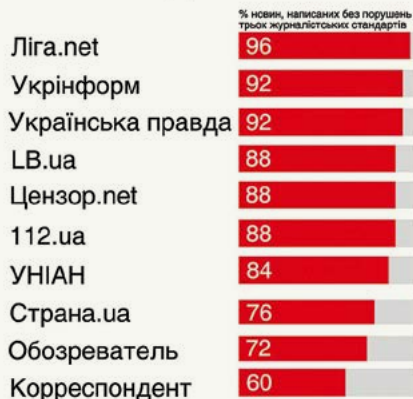
²³ Словник нейтральної термінології [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://imi.org.ua/photos/2015_07/1437051181.jpg

²⁴ Звіт з моніторингу журналістських стандартів в інтернет-ЗМІ та пресі II-й квартал 2017 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://imi.org.ua/monitorings/zvit-z-monitorynhu-zhurnalistskyh-standartiv-v-internet-zmi-ta-presii-ii-kvartal-2017-roku/>

Рейтинг ЗМІ за дотриманням журналістських стандартів



ІНТЕРНЕТ-ВИДАННЯ



ДРУКОВАНІ ВИДАННЯ



* середній показник дотримання стандарту

** найгірше видання

*** найкраще видання

Десять популярних онлайн-видань та п'ять друкованих видань аналізували експерти ІМІ у травні 2017 року на предмет дотримання ними трьох журналістських стандартів (баланс, достовірність та відокремлення фактів від коментарів).



Викладений огляд дозволяє резюмувати наступне:

1. В українських ЗМІ існує значний плюралізм у підходах і редакційних політиках щодо висвітлення конфлікту, а також спостерігається високий рівень непевності серед журналістів щодо професійних орієнтирів; це є свідченням того, що українська журналістська спільнота досі не виробила універсальних правил.
2. Українським ЗМІ бракує інституціалізації редакційних практик щодо висвітлення тем, пов'язаних із конфліктом. Тож загалом журналісти більш схильні керуватися власним досвідом і поглядами, а не усталеними редакційними практиками та стандартами.
3. Емоційна напруга, яка супроводжує висвітлення конфлікту, та відчуття співпричетності вплинули на переосмислення журналістами своєї професійної ролі в умовах конфлікту. Більшість журналістів вважає, що не можуть бути повністю «над ситуацією», хоча багато хто усвідомлює небезпеки такої позиції.
4. Відсутність державної політики в сфері забезпечення прав людини в умовах інформаційної війни призводить до загрозливих тенденцій - створення медійниками образу усього російського населення в якості «запеклого ворога України», недотримання толерантності під час висвітлення перебігу АТО та життя людей, які проживають у тимчасово окупованих регіонах України.
5. Загалом в українському журналістському середовищі є розуміння нормативної важливості стандартів об'єктивності та збалансованості, однак в умовах конфлікту журналісти відчують непевність щодо можливості дотримання цих стандартів без потенційної шкоди для країни.
6. Журналісти вважають себе досить вільними у висвітленні тем, пов'язаних із конфліктом (особливо порівняно з політичними темами), однак деякі журналісти відчують тиск редакції, суспільний тиск і свідомі можливої самоцензури. Зокрема, йдеться про уникання тем, які могли би нашкодити образу українських військових та зіграти на руку російській пропаганді.

II. ЗАХИСТ СВОБОДИ СЛОВА: ДІЇ ВЛАДИ ТА НЕУРЯДОВОГО СЕКТОРА



2.1. ДІЇ ВЛАДИ

Серед найбільш значущих ініціатив органів влади слід вказати на прийняття у 2016 р. Доктрини інформаційної безпеки України, якою констатується наявність руйнівного інформаційного впливу Російської Федерації в умовах розв'язаної нею гібридної війни. З огляду на це серед пріоритетів державної політики в інформаційній сфері зазначаються також:

- законодавче врегулювання механізму виявлення, фіксації, блокування та видалення з інформаційного простору держави, зокрема з українського сегмента мережі Інтернет, інформації, яка загрожує життю, здоров'ю громадян України, пропагує війну, національну та релігійну ворожнечу, зміну конституційного ладу насильницьким шляхом або порушення територіальної цілісності України, загрожує державному суверенітету, пропагує комуністичний та/або націонал-соціалістичний (нацистський) тоталітарні режими та їхню символіку;
- розвиток правових інструментів захисту прав людини і громадянина на вільний доступ до інформації, її поширення, оброблення, зберігання та захист²⁵.

²⁵ Указ Президента України №47/2017 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року «Про Доктрину інформаційної безпеки України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>

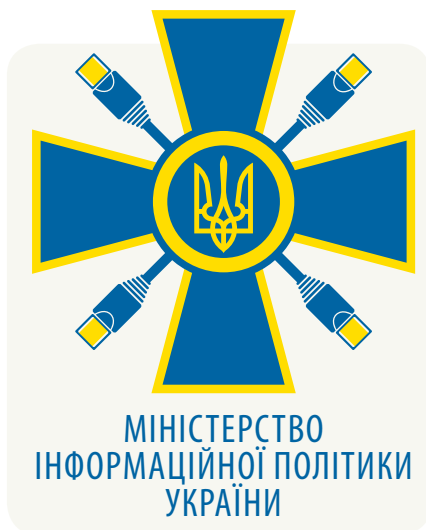
В якості найбільш суттєвого заходу реагування на виклики інформаційної війни можна вважати **створення у 2015 році Міністерства інформаційної політики України**, яке було визначене головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України.

Серед ключових завдань міністерства зазначені розробка стратегії інформаційної політики України, концепції інформаційної безпеки держави, а також протидія інформаційній агресії з боку Росії. До стратегічних напрямів діяльності міністерства входить інформаційна реінтеграція тимчасово непідконтрольних територій Луганської та Донецької областей; анексованого Криму та внутрішньо переміщених осіб.

Саме тому протягом 2015-2017 рр. міністерством, поміж інших, були розроблені:

- проект розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції інформаційної безпеки України» (2015);
- Стратегія інформаційної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб (2016)
- проект розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції Криму» (2017);
- проект розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії інформаційної реінтеграції окремих територій на Сході України, на яких органи державної влади тимчасово не здійснюють свої повноваження, та територій, прилеглих до району проведення антитерористичної операції» (2017).

Захист свободи слова, задекларований в якості одних з основних цінностей міністерства, відбувається, таким чином, переважно у напрямках фізичного захисту журналістів та технологічних аспектів захисту інформаційного простору держави.



За першим напрямком міністерством у 2017 р. створена робоча група з питань моніторингу та реагування на факти порушення свободи слова та права на професійну діяльність журналістів. Робоча група співпрацює із Платформою Ради Європи, в тому числі – щодо заявлених на Платформі 23 повідомлень порушення свободи слова та нападів на журналістів в Україні.

Другий напрямок більш помітний за результатами відновлення та поширення системи національного телерадіомовлення на території Донецької, Луганської, Херсонської областей (будівництво телерадіокомунікаційних веж, встановлення цифрових, аналогових та FM- передавачів)²⁶.

Активно виступаючи в сфері протидії негативним інформаційним впливам, міністерство публічно запевняє, що держава не має за мету регулювати інформаційний простір²⁷.



Дещо іншу позицію зайняла **Служба безпеки України**, наголосивши на небезпеці, яку несуть в соціальних мережах понад 800 антиукраїнських груп²⁸, через що частина соцмереж має бути блокована на території України.

Прийнявши таку позицію СБУ, Президент своїм указом увів в дію рішення **Ради національної безпеки і оборони України** від 28 квітня 2017 року «Про застосування персональних спеціальних економічних та інших обмежувальних заходів (санкцій)». Санкції стосувалися 468 юридичних та 1228 фізичних осіб, а також передбачали блокування веб-ресурсів mail.ru, «Яндекс», соцмереж «ВКонтакте» та «Однокласники». Раніше, 16 вересня 2015 р. та 17 жовтня 2016 р., Президент вже ухвалював аналогічні санкції, під дію яких потрапили іноземні журналісти, блогери та ТВ-канали²⁹.

²⁶ Міністерство інформаційної політики України, офіційний сайт, <http://mip.gov.ua/>

²⁷ Стереотипи про переселенців не покидають українські медіа [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/123013/2017-02-10-stereotipi-pro-pereselentsiv-ne-pokidayut-ukrainski-media>

²⁸ У російських соцмережах виявлено близько 800 антиукраїнських груп – Грицак [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/126320/2017-05-25-u-rosiiskikh-sotsmerezakh-viyavleno-blizko-800-antiukrainskikh-grup-gritsak/>

²⁹ Під санкції РНБО потрапили 12 журналістів, 2 блогери, 4 телеканали - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/119795/2016-10-18-pid-sanktsii-rnbo-potrapili-12-zhurnalistiv-2-blogeri-4-telekanali/>

Блокування веб-ресурсів отримало негативну оцінку практично усіх цільових груп. Міжнародні та національні експерти зазначили порушення принципу пропорційності втручання держави в свободу слова, а також на необ'єктивний і позасудовий порядок закриття низки веб-ресурсів. Крім того, на момент виходу Указу Президента механізм його реалізації був ще не опрацьований, а технічні можливості для блокування російських сайтів – відсутні³⁰.

Розвиваючи власну позицію щодо можливостей обмеження свободи слова в умовах збройного конфлікту, СБУ створила Громадську платформу правової оцінки методів гібридної війни, на сторінках якої керівник СБУ запевняв, що «... адекватна відсіч ворогу вимагає рішучих спільних дій, поєднання сили права та сили громадської думки, як зброї проти російської агресії в інформаційному просторі», тому необхідно «...укласти акт інформаційної єдності українських журналістів у протистоянні ворогу» та оголосити бойкот «усім представникам п'ятої колони Російської Федерації в інформаційному просторі України»³¹.

У рамках цієї ініціативи 28 липня 2017 р. на базі Національної академії СБУ відбувся перший круглий стіл, присвячений протидії російській інформаційній агресії - «Удосконалення законодавства України з протидії гібридній агресії РФ в інформаційній сфері як умова забезпечення національної безпеки України». Організатори повідомили, що до СБУ вже надійшло понад триста конкретних пропозицій щодо вдосконалення протидії російській інформаційній агресії за ключовими напрямками³².



³⁰ Блокування інтернет-ресурсів йде врозріз із розумінням свободи слова – Рада Європи. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/126033/2017-05-17-blokuvannya-internet-resursiv-ide-vrozriz-iz-rozuminnnyam-svobodi-slova-rada-evropi/>

³¹ СБУ - Громадська платформа правової оцінки методів гібридної війни - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.facebook.com/platformazmin/>

³² В Києві відбувся перший круглий стіл, присвячений протидії російській інформаційній агресії - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://in-kyiv.com.ua/2017/07/29/news/v-kyievi-vidbuvsya-pershiy-krugliy-stil-prisvyacheniy-protidi%D1%97-rosiyskiy-informaciyiny-agresi%D1%97/>

Незважаючи на вжиті заходи, позиція різних органів влади стосовно реагування на порушення накладених санкцій виявилася досить різновекторною. Так у РНБО повідомили, що не будуть карати тих, хто знайде можливість користуватися забороненими російськими інтернет-ресурсами³³.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформації (НКРЗІ) напроти, заявила, що інтернет-провайдери, які не виконують рішення РНБО щодо санкцій, будуть притягнуті до адміністративної відповідальності та накладення штрафу від ста до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян. Порушення, вчинені повторно впродовж року тягнуть накладення штрафу від двохсот до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян³⁴. Департамент кіберполіції Національної поліції України обмежився закликом до громадян повідомляти про факти невиконання провайдерами Указу Президента щодо блокування російських інтернет-ресурсів.

Міністр інформаційної політики оприлюднив свою позицію щодо недосконалості процесу закриття веб-ресурсів та необхідності здійснювати такі заходи виключно за рішенням суду.

Свою роль у регулюванні інформаційного політики відіграє також **Національна рада з питань телебачення і радіомовлення**, яка, наприклад, у вересні 2016 р. винесла телеканалу «Планета» (ТОВ «Телемедрежа "Уніка-TV"») попередження за поширення в ефірі ксенофобських та шовіністичних висловлювань. А згодом Рада спрямувала до Служби безпеки України листа з проханням



³³ Користувачів не каратимуть за обхід блокування російських інтернет-ресурсів – РНБО - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/126122/2017-05-19-koristuvachiv-ne-karatimut-za-obkhid-blokovannya-rosiiskikh-internet-resursiv-rnbo/>

³⁴ Провайдерів штрафуватимуть за невиконання указу Порошенка щодо блокування російських ресурсів - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/126022/2017-05-17-provaiderv-shtrafovativimut-za-nevikonannya-ukazu-poroshenka-shchodo-blokovannya-rosiiskikh-resursiv/>

вжити заходів впливу до телеканалу «Планета»³⁵.

Спроби недостатньо обґрунтованого обмеження права на свободу слова спостерігаються і на рівні законодавчих ініціатив. Так, 09.06.2015 р. був зареєстрований законопроект № 2050а, що передбачав встановлення заборони на поширення або сприяння поширенню інформації про проведення антитерористичної операції без дозволу оперативного штабу.

Бажання органів влади забезпечити замовчування суспільно значущої інформації (рівень оснащення, забезпечення та морально-психологічний стан військовослужбовців та співробітників правоохоронних органів, стан виконання робіт підприємствами оборонно-промислового комплексу щодо розробки, виготовлення, ремонту та модернізації озброєнь та військової техніки) призвело до спроби здійснити це найпростішим шляхом, а саме – шляхом встановлення кримінальної відповідальності за поширення або сприяння поширенню інформації про проведення антитерористичної операції без дозволу оперативного штабу. Положення законопроекту сформульовані попри неодноразові заяви працівників мас-медіа щодо незадовільний стан висвітлення таких важливих тем, як врахування потреб військовослужбовців під час організації військових операцій, рівень корупції в ЗСУ, стан дисципліни, випадки дідівщини та ін³⁶.

Не зважаючи на критику цього законопроекту з боку правозахисників, цей законопроект в 2017 р. включений до порядку денного сесії ВРУ.

³⁵ Нацрада поскаржилася СБУ на «слов'яно-арійський» телеканал - [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://detector.media/infospace/article/118492/2016-09-06-natsrada-poskarzhilasya-sbu-na-slovyano-ariiskii-telekanal/>

³⁶ Якою журналісти бачать свою роль у висвітленні конфлікту на сході України - [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://detector.media/infospace/article/113865/2016-03-28-yakoyu-zhurnalisti-bachat-svoyu-rol-u-visvitlenni-konfliktu-na-skhodi-ukraini/>

допустили в своїх матеріалах порушення етичних та професійних норм, а також порушили правові норми щодо неприпустимості дискримінації та поширення мови ненависті, висвітлюючи тему біженців та шукачів притулку³⁸. НМР також затвердила висновок у справі за зверненням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення щодо випуску передачі «Відкритий мікрофон» на радіо «АКС» від 25 квітня 2016 року, де була зафіксована мова ворожнечі на адресу кримських татар. Крім того, НМР підготувала свою першу рекомендацію Нацради щодо регулювання контенту³⁹.

Також у 2016 р. розпочався спільний проект подолання мови ворожнечі в медіа, ініційований ГО «Детектор медіа», Національною спілкою журналістів України та Офісом Верховного Комісара ООН з прав людини. Увага проекту зосереджена на питаннях міграції, гендеру, релігій, національностей та українсько-російських відносин⁴⁰.

2.3. ПУБЛІЧНІ ЗАХОДИ

На протязі 2015 р. відбулося щонайменше два знакових круглих стола, присвячених проблемам інформаційної політики та свободи слова. Таким став, наприклад, *круглий стіл «Протидія російській інформаційній агресії»*:



³⁸ Українські ЗМІ вдалися до дискримінації та ксенофобії, висвітлюючи тему біженців у Яготині, – рішення Незалежної медіної ради - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/community/article/114093/2016-04-05-ukrainski-zmi-vdalisya-do-diskriminatsii-ta-ksenofobii-visvitlyuyuchi-temu-bizhentsiv-u-yagotini-rishennya-nezalezhnoi-mediinoi-radi/>

³⁹ Незалежна медійна рада виявила мову ворожнечі на адресу кримських татар на радіо «АКС» - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/119118/2016-09-27-nezalezhna-mediina-rada-viyavila-movu-vorozhnechi-na-adresu-krimskikh-tatar-na-radio-aks/>

⁴⁰ Українські медіаорганізації спільно з ООН розпочинають проект з подолання мови ворожнечі - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/117718/2016-08-12-ukrainski-mediaorganizatsii-spilno-z-oon-rozpochinayut-proekt-z-podolannya-movi-vorozhnechi/>

спільні зусилля задля захисту демократії» (ГО «Телекритика», Internews Network), на якому обговорювалися асиметричні заходи протидії російській пропаганді та питання розробки національного медіапродукту, здатного зменшити вплив російських меседжів⁴¹.

Круглий стіл «Проблема “мови ворожнечі” в українських медіа» (Національна спілка журналістів України, Незалежна медіа профспілка України, вересень 2015 р.) констатував, що мова ворожнечі в українських медіа завжди існувала, проте активного вжитку набула з початку Майдану та збройного конфлікту. Місцева преса нерідко застосовує мову ворожнечі до мешканців інших регіонів, а hate speech використовується і у візуальних формах – фото, відео, демомоваторах. Найбільш поширеним вживання мови ворожнечі було зафіксовано у повідомленнях Korrespondent.net. (30%), а також ресурсів 24tv.ua, Tsn.ua, «Цензор.нет», «Голос України», «Укрінформ», «ЛігаБізнесІнформ», Gazeta.ua та Segodnya.ua. Причинами використання мови ворожнечі були названі емоційна залученість журналістів в конфлікт, ультрапатріотизм, некомпетентність, лень, вплив власника ЗМІ, відсутність досвіду висвітлення війни⁴².

Тему поширеності мови ворожнечі в українських ЗМІ продовжив через півтора роки *круглий стіл «Етика висвітлення журналістами теми ВПО, мігрантів та біженців. Роль ЗМІ у подоланні розколу суспільства»* (ГО ««Детектор медіа»», ГО «Н-Ост» (Німеччина), лютий 2017). Спікери

акцентували свою увагу на тому, що стереотипів про внутрішньо переміщених осіб в українських медіа залишається вкрай багато, а українські медіа мало уваги приділяють питанню дискримінації переселенців з боку самої держави.⁴³

⁴¹ Власний наратив замість контрпропаганди - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/monitoring/advocacy_and_influence/vlasniy_narativ_zamist_kontrpropagandi/

⁴² Уникання мови ворожнечі наблизить мир - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.mediasapiens.ua/ethics/standards/unikannya_movi_vorozhnechi_nablizit_mir/

⁴³ Стереотипи про переселенців не покидають українські медіа - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/123013/2017-02-10-stereotipi-pro-pereselentsiv-ne-pokidayut-ukrainski-media/>

Експертний круглий стіл «Можливості державного регулювання в контексті протидії мові ворожнечі» (ГО «Детектор медіа», липень 2017) поставив у центр уваги питання нормативно-правових заходів, які мала б вжити держава для ефективного реагування на використання мови ворожнечі у ЗМІ. При цьому спільною позицією Міністерства інформаційної політики та експертів НУО була впевненість у перевазі адміністративних санкцій над кримінальними.

У 2016 р. привертає увагу тематичне наповнення *круглого столу «Висвітлення конфлікту в українських медіа: установки, практики, пошук рішень»* (ГО «Детектор медіа», березень), присвяченого браку сталих редакційних практик, через що журналісти щонайменше 42 досліджених ЗМІ при висвітленні чутливих тем керуються переважно власним досвідом і поглядами. Учасники круглого столу обговорили брак професіоналізму ЗМІ у висвітленні конфлікту, невміння журналістів працювати за етичними стандартами, а також факти замовчування ЗМІ чутливих тем (проблеми переселенців, родин загиблих тощо). Окремою темою стало питання відтворення правдивої картини подій на сході України через брак якісних журналістських розслідувань та побоювання свідків розповідати про реальний масштаб порушень прав людини в зоні АТО. Була констатована загальна диспропорція висвітлення проблем на користь військовослужбовців у порівнянні з категоріями ВПО та мирного населення ОРДЛО⁴⁴.

Міжнародна конференція «Участь ЗМІ у примиренні: уроки для України» (Офіс Координатора проектів ОБСЄ в Україні, ГО «Детектор медіа», травень 2016) надала можливість обговорити роль ЗМІ у сприянні діалогу під час конфлікту, у розбудові довіри у пост-конфліктному середовищі, а також у протидії пропаганді війни і ненависті в медіа.

Важливою складовою став досвід країн, де відбувалися збройні конфлікти (югославські війни, придністровський та карабахський конфлікти, протистояння в Північній Ірландії), огляд стандартів та рекомендації для української медіа спільноти з конфліктно-чутливого репортажу⁴⁵.

⁴⁴ Якою журналісти бачать свою роль у висвітленні конфлікту на сході України - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://detector.media/infospace/article/113865/2016-03-28-yakoyu-zhurnalisti-bachat-svoyu-rol-u-visvitlenni-konfliktu-na-skhodi-ukraini/>

⁴⁵ Роль журналістів в умовах конфлікту: як не роз'єднати, а відновити довіру - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prportal.com.ua/Peredovitsa/rol-zhurnalistiv-v-umovah-konfliktu-yak-ne-roziednati-vidnoviti-doviru>

Викладений огляд дозволяє резюмувати наступне:

1. Прагнення органів влади до перемоги у інформаційній війні наразі призводить до спроб недостатньо обґрунтованого обмеження права на свободу слова, зокрема у вигляді позасудового встановлення непропорційно широких санкцій щодо іноземних ЗМІ, а також шляхом встановлення кримінальної відповідальності за поширення або сприяння поширенню суспільно важливої інформації про проведення АТО.
2. Інформаційна війна чітко окреслила необхідність єдиних стандартів у реагуванні на мову ворожнечі, контроль за дотриманням яких має здійснювати як держава, так й неурядовий сектор.
3. Заходи реагування на мову ворожнечі має передбачати досить широкий спектр узгоджених дій суб'єктів впливу:
 - формування більш чіткого визначення терміну «мова ворожнечі»; розробка та запровадження санкцій з пріоритетом заходів адміністративного впливу на противагу кримінальному переслідуванню;
 - вдосконалення нормативної бази, в тому числі – Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»;
 - визначенню найбільш ефективних сфер контролю (друковані видання, інтернет-ЗМІ, соціальні мережі, ТВ-канали);
 - посилення фахової спроможності експертних установ щодо аналізу матеріалів на наявність в них мови ворожнечі;
 - підвищення рівня слідчої та судової практик у справах, що стосуються протидії мові ворожнечі.
4. Ефективна координація діяльності усіх суб'єктів реалізації Доктрини інформаційної безпеки може розпочатися із створення «дорожньої карти» з одночасним аналізом наявних ресурсів кожного із суб'єктів, сфер їх компетенції та відповідальності; наявних проблем, планів та рівня нормативного забезпечення основних функцій в сфері інформаційної безпеки.
5. Різновекторність проблемних питань в умовах інформаційної війни може потребувати також розробки окремого нормативного акту, що узгоджує вимоги інформаційної безпеки України, міжнародних стандартів в сфері свободи слова, права на істину та етичних принципів роботи мас-медіа, в тому числі – в сфері протидії мові ворожнечі.

III. МІЖНАРОДНА ПРАВОВА БАЗА ЩОДО ДОТРИМАННЯ СВОБОДИ СЛОВА В УМОВАХ ЗБРОЙНОГО КОНФЛІКТУ

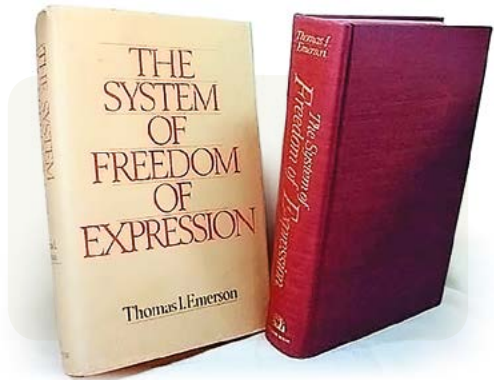
В умовах збройних конфліктів свобода слова, як одна з найважливіших свобод, завжди проходить випробування перед суспільством, яке ставить досить прагматичні питання: чи може поступитися держава свободою слова в обмін на безпеку та суспільну злагоду? чи є свобода слова нагальною потребою та невід'ємним елементом демократичної держави в умовах кризи?

Тому корисною з огляду на цю ситуацію буде згадка відомої **«теорії чотирьох цінностей»** американського професора Т.Емерсона (1970), який виокремлював чотири суспільні цінності, на охорону яких спрямована свобода слова:

- забезпечення розвитку особистості;
- здобуття знань і встановлення істини;
- забезпечення участі всіх членів суспільства у процесі прийняття державних рішень;
- формування більш здатного до змін, а відповідно – більш життєздатного суспільства через баланс здорових публічних обговорень та необхідною згодою громадян стосовно прийняття рішень.⁴⁶

Рішення Палати лордів Великої Британії (1999) майже аналогічно окреслює цінність свободи слова для демократичного суспільства та реалізації принципу верховенства права:

«...свобода вираження поглядів, звичайно, є дуже важливою: вона цінилась сама по собі. Однак визнано, що її цінність також має інструментальний характер – вона слугує досягненню багатьох важливих цілей.



⁴⁶ T.Emerson, The System of Freedom of Expression, 1970.

По-перше, вона сприяє самореалізації індивідів у суспільстві. По-друге, висловлюючись загальновідомими словами судді Голмса, «найкращим доказом правдивості є сприйняття думки в процесі конкуренції на ринку [ідей]». ... По-третє, свобода слова є тілом і кров'ю демократії. Вільний обмін інформацією та ідеями визначає політичну дискусію. Він є «ременем безпеки»: люди більш готові підкоритися рішенням, що йдуть проти їхніх інтересів, якщо вони у принципі мали можливість на них вплинути. Вона діє як гальмо зловживанню владою з боку посадовців. Вона сприяє виявленню помилок в урядуванні та здійсненню правосуддя у країні».⁴⁷

Досить схожу позицію ми можемо знайти у **Рабатському плані дій** (2014): «Реалізація права на свободу висловлювання думок робить можливими живі, багатогранні дебати з питань, які цікавлять суспільство, які озвучують різні підходи і точки зору. Повага до свободи вираження грає вирішальну роль в забезпеченні демократії та стійкого розвитку людського потенціалу і сприяє установленню миру і безпеки на землі» (п.8).⁴⁸

Чи може бути обмежена свобода слова?

Так, може. Проте правомірність обмежень свободи слова підлягає відомому стандарту ЄСПЛ, який розглядає наступні компоненти втручання держави у реалізацію прав людини і основоположних свобод:

- чи було втручання в свободу слова «встановлене законом»;
 - чи переслідувало таке втручання «правомірну мету»;
 - чи було таке втручання «необхідним у демократичному суспільстві».
1. «Встановлене законом». Цей термін передбачає наявність щонайменше 3 елементів:
- внутрішньодержавне право має відповідати Конвенції, включаючи викладені або ті загальні принципи, що мають на увазі. В осно-

⁴⁷ R.v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Simms and another [1999] 3 All ER 400 (House of Lords) per Steyn LJ, at 407.

⁴⁸ Рабатський план дій із заборони пропаганди національної, расової або релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства (2014). Висновки і рекомендації чотирьох регіональних експертних нарад, організованих УВКПЛ в 2011 році, прийняті експертами в м. Рабат (Марокко) 5 жовтня 2012 року. http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

ві терміну «згідно із законом» лежить поняття справедливої й належної процедури і сама вимога, щоб будь-яка міра, яка позбавляє людину свободи, призначалась та виконувалась відповідним органом і не була свавільною.⁴⁹

- аби запобігти свавільності законів, закон має бути загальнодоступним для того, щоб громадянин знав, що за певних обставин засовується саме цей закон;
- норма не є нормою закону, доки вона не сформульована достатньо чітко, щоб громадянин був спроможний регулювати свою поведінку, а також міг у випадку надання йому кваліфікованої консультації розумно передбачити наслідки, до яких призведе його певна дія.⁵⁰ Іншими словами, доступність, ясність та передбачуваність розглядаються ЄСПЛ як невід'ємна частина «гарантій надійної демократичної законності».⁵¹

2. «Правомірна мета» втручання

Правомірні підстави обмеження свободи вираження поглядів прямо вказані у частині 2 статті 10 ЄКПЛ, а саме:

- національна безпека;
- територіальна цілісність або громадська безпека;
- охорона порядку або запобігання злочинам;
- охорона здоров'я та моралі;
- захист репутації або прав інших осіб;
- запобігання розголошенню конфіденційної інформації;
- підтримання авторитету і безсторонності суду.

3. «Необхідність в демократичному суспільстві»

Застосування даного правового стандарту ґрунтується на трьох базових елементах:

- відповідність втручання держави в свободу слова так званій «нагальній суспільній потребі»;
- пропорційність правомірній меті, що переслідувалась під час такого втручання;

⁴⁹ Winterwerp v. The Netherlands (1979) 2 EHRR 387, EctHR, § 45.

⁵⁰ Sunday Times v. United Kingdom (1979) 2 EHRR 245,271.

⁵¹ Delmas-Marty The European Convention for the Protection of Human International Protection versus National Restrictions (Dordrecht 1992), p. 324.

- відповідність та достатність аргументів, що їх надають органи влади для пояснення втручання в свободу вираження поглядів.⁵²

Практика ЄСПЛ знайшла своє відображення в Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Про захист свободи вираження поглядів та інформації в кризові часи»:

«Держави-члени не повинні обмежувати доступ громадян до інформації в кризові часи та виходити за межі обмежень, передбачених у статті 10 Європейської Конвенції про права людини й розтлумачених у практиці Європейського суду з прав людини.

Держави-члени не повинні запроваджувати в кризові часи обмеження на свободу вираження поглядів та інформації на невиразних умовах. Підбурюванням до насильства та порушення громадського порядку потрібно надавати пропорційне та чітке визначення»⁵³.

Які правові стандарти захищають свободу преси?

Попри те, що стаття 10 Конвенції не надає пресі окремих гарантій, ЄСПЛ, застосовуючи принцип розширеного тлумачення, вивів низку спеціальних прав журналістів, які є допоміжними або похідними від права на свободу вираження поглядів: право на оціночне судження (*Lingens v. Austria*, 1986⁵⁴, *De Haes and Gijssels v. Belgium*, 1997⁵⁵, *Dalban v. Romania*, 1999⁵⁶, *Oberschlick v. Austria* (No 2), 1997⁵⁷); право на перебільшення і провокацію (*Prager and Oberschlick v. Austria*, 1995⁵⁸); право на збереження конфіденційності джерел журналістської інформації

⁵² Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. – Вид. 2-е, випр., доп. – К.: Реферат, 2007. – 848 с., С. 477.

⁵³ Рекомендації Комітету міністрів Ради Європи «Про захист свободи вираження поглядів та інформації в кризові часи». Ухвалено Комітетом міністрів 26 вересня 2007 року на 1005 засіданні постійних представників міністрів. Пп. 17, 19.

⁵⁴ Case of *Lingens v. Austria* (9815/82). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57523>

⁵⁵ Case of *de Haas and Gijssels v. Belgium* (19983/92). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58015>

⁵⁶ Case of *Dalban v. Romania* (28114/95). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58306>

⁵⁷ Case of *Oberschlick v. Austria* (20834/92). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58044>

⁵⁸ Case of *Prager and Oberschlick v. Austria* (15974/90). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57926>

(*Goodwin v. the UK*, 1996)⁵⁹; право використовувати засоби масової інформації (*Groppera Radio AG v. Switzerland*, 1990)⁶⁰; право поширювати інформацію, яка має суспільне значення (*Fressoz and Roire v. France*, 1995)⁶¹; право поширювати відомості, які формально є таємницею, що охороняється законом, але які вже були розголошені (*Weber v. Switzerland*, 1990)⁶² тощо. Однак, права преси розглядаються в контексті свободи слова як її спеціальні гарантії і передумови.⁶³



Тривала практика ЄСПЛ, за оцінкою вітчизняних дослідників, дозволяє вивести наступні принципи захисту свободи преси:

- свобода преси дозволяє застосовувати перебільшення та навіть провокування;
- не може бути обмежень на висловлювання, які становлять суспільний інтерес;
- обмеження свободи преси можуть мати місце лише відповідно до частини 2 статті 10;

- не може бути обмежень на коментарі та оціночні судження, які мають хоч якусь фактичну основу;
- жодні санкції не можуть бути накладені на ЗМІ або їх співробітників, які діяли відповідно до своїх професійних обов'язків, коли у громадськості існує кореспондуюче право на отримання інформації.

Таке право існує щодо будь-якої інформації, яка стосується, зокрема:

- політичного життя;

⁵⁹ Case of *Christine Goodwin v. the United Kingdom* (28957/95). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60596>

⁶⁰ Case of *Groppera Radio AG and others v. Switzerland* (10890/84). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57623>

⁶¹ Case of *Fressoz and Roire v. France* (29183/95). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58906>

⁶² Case of *Weber v. Switzerland* (11034/84). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57629>

⁶³ Червяцова А. О. Свобода слова і свобода преси: визначення співвідношення в різних правових системах [Електрон. ресурс] / А. О. Червяцова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия «Юридические науки». – 2013. – Т. 26 (65), № 2-1. – Ч. 1. – С. 213-221. – Режим доступу: http://sn-jurid.crimea.edu/arhiv/2013/26_2_p1_Law/027_che.pdf

- публічних осіб або осіб, які знаходяться у центрі суспільної уваги;
- діяльності органів державної влади, незалежно від статусу та повноважень, органів місцевого самоврядування, великих підприємств, установ або організацій;
- питань державної політики;
- суспільних проблем.⁶⁴

Чи «розхитує човен» свобода слова, коли критикуються дії політиків?

У зв'язку з вище наведеними положеннями ЄСПЛ був навіть сформульований спеціальний стандарт свободи слова у політичній сфері. Причиною цього стала тривала судова практика багатьох країн світу, в якій центральне місце посідали спроби політичних діячів захистити себе від надмірної уваги з боку ЗМІ.

Найбільш відомим прецедентом стало рішення Верховного Суду США у справі *New York Times v. Sullivan* (1964), яке вказало на необхідність забезпечення можливості критикувати політичних діячів. Більш того, суд встановив стандарт, відповідно до якого повідомлення у ЗМІ, що стосуються публічних осіб, не є дифамацією до моменту, коли такі особи не доведуть не лише неправдивість повідомлення, але й те, що таке повідомлення було зроблене з прямим умислом.

Таким чином, Суд у своєму рішенні сформулював принцип, за яким у справах про наклеп на політичних діячів чи посадових осіб свобода слова, зокрема свобода преси, вимагає більшого захисту, аніж такий діяч чи посадова особа. Суд послався на «глибоку відданість нації принципіві, за яким обговорення питань, що становлять суспільний інтерес, має бути вільним, розумним та відкритим... може включати сильні, пристрасні, шокуючі, а іноді неприємні випадки проти уряду та посадових осіб». З іншого боку, політичні діячі та посадові особи, «як правило, користуються значно більшим доступом до засобів масової комунікації та, відповідно, мають більш реальну можливість протидіяти неправдивим висловлюванням, аніж приватні особи... [Додатково вони несуть] ризик пильнішої уваги громадськості до їхніх дій».⁶⁵

⁶⁴ Шевчук С. Судовий захист прав людини: Практика Європейського Суду з прав людини у контексті західної правової традиції. – Вид. 2-е, випр., доп. – К.: Реферат, 2007. – 848 с., С. 486-487.

⁶⁵ *New York Times v. Sullivan*, 376 U.S. 254 (1964), 279-280.

ЄСПЛ продовжив розвиток такого підходу та зокрема констатує, що участь у політичному процесі є добровільною і часто прибутковою діяльністю, тому політики не можуть вимагати такого ж рівня захисту, як пересічні громадяни в повсякденному житті (справа *Feldek v. Slovakia* (2001)). І тому у політичній дискусії межі критики щодо політиків є набагато ширшими, ніж щодо приватних осіб (*Lingens v. Austria*, (1986)).

Коли обмеження свободи слова можуть бути виправданими інтересами національної безпеки, охорони громадського порядку та запобігання злочинам?

Не зважаючи на свою надзвичайну важливість, національна безпека не може застосовуватися як правомірна підстава без будь-яких обмежень для втручання у свободу слова. Одне з перших таких обмежень викладено в рішенні Верховного Суду Нідерландів ще у 1916 р.⁶⁶ Тоді суд визнав, що публікація не може бути заборонена для оприлюднення тільки на тій підставі, що вона може загрожувати національній безпеці. На думку Суду, уряд мав довести, спираючись на власний досвід, що можна обґрунтовано вважати, що за наявних обставин такий наслідок матиме місце в разі оприлюднення такої публікації.

Ця логіка згодом була підтримана як національними європейськими судами⁶⁷, так й ЄСПЛ (*Observer and Guardian v. United Kingdom* (1991)).

Захист громадського порядку також є важливою та законною підставою для обмеження свободи слова, особливо коли мова йде про нестабільну, потенційно небезпечну або вкрай криміногенну ситуацію. Тим не менш, одні з найбільш чітких вимог до обмеження свободи слова з огляду на охорону громадського порядку були сформульовані, наприклад, Верховним Судом США у справі *Brandenburg v. Ohio* ще у 1969 р.,⁶⁸ за яким правомірним такі обмеження є лише при дотриманні двох вимог:

- висловлювання має бути «спрямованим на підбурювання чи спричинення безпосередніх неправомірних дій»;
- таке висловлювання «ймовірно, призведе до таких неправомірних дій».

⁶⁶ HR 6 Nov. 1916, NJ 1916,1223.

⁶⁷ 1026 Egin case, STC 159/86, Boletín de Jurisprudencia Constitucional 68, 1447 para. 8.

⁶⁸ *Brandenburg v. Ohio*, 395 U.S. 444 (1969).

Що може бути прямо заборонено державою?

Перш за усе, слід зазначити спеціальні умови, яких має дотримуватися держава, коли втручається у свободу висловлювань.

Так, **Кемденські принципи зі свободи вираження поглядів та рівності** (2009)⁶⁹ вимагають наступне:

- положення національних конституцій мають чітко прописувати рамки допустимих обмежень на право висловлювання думки, включаючи те, що ці обмеження мають бути передбачені законом (1); мають бути вузько визначені для забезпечення законних інтересів визнаних конституцією (2); бути необхідними в демократичному суспільстві (3) для захисту цих інтересів (принцип 2). На жаль, у Конституції України (ст.34) зазначена лише перша умова;
- країни повинні поважати той фундаментальний принцип, що будь-яке регулювання ЗМІ повинне здійснюватися з боку органів, які незалежні від уряду, підзвітні перед громадськістю і прозорі у своїй роботі (принцип 5);
- країни не повинні нав'язувати обмеження на свободу вираження думки, які не відповідають стандартам, визначеним в ЄКПЛ та, зокрема, ці обмеження: i. Ясно і вузько визначені і відповідають важливому громадському інтересу; ii. Є найменш агресивним засобом, що є у наявності, тобто відсутні інші заходи, які були б ефективні, але в той же час такі, що менш обмежують свободу висловлення думки; iii. Не є занадто масштабними, тобто не обмежують свободу слова в широкому або неспрямованому значенні, або виходять за масштаби висловлювання, що представляє небезпеку, або забороняють правомірне вираження думки; iv. Пропорційні, тобто вигода від захисту інтересів переважає збиток, що спричиняється свободі висловлювання думки, у тому числі і санкціями, які вони затверджують (принцип 11).

Рабатський план дій (2014), спираючись на Кемденські принципи, надає розгорнуту точку зору міжнародних експертів щодо речей, які

⁶⁹ Кемденські принципи зі свободи вираження поглядів та рівності. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.article19.org/data/files/medialibrary/1214/Camden-Principles-Russian-web.pdf>

має заборонити держава, не порушуючи при цьому свободу слова.⁷⁰

Так, п. 14 Плану серед таких речей зазначає «висловлювання, що підпадають під визначення «мови ворожнечі». Вони можуть бути обмежені «... на різних підставах, таких як повага до прав інших, громадський порядок, а іноді навіть міркування національної безпеки. Держави також зобов'язані «заборонити» висловлювання, що зводяться до «спонукування» до дискримінації, ворожнечі або насильства».

Проте обмеження свободи слова має бути винятковою мірою. Саме тому, на думку авторів Плану, обмеження повинні відповідати наступним вимогам: «вони мають бути чітко і вузько визначені, відповідати нагальній громадській необхідності, вони повинні найменшою з усіх доступних заходів мірою вторгтися в громадське і особисте життя, не бути занадто широкими (тобто не припускати широких або невизначених обмежень свободи слова), бути співрозмірними в тому сенсі, що користь для інтересів, що захищаються, перевищує збиток, спричинений свободі висловлювання думки» (п.18).

Також державам був запропонований тест з шести частин для ідентифікації висловлювань, які підлягають переслідуванню у кримінальному порядку (п.22):

- Контекст. Контекст дуже важливий для оцінки того, чи дійсно конкретні висловлювання спонукають до дискримінації, ворожнечі або насильства, оскільки він може мати пряме відношення до намірів і/або причини. Контекстуальний аналіз повинен помістити висловлювання в соціальний і політичний контекст, що переважав у той момент, коли це висловлювання було зроблене або поширювалося.
- Оратор. Необхідно враховувати становище або статус в суспільстві того, хто говорить, зокрема, положення цієї особи або організації по відношенню до цільової аудиторії висловлювання.
- Намір. Халатність та безрозсудність не є достатніми підставами кваліфікації дій як «пропаганда» або «збудження ненависті». Це передбачає наявність трикутника стосунків між об'єктом висловлювання, суб'єктом висловлювання і аудиторією.

⁷⁰ Рабатський план дій із заборони пропаганди національної, расової або релігійної ненависті, що є підбурюванням до дискримінації, ворожнечі або насильства (2014). Висновки і рекомендації чотирьох регіональних експертних нарад, організованих УВКПЛ в 2011 році, прийняті експертами в м. Рабат (Марокко) 5 жовтня 2012 року. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/SeminarRabat/Rabat_draft_outcome.pdf

- Зміст або форма. Зміст висловлювання - один з основних об'єктів судового розгляду і головна складова збудження ненависті. Аналіз змісту припускає з'ясування того, наскільки прямим і провокаційним було висловлювання, а також розгляд форми і стилю, характеру висунутих оратором аргументів, збалансованість аргументації та ін.
- Ступінь публічності. Цей пункт включає такі елементи, як доступність висловлювання, характер адресата, значущість і розмір аудиторії, чи є висловлювання публічним, які засоби його поширення. Необхідно взяти до уваги, чи поширювалося висловлювання за допомогою єдиної листівки, чи шляхом мовлення в засобах масової інформації або через інтернет, які були частота, кількість і ширина охоплення, чи мала аудиторія можливість діяти відповідно до провокаційних закликів; чи поширювалася заява у вузькому крузі або було загальнодоступним.
- Вірогідність реалізації заклику, включаючи невідворотність. Підбурювання до ненависті, за визначенням, є злочином у зародку. Дія, до якої спонукає висловлювання, не зобов'язана здійснитися для того, щоб висловлювання могло бути визнане злочинним. Це означає, що суди повинні будуть встановити, що існувала реальна вірогідність того, що висловлювання могло спровокувати фактичну дію проти цільової групи, усвідомлюючи те, що в даному випадку має бути вказаний досить прямий причинно-наслідковий зв'язок.

Рабатський план дій у зв'язку з наведеними положеннями рекомендує державам запровадити «чітку відмінність між трьома типами висловлювань: висловлювання, яке є кримінальним злочином; висловлювання, яке не є кримінально караним, але може підлягати цивільному позову або адміністративним санкціям; висловлювання, яке не підлягає кримінальним, цивільним або адміністративним санкціям, але викликає стурбованість з точки зору толерантності, коректності і поваги прав інших людей».

IV. ГРОМАДСЬКА ЕКСПЕРТИЗА МІНІСТЕРСТВА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ПРОБЛЕМИ ТА РЕЗУЛЬТАТИ

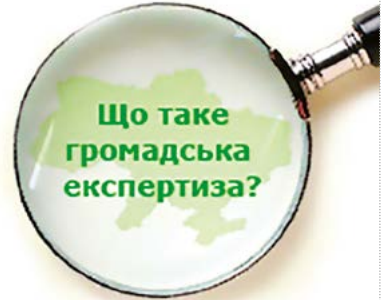
Актуальність проведення громадської експертизи

Утворення Міністерства інформаційної політики в грудні 2015 року викликало жваві дискусії в політичному та експертному середовищі не лише в Україні, а й за її межами. Від самого початку озвучувались підозри в майбутньому використанні відомства як засобу тиску на свободу слова в Україні; самі ж представники міністерства обґрунтовували необхідність своєї роботи потребою в захисті цієї свободи, покращенні доступу громадян до інформації, протидії інформаційній війні в умовах збройного конфлікту. Отже, від самого його утворення міністерство та його діяльність перебувають в дискурсі прав людини.

Відповідно до напрямків роботи міністерства, його діяльність, дійсно, безпосередньо пов'язана з викликами правам людини, зокрема: свобода слова; доступ до суспільно важливої інформації; право на вільне збирання та поширення інформації; право на освіту; свобода творчості; право на мову та культуру; право на політичну участь; право на інформацію та інші.

Процедура проведення громадської експертизи

11.07.2017 р. на ім'я першого заступника Міністра інформаційної політики України виконавчим директором Громадської спілки «Українська Гельсінська спілка з прав людини» (далі – УГСПЛ) був направлений запит на проведення громадської експертизи стану дотримання прав людини у реалізації Міністерством інформаційної політики України повноважень із формування та реалізації державної політики у сфері інформаційного суверенітету, державного іномовлення в Україні та інформаційної безпеки.



Правовими підставами ініціювання та проведення громадської експертизи стали Порядок сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 №976, а також статті 34, 38 Конституції України, статті 5, 6, 9, 10, 21, 29, 32, 33 Закону України «Про інформацію», статті 21, 22 Закону України «Про громадські об'єднання», статті 19-22 Закону України «Про доступ до публічної інформації».

Як інститут громадянського суспільства, УГСПЛ повідомила Міністерству інформаційної політики України усі необхідні відомості щодо реєстрації та атрибутів організації.

Предметом громадської експертизи визначено дотримання прав людини у діяльності Міністерства інформаційної політики із формування та реалізації державної політики у сфері інформаційного суверенітету України та інформаційної безпеки.

Мета громадської експертизи була сформульована як аналіз спроможності Міністерства інформаційної політики реагувати на виклики та загрози правам людини, що випливають із необхідності захисту інформаційного суверенітету, забезпечення інформаційної безпеки та протидії зовнішній інформаційній агресії.

Відповідно до поставленої мети, УГСПЛ звернулася до Міністерства інформаційної політики України з проханням надати для вивчення наступний перелік документів та інших матеріалів:

1. Нормативні документи щодо діяльності Міністерства інформаційної політики:
 - нормативно-правові акти видані Міністерством, в частині реалізації державної політики щодо інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки;
 - нормативно-правові акти видані Міністерством інформаційної політики України щодо умов поширення суспільно важливої інформації в Україні;
 - документи про участь Міністерства інформаційної політики у розбудові державних стратегічних комунікацій;
 - документи щодо реформування засобів масової інформації;
 - нормативно-правові документи щодо захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації, у

тому числі на тимчасово окупованих територіях та у районі проведення антитерористичної операції;

- документи щодо взаємодії Міністерства інформаційної політики з державними інститутами, зокрема із Радою національної безпеки і оборони України, Національною радою з питань телебачення та радіомовлення, іншими інститутами органами влади центрального та місцевого рівня щодо дотримання прав людини, діяльності та незалежності ЗМІ та захисту прав журналістів;
 - документи щодо взаємодії Міністерства інформаційної політики в частині дотримання міжнародних зобов'язань та міжнародних стандартів у сфері прав людини під час здійснення державних стратегічних комунікацій, формування стратегічних пріоритетів у сфері інформаційної безпеки;
 - документи щодо вжиття Міністерством інформаційної політики заходів із сприяння незалежності ЗМІ та захисту прав журналістів та споживачів інформаційної продукції;
 - програмні документи та / або проекти програм захисту інформаційного простору України від зовнішнього інформаційного впливу;
 - документи, що підтверджують сприяння Міністерством інформаційної політики захисту свободи слова;
 - методологію та критерії моніторингу інформації у засобах масової інформації;
 - нормативно-правові акти, що визначають стратегічні пріоритети Міністерства інформаційної політики із інформаційної реінтеграції тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, окремих територій Донецької і Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень та територій, прилеглих до району проведення антитерористичної операції;
 - документи, що свідчать про проведення загальнонаціональних комунікаційних кампаній із прав людини, запобігання та протидії мови ненависті у ЗМІ.
2. Інформаційно-статистичні дані щодо діяльності Міністерства інформаційної політики за 2015 – 2017 роки:
- статистичні матеріали щодо доступу населення тимчасово оку-

пованої території Автономної республіки Крим, окремих районів Донецької та Луганської області та прилеглих районів територій до інформації, зокрема засобів масової інформації, інформації, що має суспільно важливе значення;

- кількісні дані щодо реформування державних та комунальних засобів масової інформації;
- статистичні дані, що свідчать про участь Міністерства у захисті свободи слова;
- кількість звернень та скарг (із зазначенням тематики) щодо порушення прав журналістів та споживачів інформаційної продукції;
- статистичні дані щодо проведених національних комунікаційних кампаній, в тому числі спрямованих на дотримання прав людини, запобігання та протидії використанню мови ненависті у ЗМІ.

3. Інформаційні та звітні матеріали щодо виконання стратегічних пріоритетів у сфері інформаційної політики та сфери прав людини протягом 2015 – 2017 років:

- звітні матеріали щодо імплементації програм Уряду України, Стратегії сталого розвитку, національної стратегії у сфері прав людини;
- матеріали колегій, нарад на яких розглядались питання діяльності засобів масової інформації, сприяння їх незалежності та захисту прав журналістів;
- інформаційні матеріали, що є свідчення додержання міжнародних зобов'язань та міжнародних стандартів у сфері прав людини під час здійснення державних стратегічних комунікацій, формування та реалізації державної політики щодо інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки;
- інформаційні матеріали організованих національних комунікаційних кампаній.

4. Матеріали щодо врахування рекомендацій за результатами громадського контролю дотримання прав людини:

- рекомендації зацікавлених сторін у питаннях дотримання прав людини під час формування та реалізації державної політики у сфері інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки;
- матеріали стосовно врахування рекомендацій зацікавлених сторін щодо дотримання прав людини у стратегічних програмних доку-

ментах щодо інформаційного суверенітету, інформаційної безпеки та державних стратегічних комунікацій.

Представниками інтересів УГСПЛ був визначений координатор аналітичного відділу Мойса Богдан Степанович.

Як виконуючого обов'язки керівника органу виконавчої влади, увагу першого заступника Міністра інформаційної політики України було акцентовано на необхідності забезпечення заходів сприяння проведенню громадської експертизи у відповідності з пунктом 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи, а саме:

- 1) створити спільну робочу групу для підготовки матеріалів і забезпечення ефективного проведення громадської експертизи, до складу якої включити представників структурних підрозділів відповідальних за підготовку матеріалів з питань громадської експертизи та представника інтересів УГСПЛ Мойси Богдана Степановича;
- 2) у тижневий строк видати наказ про проведення громадської експертизи і затвердження заходів, пов'язаних з підготовкою запитуваних матеріалів, а також призначенням посадової особи Міністерства інформаційної політики України, відповідальної за забезпечення взаємодії з УГСПЛ і координацію співпраці експерта УГСПЛ з представниками структурних підрозділів Міністерства інформаційної політики України;
- 3) копію наказу протягом трьох днів з моменту його видання направити уповноваженій особі УГСПЛ та представникам структурних підрозділів для ознайомлення і використання у повсякденній діяльності;
- 4) інформацію про надходження запиту щодо проведення громадської експертизи УГСПЛ та про заходи Міністерства інформаційної політики України, здійснені з метою сприяння її проведенню, розмістити на веб-сайті Міністерства інформаційної політики України;
- 5) надати УГСПЛ запитувані матеріали та копії документів з урахуванням вимог та строку, визначених підпунктом 4 пункту 4 Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади.

Наказом МІП України від 19.07.2017 № 84 «Про проведення громадської експертизи на запит Громадської спілки «Українська Гельсінська

спілка з прав людини» завідувача сектору реформування інформаційної сфери, головного спеціаліста юридичного сектору, головного спеціаліста сектору інформаційної реінтеграції Криму та Донбасу та головного спеціаліста сектору адміністративно-господарського забезпечення було визначено відповідальними особами за забезпечення взаємодії з Громадською спілкою «Українська Гельсінська спілка з прав людини» щодо організації та проведення громадської експертизи.

Повноваження Міністерства інформаційної політики регламентовані в Положенні про МІП⁷¹. Відповідно до цього документу, основними завданнями Міністерства є:

- забезпечення формування та реалізація державної політики у сферах інформаційного суверенітету України та інформаційної безпеки, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами;
- забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері державного іномовлення;
- забезпечення розбудови в Україні системи державних стратегічних комунікацій;
- забезпечення здійснення реформ засобів масової інформації щодо поширення суспільно важливої інформації.

Експертиза і моніторинг роботи міністерства виявляються складним завданням через неточне визначення його мандату. Визначення поняття «інформаційний суверенітет» міститься лише в Законі України «Про національну програму інформатизації»; воно виконано доволі широко і не набуває деталізації ані в нормативних актах, ані в політичній науці; крім того, воно витримано в безпековій парадигмі і залишає питання розмежування функцій міністерства і безпекових органів. Формулювання «...щодо поширення суспільно важливої інформації» теж залишає широкий простір для трактовки - про які тоді реформи йдеться і яка саме роль Міністерства у реформах.

Прийнята в 2017 році Доктрина інформаційної безпеки⁷² вносить

⁷¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>

⁷² <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>

певну ясність у трактування інформаційної безпеки. Відповідно до Доктрини, робота з забезпечення інформаційної безпеки має полягати, зокрема, в такому: забезпечення доступу громадян до інформації; забезпечення свободи слова; протидія деструктивним інформаційно-психологічним впливам з боку держави-агресора; розвиток електронного врядування; просування прозорості влади, належної комунікації органів влади зі ЗМІ; підвищення медіаграмотності суспільства; розвиток національних інформаційних ресурсів; просування іміджу України за кордоном тощо.

Доктрина інформаційної безпеки є другим джерелом, яке деталізує повноваження МІП. Вона певним чином розводить зони відповідальності між різними органами влади за різні напрямки роботи. Проте формулювання завдання в Положенні дозволяє широко розуміти мандат відомства в цьому плані, і як показує практика, МІП працює із доволі широким колом завдань, пов'язаних з інформаційною безпекою.

Інформаційна безпека.

1.1. Протидія руйнівним інформаційно-психологічним впливам Повноваження Міністерства.

Відповідно до Положення про МІП міністерство:

- «5) здійснює нормативно-правове регулювання у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України, зокрема з питань поширення суспільно важливої інформації в Україні та за її межами, а також забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів;
 - 6) бере участь у формуванні державної інформаційної політики;
 - 12) організовує проведення досліджень впливу результатів діяльності за собою масової інформації на суспільну свідомість;
 - 16) розробляє та вносить на розгляд Кабінету Міністрів України програмні документи у сфері захисту інформаційного простору України від зовнішнього інформаційного впливу;
 - 21) проводить моніторинг інформації у вітчизняних та іноземних засобах масової інформації та інформує про його результати Кабінет Міністрів України;
- 23/4) сприяє проведенню загальнонаціональних комунікаційних кампаній;»

Відповідно до Доктрини інформаційної безпеки України (ст.6), МІП реалізує:

- моніторинг засобів масової інформації та загальнодоступних ресурсів вітчизняного сегмента мережі Інтернет з метою виявлення інформації, поширення якої заборонено в Україні;
- моніторинг загроз національним інтересам і національній безпеці в інформаційній сфері;
- урядові комунікації;
- розроблення стратегічного наративу і його імплементації.

Виклики правам людини. В даному аспекті можна говорити про право людини на безпечне середовище, на забезпечення якого має бути спрямована діяльність державних органів. З іншого боку, зусилля держави зміцнити інформаційну безпеку природним чином вступають в протиріччя з демократичними правами та свободами, з правами людини в цілому. В першу чергу мова йде про вільний доступ громадян до різних джерел інформації.

Обмежувальні заходи, що до них вдаються українські органи державної влади, починаючи з березня 2014 року, є вельми масштабними:

- обмежено трансляцію в ефірі та через кабельні мережі майже всіх російських телеканалів;
- заборонено видачу прокатних посвідчень (а це означає виключення з телеекранів та кінотеатрів) великому масиву кіно російського виробництва, а також всім фільмам, виробленим в РФ, починаючи з 1 січня 2013 року;
- обмежено ввезення російських книг;
- заблоковано ряд веб-сервісів, зокрема Яндекс та mail.ru;
- заблоковано популярну в Україні соціальну мережу ВКонтакте.

Ці заходи виглядають доцільними і (у короткостроковій перспективі) ефективними з огляду на контекст, а саме: перенасиченість російського інформаційного потоку антиукраїнськими і антидемократичними ідеями; стан реальної військової агресії з боку РФ і використання Кремлем інформаційних засобів для досягнення військових цілей; наявні загрози національній безпеці від наслідків пропагандистського впливу РФ. Проте, якщо оцінювати ситуацію суто з точки зору прав людини, мова йде про обмеження громадян і в джерелах отримання інформації, і в

каналах для її поширення і самовираження. Блокуванням ВКонтакте створено загрозливий прецедент позасудового блокування соціальних мереж, який гіпотетично може бути використаний в майбутньому для обмеження прав і свобод.

Перше півріччя 2017 року відзначилось дискусіями щодо можливості блокування сайтів, які містять контент, який загрожує національній безпеці. На час підготовки цього висновку обговорюється механізм подібного блокування. У Верховній Раді зареєстровано ряд законопроектів, які передбачають можливість позасудового блокування сайтів, контент яких визначено як небезпечний. Подібні державні рішення, якщо вони матимуть практичне застосування, будуть продовженням тенденції боротьби з інформаційними загрозами обмежувальними засобами, а значить - коштом свобод громадян.

В даному контексті важливо мати чіткі критерії «небезпечності» контенту. На даний момент ці критерії зафіксовані в Доктрини інформаційної безпеки України.

Роль МІП у забезпеченні прав людини. Виходячи з опису повноважень Міністерства, можна говорити про декілька рівнів його участі в забезпеченні прав людини в цьому контексті:

1. Стратегічний. МІП бере участь у розробці стратегічних документів, які покликані зафіксувати інтереси держави, суспільства і громадянина в інформаційній сфері; ознаки загроз цим інтересам; обсяг інструментів, які має держава для нейтралізації цих загроз.

У грудні 2016 року рішенням РНБО (за поданням міністра інформаційної політики Ю.Стеця) було затверджено Стратегію інформаційної безпеки України. Документ був підписаний Президентом України 25 лютого 2017 року.

2. Вироблення інструментарію. МІП бере участь у виробленні рішень щодо протидії деструктивним інформаційним впливам, проте на практиці ключові рішення здебільшого приймаються в інших органах влади. Рішення про обмеження російських телеканалів приймає Нацрада з питань телебачення та радіомовлення; про російський кінопродукт – Державна агенція з питань кіно; російські веб-сервіси заблоковані рішенням РНБОУ. Моніторинг роботи

МІП⁷³ в період, коли були заблоковані веб-ресурси, дає підстави говорити про відсутність реальних важелів впливу відомства на прийняття подібних рішень в державі. З одного боку, це знімає з МІП відповідальність за можливі негативні наслідки подібних рішень для прав людини. З іншого - це говорить про його неспроможність чинити спротив загрозам правам людини, якщо такі з'являться.

3. Моніторинг загроз. Саме на міністерство покладена функція моніторингу інформаційного простору та виявлення небезпечного контенту. Про важливість цього напрямку роботи свідчить те, що ця задача була одною з перших для новопризначеного заступника міністра в лютому 2017⁷⁴. Вже навесні МІП вийшло з першим списком веб-сайтів⁷⁵, які, відповідно до його моніторингу, підлягають блокуванню як небезпечні.

В даному контексті важливо звернути увагу на те, що не існує чіткого виробленого механізму прийняття рішень щодо блокування веб-сайтів; так само не до кінця чітким є розподіл функцій між органами влади щодо моніторингу загроз. Це, а також роль і функції Міністерства інформаційної політики в цьому процесі, мають бути предметом більш детального нормативно-правового регулювання.

1.2 Посилення спроможності держави забезпечувати інформаційно-психологічну безпеку

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

- «9) надає методичну та практичну допомогу прес-службам органів виконавчої влади;
- 13) організовує розроблення та впровадження навчальних курсів з інформаційної політики і розробляє навчально-методичне забезпечення для навчальних закладів усіх рівнів акредитації;

⁷³ <http://detector.media/infospace/article/129475/2017-09-01-ne-vtritati-golovu-monitoring-roboti-mip-u-pershomu-pivrichchi-2017-go/>

⁷⁴ <http://detector.media/infospace/article/123734/2017-03-02-yurii-stets-antiukrainski-saiti-mae-zakrivati-sud-za-rezultatami-monitoringu-mipu-ta-analizu-sbu-i-ekspertnoi-radi/>

⁷⁵ <https://uain.press/politics/mininform-oprylyudnyv-spysok-sajtiv-yaki-proponuye-zaboronyty-foto/>

- 14) бере участь у підготовці центральними органами виконавчої влади планів і програм навчання фахівців у сфері інформаційної політики, їх професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації;
- 21) проводить моніторинг інформації у вітчизняних та іноземних засобах масової інформації та інформує про його результати Кабінет Міністрів України;
- 24) організовує навчання державних службовців з питань, що належать до його компетенції.»

Відповідно до Доктрини інформаційної безпеки України (ст.6) міністерство забезпечує:

- сприяння Міністерству закордонних справ України щодо донесення офіційної позиції України до іноземних засобів масової інформації;
- формування поточних пріоритетів державної інформаційної політики, контролю їх реалізації;
- координацію діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади у сфері забезпечення інформаційного суверенітету України;
- розроблення та впровадження єдиних стандартів підготовки фахівців у сфері урядових комунікацій для потреб державних органів.

Виклики правам людини. Цей блок функцій МІП спрямований в першу чергу на самі органи державної влади, відтак ми вважаємо, що виклики правам людини, пов'язані з цим блоком, є наслідком подальшої активності держави в частині забезпечення інформаційної безпеки, а відтак детально описані у відповідних частинах цього звіту.

1.3 Запобігання випадкам порушення свободи слова

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

- «7) вживає заходів до захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації, у тому числі на тимчасово окупованих територіях та у районі проведення антитерористичної операції відповідно до покладених на нього завдань в рамках закону про воєнний та надзвичайний стан;
- 17) сприяє дотриманню в Україні свободи слова».

Виклики правам людини. В першу чергу ми відзначаємо ризики для свободи слова, які наявні в Україні, при цьому доцільно розглядати окремо ситуацію на територіях, підконтрольних Уряду України, і тимчасово окупованих Російською Федерацією.

1. Територія, підконтрольна Уряду України. Починаючи з 2014 року, експерти відзначають зникнення урядової цензури в Україні. Проте на зміну їй прийшла цензура власників: українські ЗМІ не мають можливості бути сталими і фінансово незалежними (і це також є великою мірою наслідком державної політики)⁷⁶.

У 2015-2016 рр. в Україні відбувся ряд важливих інцидентів, а саме вбивства журналістів О.Бузини та П.Шеремета і підпал телеканалу «Інтер». Ці інциденти активно використовуються зацікавленими сторонами як ілюстрації порушення свободи слова українським урядом, хоча ознак участі держави в цих випадках нема. Втім, немає і результатів державного розслідування (окрім вбивства О.Бузини), що залишає широкий простір для маніпуляцій і невизначеності. Тема відсутності свободи слова в Україні є одним з важливих наративів російської пропаганди.

Також важливо згадати випадки переслідування державою тих представників ЗМІ, діяльність яких вважалась державі такою, що відповідає інтересам держави-агресора. Мова йде про арешт Р.Коцаби та І.Гужви. Щодо останнього варто сказати окремо, оскільки формально людина була заарештована за підозрою в хабарництві. Відсутність у держави належної здатності застосувати безпекову аргументацію для обмеження діяльності пана Гужви і спроба будь-яким чином порушити кримінальне провадження викликає питання до українського правосуддя.

Зрештою залишається ситуація, за якої держава як така не чинить перешкод свободі слова (якщо не трактувати як перешкоду заборону російських телеканалів та соцмереж); існують лише поодинокі і не-системні випадки переслідувань з міркувань національної безпеки. Проте, існує великий ризик тиску на журналістів з боку окремих посадових осіб, політичних груп та фракцій силовиків, від якого держава не буде спроможна захистити. В цьому контексті важливо згадати ситуацію з публікацією особистих даних журналістів, що працювали на оку-

⁷⁶ http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/yak_politika_formatue_novini_tendentsii_20142017_rr/

пованих територіях, здійсненою групою «Миротворець». Ця публікація поклала початок кампанії цькування цих журналістів, серед яких були і представники іноземних ЗМІ. Ситуація небезпечна тим, що за групою «Миротворець» стояли конкретні політичні сили, а саму групу, зокрема, пов'язують з міністром внутрішніх справ. Остання обставина дала додаткові аргументи тим, хто звинувачує українську державу в недемократичному тиску на журналістів.

Крім цього, існує ще ряд менш резонансних випадків силового тиску на громадських активістів і журналістів – зокрема ряд досі не розкритих злочинів, скоєних проти громадських активістів і журналістів у Кам'янському⁷⁷ в 2016-2017 роках.

Ще один вимір проблеми полягає в роботі журналістів в умовах військового конфлікту. Питання фізичної безпеки, пропуску на прифронтову територію, забезпечення прав журналістів при комунікації з військовими, належна обізнаність з питань безпеки є різними аспектами свободи журналістів на вільне висвітлення теми конфлікту.

2. Територія, тимчасово окупована Російською Федерацією. На цих територіях свобода слова фактично знищена. Діяльність незалежних медіа припинена. Після активної кампанії «полювання на відьом» (публічне цькування, погрози, побиття, нищення майна, включення у «смертні списки») у 2014 році, ці території залишили журналісти, які не підтримали окупацію. Телеканали, газети та веб-сайти, що працюють на цих територіях, підконтрольні Кремлю, узгоджують свою редакційну політику з його представниками, і будь-яке відходження від цієї лінії неможливе. Громадські діячі, митці, інші лідери думок, які не згодні з окупаційним режимом, зазнають переслідувань, в тому числі кримінальних. Серед них – митець Олег Сенцов, активіст Олексій Чирній, жертви показових «Справи кримських терористів» та «Справи 26 лютого, а також інші. Доступ на ці території для журналістів, блогерів, активістів, які перебувають на території, підконтрольній Києву, і незгодні з окупацією, є фактично неможливим.

Роль МІП у забезпеченні прав людини. Наприкінці 2014 року, коли міністерство лише створювалось, багато спостерігачів вбачали в ньому

⁷⁷ <http://detector.media/community/article/129774/2017-09-10-zhoden-iz-kilkokh-rezonansnikh-zlochiviv-proti-zhurnalistiv-u-kamyanskomu-dosi-ne-rozkritii/>

майбутній інструмент державної цензури; проте їхні побоювання не справдились. МІП на практиці не має ані волі, ані ресурсів чинити тиск на українські ЗМІ. Навпаки, у 2015-2017 роках міністерство послідовно відстоювало свободу слова, зокрема свободу ЗМІ; його представники однозначно засуджували випадки тиску на журналістів (в тому числі підпал «Інтера» в серпні 2016 р.), наголошували на неприпустимості обмеження свободи слова під час військового конфлікту, на праві журналістів на безпечний доступ до зони військових дій тощо. Міністерство надавало організаційну допомогу журналістам, що мали проблеми з доступом на прифронтові території; прикладало зусиль для того, щоб забезпечити їхню фізичну безпеку, полегшити пропускний режим тощо. в 2015-2016 роках діяла програма Embedded journalists, за якої іноземні і українські журналісти приєднувались до військових підрозділів, і тим самим мали можливість безпосередньо висвітлювати реалії конфлікту. МІП активно співпрацювало з українськими та міжнародними організаціями, що працюють у цій сфері, надаючи їм політичну підтримку та організаційну допомогу (зокрема з такими, як ОБСЄ, Інститут масової інформації, «Детектор медіа», НСЖУ та інші).

Проте важливо відмітити, що відсутність достатньої політичної ваги заважає міністерству дійсно досягати результатів у складних ситуаціях. Так, у 2017 році МІП бере участь у спільних з НСЖУ заходах з протидії безкарності, проте не в силах зрушити з місця розслідування злочинів проти свободи слова.

Отже, на території, підконтрольній уряду України, МІП прикладає зусиль для зміцнення свободи слова, проте його можливості обмежені з огляду на функціонал органу виконавчої влади.

Ще менші можливості міністерства на окупованих територіях. Воно приділяє значну увагу українським громадянам - політв'язням Кремля, проводячи в Україні та за кордоном інформаційні кампанії для привертання уваги іноземних урядів та правозахисників; співпрацює з партнерами з тим, щоб надати політв'язням допомогу та пришвидшити їх повернення на Батьківщину. Проте, на жаль, це єдине, що може зробити міністерство за цих умов.

1.4 Забезпечення доступу українських громадян до ЗМІ (відновлення мовлення)

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

- «7) вживає заходів до захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації, у тому числі на тимчасово окупованих територіях та у районі проведення антитерористичної операції відповідно до покладених на нього завдань в рамках закону про воєнний та надзвичайний стан;
- 23/3) забезпечує інформаційну реінтеграцію тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та територій, прилеглих до району проведення антитерористичної операції».

Виклики правам людини. Передусім, тут мова йде про доступ громадян до інформації. Після окупації Криму та частин Луганської та Донецької областей на цих територіях припинили роботу українські ЗМІ. Вежі, що використовувались для трансляції українських телеканалів та радіостанцій, перейшли під контроль окупаційних сил і використовуються ними як засоби власної пропаганди. Зникли незалежні друковані видання; не розповсюджуються українські друковані ЗМІ - їх замінили місцеві друковані засоби місцевих окупаційних режимів. Практикується заборона українських новинних сайтів.

Значна частина прифронтової території залишається без належного покриття українським телевізійним сигналом. Зруйнована інфраструктура поширення преси, прифронтові громади не мають доступ до друкованих ЗМІ. Велика кількість місцевих ЗМІ припинила свою роботу через воєнні дії; та частина, що залишилась, не виконує належним чином функцій інформування громадян. Так, лише 10,6% мешканців Сходу використовують місцеві ЗМІ як джерело інформації про стан справ в Україні, і лише 1% - про перебіг дій в зоні АТО⁷⁸. *Роль МІП у забезпеченні прав людини.* Відновлення доступу україн-

⁷⁸ http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak_rosiyska_propaganda_vplivae_na_suspilnu_dumku_v_ukraini_doslidzhennya/

ських громадян до українських ЗМІ є на практиці одним із першочергових завдань міністерства, і саме в цій галузі в нього є найбільш помітні досягнення. При МІП створена міжвідомча робоча група з відновлення мовлення, до якої входять також представники Нацради з питань телебачення та радіомовлення, Міністерства з питань тимчасово окупованих територій та ряду інших відомств.

Ще наприкінці 2016 року завершено будівництво веж на г. Карачун під Слов'янськом (186 м); у березні 2017-го відкрили вежу в с. Чонгар на Херсонщині (150 м), яка поширює радіосигнал також на частину окупованого Криму. У першому півріччі завершували зведення вежу в Бахмутівці (відкрито 22 серпня), яка має перекрити «північну прогалину» в зоні покриття українським телерадіосигналом. Зрушив процес із будівництвом вежі в Покровську — щоправда, поки за рахунок лише місцевого бюджету.

Отже, МІП достатньо ефективно виконує функції координації органів влади для забезпечення громадян доступом до сигналу. У квітні 2017 комісія опублікувала детальний звіт⁷⁹ із кількісними показниками результатів своєї роботи, які відбивають динаміку у вирішенні проблем покриття телевізійним та радіосигналом прифронтові та окуповані території. Проте варто відмітити, що її діяльність стосується лише телебачення та радіомовлення.

Для покращення доступу громадян до друкованих ЗМІ МІП випускає газету «Донбас Інформ»: 8 сторінок формату А-3 двічі на місяць накладом 80 тис. примірників. Газета поширюється з червня 2017 року у Донецькій та Луганській областях цивільно-військовим співробітництвом Генерального штабу ЗСУ, Національною гвардією, ДПС, Донецькою та Луганською обласними військово-цивільними адміністраціями, Ощадбанком. Проте залишаються невирішеними питання відновлення інфраструктури поширення преси, особливо у прифронтові та віддалені громади.

⁷⁹ <http://mip.gov.ua/documents/107.html>

1.5 Проведення інформаційних кампаній для зміцнення інформаційно-психологічної безпеки

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

«20) забезпечує проведення фестивалів, виставок тощо;

23/3) забезпечує інформаційну реінтеграцію тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та територій, прилеглих до району проведення антитерористичної операції;

23/4) сприяє проведенню загальнонаціональних комунікаційних кампаній».

Виклики правам людини. В даному аспекті можна говорити про право людини на безпечне середовище, на забезпечення якого має бути спрямована діяльність державних органів.

Роль МІП у забезпеченні прав людини. Протягом 2015-2017 років міністерство було активним у проведенні інформаційних кампаній різного ґатунку. Кампанії включають зовнішню рекламу, відеоролики, друковані листівки, мітинги, фотовиставки, покази фільмів, навіть студентські флешмоби. Міністерство надає організаційну підтримку і сприяє ініціативам громадських організацій та бізнесу.

Інформаційні кампанії були спрямовані на підвищення бойового духу армії і тилу; забезпечення народної підтримки армії; посиленню внутрішньої консолідації українського суспільства на патріотичному ґрунті. Окремі кампанії були проведені для актуалізації проблем утиску кримських татар, а також на підтримку українських громадян, незаконно ув'язнених російським урядом.

1.6 Доступ громадян до інформації про діяльність органів влади, сприяння прозорості, реформа урядових комунікацій

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

«9) надає методичну та практичну допомогу прес-службам органів виконавчої влади;

13) організовує розроблення та впровадження навчальних курсів з інформаційної політики і розробляє навчально-методичне забезпечення для навчальних закладів усіх рівнів акредитації;

- 14) бере участь у підготовці центральними органами виконавчої влади планів і програм навчання фахівців у сфері інформаційної політики, їх професійній підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації;
- 21) проводить моніторинг інформації у вітчизняних та іноземних засобах масової інформації та інформує про його результати Кабінет Міністрів України;
- 25) здійснює розгляд звернень громадян з питань, пов'язаних з діяльністю МІП, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, а також стосовно актів, які видаються МІП».

Виклики правам людини. Мова йде про виклик праву людини на доступ до інформації, зокрема суспільно важливої (якою і є інформація про державну політику і реформи), а також праву на участь в управлінні державними справами (яка не є можливою без належної поінформованості про діяльність органів влади).

50% громадян України вважають висвітлення реформ в ЗМІ недостатнім⁸⁰; 71% не отримує достатньо інформації про стратегію держави стосовно Криму (68% - щодо Донбасу)⁸¹. 39% вважають, що київський уряд цілеспрямовано зриває перемир'я і Мінський процес⁸². Ці цифри демонструють, що український уряд демонструє недостатню спроможність належним чином комунікувати цілі і результати своєї політики. Аудит урядових комунікацій, проведений Міністерством інформаційної політики в кінці 2015 року, виявив зокрема такі системні проблеми⁸³:

- Немає єдиної системи комунікаційного менеджменту в Уряді.
- Немає загальної функції стратегічних комунікацій, більшість функціоналу спеціалістів зводиться до тактичних дій, які частіше реактивні та направлені на вирішення поточних проблем. Відсутні прогнозування та стратегічне планування, що ґрунтовані на запиті від громадськості.
- Відсутня внутрішня комунікація, не налагоджена співпраця між відділами, деякі міністерства не йдуть на комунікацію та співпрацю із іншими міністерствами.

⁸⁰ Інтерньюз Нетворк, 2017. http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/bilshe_polovini_ukrainsiv_znayut_pro_zamovni_materiali_u_zmi_sotsiologichne_doslidzhennya/

⁸¹ «Детектор медіа», КМІС, 2016. http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak_rosiyska_propaganda_vplivae_na_suspilnu_dumku_v_ukraini_doslidzhennya/

⁸² Там само.

⁸³ <http://mip.gov.ua/documents/56.html>

- Міністерства націлені на донесення своїх повідомлень, які інколи не корелюють із стратегією чи політикою Уряду і це призводить до дуже низької обізнаності щодо останніх.

Висновки урядової комісії підтверджують і результати моніторингу урядових комунікацій щодо Сходу, який проводив «Детектор медіа» в 2017 році⁸⁴: «...при зростанні кількості важливих новин та рішень влади, які впливатимуть на подальше життя регіону, якість інформування не покращилася... [З]берігається розрив між уявленнями влади про потреби громадян на Донбасі та реальними інтересам місцевих мешканців».

Роль МІП у забезпеченні прав людини. Планом дій МІП на 2015 рік було передбачено розпочати реформування системи урядових комунікацій. Над реформою працювала створена при КМУ група The Communication Reform Group, до якої увійшло 13 українських і міжнародних спеціалістів з комунікацій та PR. В січні 2016 вони оприлюднили звіт⁸⁵ за результатами аудиту системи урядових комунікацій, на основі якого було вироблено план реформи. Але до її реалізації справа не дійшла. При новому прем'єр-міністрі В.Гройсмані була створена інша робоча група з комунікацій, яка не використала напрацювань попередньої. Урядова ініціатива «Єдиний голос» впроваджується на рівні СКМУ, і можливості МІП впливати на меседжі посадовців стосовно важливих питань державної політики (реформи, зовнішня політика, оборона, стратегія щодо окупованих територій тощо) є обмеженими.

Ситуація з урядовими комунікаціями є яскравою ілюстрацією того, що Міністерство інформаційної політики не має поки що достатніх механізмів, аби ефективно впливати на формування та реалізацію державної політики у цій сфері. Відтак і спроможність міністерства впливати на дотримання прав людини в інформаційній сфері є теж обмеженою.

⁸⁴ <http://detector.media/monitoring/article/128073/2017-07-18-komunikatsiya-z-donbasom-borotba-yastrubiv-ta-golubiv-u-vladi/>

⁸⁵ <http://mip.gov.ua/documents/56.html>

1.7 Просування іміджу України за кордоном

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

- «15) розробляє разом з МЗС, Мінкультури та МОН плани заходів та програмні документи щодо позиціонування України в світі;
- 18) вживає разом з іншими центральними органами виконавчої влади заходів до популяризації вітчизняної телепродукції за кордоном;
- 23) засновує телерадіоорганізації та бере участь в їх діяльності, організовує та забезпечує діяльність державних телерадіоорганізацій в частині закордонного мовлення з метою поширення інформації про Україну у світі;
- 23/2) сприяє популяризації та формуванню позитивного іміджу України у світових інформаційних ресурсах та національних інформаційних ресурсах іноземних держав з метою захисту її політичних, економічних та соціально-культурних інтересів, зміцнення національної безпеки і відновлення територіальної цілісності України».

Виклики правам людини. Діяльність спрямована в першу чергу на просування інтересів України в регіоні та світі, відтак вона мало стосується прав людини в Україні.

Роль МІП у забезпеченні прав людини. Міністерством розроблена Концепція популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі. При МІП створена відповідна міжвідомча робоча група. В підпорядкуванні МІП знаходиться мультимедійна платформа іномовлення України (про неї нижче), яка також виступає як майданчик для комунікації українського уряду зі світом.

В контексті прав людини, варто відзначити, що частина цієї комунікації присвячена питанням окупації Криму та частин Донбасу, стану прав людини на цих територіях (зокрема свободі слова, пересування, праву людини на життя, житло, роботу, здоров'я), політичним в'язням Кремля.

Іномовлення

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

- «23) засновує телерадіоорганізації та бере участь в їх діяльності, організовує та забезпечує діяльність державних телерадіоорганізацій в частині закордонного мовлення з метою поширення інформації про Україну у світі;

- 23/1) здійснює формування та реалізацію державної політики у сфері державного іномовлення, а також сприяє інтеграції суб'єктів державного іномовлення України у світовий інформаційний простір та провадженню ними діяльності відповідно до міжнародних стандартів;
- 23/2) сприяє популяризації та формуванню позитивного іміджу України у світових інформаційних ресурсах та національних інформаційних ресурсах іноземних держав з метою захисту її політичних, економічних та соціально-культурних інтересів, зміцнення національної безпеки і відновлення територіальної цілісності України».

Виклики правам людини. Діяльність спрямована в першу чергу на просування інтересів України в регіоні та світі, на задоволення інформаційних потреб закордонних аудиторій, відтак вона мало стосується прав людини в Україні. Проте, управління державою медіа ресурсами можна розглядати в площині свободи слова та втручання в роботу журналістів, що працюють на цих ресурсах.

Роль МІП у забезпеченні прав людини. Ключові громадські організації, що відслідковують порушення прав журналістів (Інститут масової інформації, Незалежна спілка журналістів України, «Детектор медіа»), не виявили прикладів обмеження свободи слова, цензури, тиску на журналістів, що працюють в агентстві «Укрінформ» та на телеканалі UA/TV, що складають основу іномовлення. Відтак можна говорити, що робота міністерства в цьому напрямі не створює загроз для реалізації прав людини, хоча прямо і не пов'язана з їх просуванням.

Стратегічні комунікації.

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

- «21) проводить моніторинг інформації у вітчизняних та іноземних засобах масової інформації та інформує про його результати Кабінет Міністрів України;
- 23/4) сприяє проведенню загальнонаціональних комунікаційних кампаній;
- 23/3) забезпечує інформаційну реінтеграцію тимчасово окупованої території Автономної Республіки Крим, окремих територій Донецької та Луганської областей, де органи державної влади тимчасово не здійснюють своїх повноважень, та територій, прилеглих до району проведення антитерористичної операції».

Відповідно до Доктрини інформаційної безпеки України (ст.6) на міністерство покладається організація та забезпечення:

- урядових комунікацій;
- кризових комунікацій, зокрема під час проведення антитерористичної операції та в особливий період;
- вжиття заходів в інформаційній сфері, пов'язаних із запровадженням правових режимів надзвичайного чи воєнного стану;
- розроблення стратегічного наративу і його імплементації;
- вироблення і впровадження стратегії інформаційного забезпечення процесу звільнення та реінтеграції тимчасово окупованих територій.

Виклики правам людини. Важко говорити про стратегічні комунікації в Україні, оскільки їх немає ані на інституційному рівні, ані на практиці. Система структур, відповідальних за вироблення і поширення інформації в рамках стратегічних комунікацій, лише вибудовується. Комунікація окремих органів влади визначається не спільними програмними документами чи інструкціями, а інтересами та ситуативними рішеннями державних посадовців-комунікаторів. Це підтверджується як результатами аудиту урядових комунікацій, проведеного в кінці 2015 року The Communication Reform Group⁸⁶, так і моніторингом урядових комунікацій з окремих питань, зокрема Донбасу⁸⁷.

З точки зору прав людини, питання стратегічних комунікацій уряду постають передусім у двох площинах: мети і інструментарію.

З позицій мети урядові комунікації мають сприяти реалізації права громадян на інформацію, зокрема щодо діяльності уряду та іншого суспільно важливого знання. Мова також іде про політичні права: адекватна поінформованість громадян щодо політичних, економічних, інших процесів у державі, регіоні, громаді є основою для зваженої і ефективної демократичної участі. Ризик для прав людини може полягати в: 1) недостатній громадській поінформованості, у випадку бездіяльності уряду або неефективної комунікації; або ж 2) у викривленій поінформованості, дезінформованості (що тягне за собою і порушення демо-

⁸⁶ <http://mip.gov.ua/documents/56.html>

⁸⁷ <http://detector.media/monitoring/article/128073/2017-07-18-komunikatsiya-z-donbasom-borotba-yastrubiv-ta-golubiv-u-vladi/>

кратичної участі), якщо уряд ставить за мету маніпулювати суспільною думкою шляхом введення громадян в оману.

В умовах України в першу чергу ми відзначаємо дуже низьку якість поінформованості громадян про державну політику та процеси в країні, що є відображенням якості урядових стратегічних комунікацій. Вище ми наводили статистичні дані, які демонструють нерозуміння громадянами суті реформ та державної стратегії відновлення територіальної цілісності. Непрямим свідченням неефективних стратегічних комунікацій є і низький рейтинг довіри до органів державної влади.

Випадки дезінформування трапляються в урядовій комунікації. Проте в умовах відсутності системи стратегічних комунікацій і взагалі держави як суб'єкта комунікаційної політики, буде помилковим стверджувати на підставі цих фактів про наявність комунікаційної стратегії, заснованої (чи такою, що передбачає) на дезінформуванні. Як і будь-яка урядова комунікація, дезінформація є продуктом окремих органів влади чи посадовців, створеним ними для досягнення власних інтересів (які можуть збігатися з державними, а можуть і ні).

З позицій інструментарію важливо розуміти, як саме уряд поширює інформацію і чи не вдається він до втручання в роботу ЗМІ. Тут важливо відмітити сталі позитивні тенденції, що мають місце після Революції Гідності. Держава перестала тиснути на ЗМІ і використовувати приватні медіа як інструмент власної пропаганди, зникла цензура і «темники». Відбуваються позитивні тенденції щодо скорочення сектору медіа, підконтрольного державі (створено Суспільне мовлення, триває роздержавлення друкованих ЗМІ), що обмежує можливість уряду доносити власні наративи через роботу залежних від нього журналістів. Це формує умови для демократичних відносин між урядом і ЗМІ, за яких стратегічні комунікації відбуваються з повагою до свободи слова. Проте гіпотетичний ризик того, що уряд повернеться до недемократичних методів поширення своїх меседжів залишається. По-перше, це зумовлено нестійким характером демократичних перетворень на даний момент; по-друге, дедалі більше уваги приділяється стратегічним комунікаціям в контексті війни і національної безпеки, і є загроза застосування більш жорстких підходів до управління медіа, в тому числі впливу на їхній контент.

Роль МІП у забезпеченні прав людини. Запровадження системи стратегічних комунікацій було поставлено як одне з перших завдань міністерства, і його виконання було заплановано вже на 2016 рік. Проте процес зайняв набагато більше часу. Повільно, але впроваджується розроблена модель державної системи стратегічних комунікацій. Важливою віхою процесу стало прийняття Доктрини інформаційної безпеки України, до якої увійшли пункти зі стратегічних комунікацій⁸⁸. Відповідно до Доктрини, міжвідомча робоча група, що забезпечує стратегічний рівень, має бути переміщена з РНБО до Кабміну; цей процес в українських умовах забирає багато часу – офіційно склад цієї групи досі не затверджений.

В структурі МІП створено сектор зі стратегічних комунікацій та сектор з інформаційної безпеки – обидва підпорядковані заступнику міністра Д.Золотухіну. Здійснено аналіз комунікаційних функцій та аудит інформаційних ресурсів ЗСУ, проаналізовано комунікаційний потенціал Нацгвардії. Розроблена і попередньо затверджена структура Департаменту комунікацій Міноборони, але сам орган ще не створений. Саме профільний сектор МІП разом з Управлінням публічної дипломатії МЗС та Департаментом комунікацій Міноборони мають в майбутньому скласти операційний рівень українського страткому.

Отже, **міністерство прикладає зусиль для того, щоб подолати хаос в урядових комунікаціях і привести їх до єдиної стратегії.** Цьому також слугують ряд стратегічних документів, розроблених МІП, а саме стратегії інформаційної реінтеграції окупованих Криму і частини Донбасу, інформаційної реінтеграції внутрішньо переміщених осіб. Стратегії передбачають активну і цілеспрямовану комунікацію уряду з населенням з важливих питань безпеки і подальшого розвитку (що заслуговує на позитивну оцінку з точки зору просування прав людини), але поки не виглядають достатньо реалістичними до запровадження механізмів страткому.

Саме на міністерство покладає Стратегія інформаційної безпеки вироблення стратегічних нарративів. Як це виглядатиме на практиці, хто саме їх вироблятиме, який вони матимуть формат, а головне – яким чином будуть комунікуватися, залишається не до кінця зрозумілим. І саме тут є ризик повернення до практики «темників» і цензури. Особливо це непокоїть в

⁸⁸ http://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf

контексті дискусій про можливе позасудове закриття сайтів – можливість припинення діяльності може бути потужним аргументом уряду для тиску на незалежні медіа з метою просування власних нарративів.

Медіа реформи.

Повноваження міністерства

Відповідно до Положення про МІП (ст.4) міністерство:

- «7) вживає заходів до захисту прав громадян на вільний збір, зберігання, використання і поширення інформації, у тому числі на тимчасово окупованих територіях та у районі проведення антитерористичної операції відповідно до покладених на нього завдань в рамках закону про воєнний та надзвичайний стан;
- 10) надає методичну допомогу державним та комунальним засобам масової інформації в процесі їх реформування;
- 11) розробляє плани заходів щодо сприяння незалежності засобів масової інформації, захисту прав журналістів та споживачів інформаційної продукції;
- 19) вносить на розгляд Кабінету Міністрів України пропозиції щодо визначення механізму державної підтримки діяльності з виготовлення та популяризації вітчизняної аудіовізуальної продукції».

Виклики правам людини. Медіареформи стосуються широкого спектру прав людини, зокрема:

- свобода слова залежить від нормативного регулювання діяльності ЗМІ, реальних інструментів захисту прав журналістів, належних умов для існування незалежних медіа, сегменту державної власності в секторі ЗМІ;
- право на працю та на гідну оплату праці є більш захищеними, коли ЗМІ на національному та місцевому рівнях є довгостроково сталими, мають можливість отримувати достатній прибуток з різних джерел;
- право на інформацію, на доступ до суспільно важливої інформації (і пов'язане з цим право на політичну участь) найбільше реалізується тоді, коли в країні присутній плюралістичний медійний ландшафт, не відбувається тиску уряду або власників на ЗМІ, а самі медіа є професійними та об'єктивними;
- право на безпечне середовище (в даному випадку – інформаційне середовище) є більш захищеним, коли існують належні інструменти регулювання, саморегулювання і співрегулювання, які стимулюють медіа

дотримуватися етичних норм і національного законодавства щодо потенційно шкідливого контенту;

Також в контексті медіареформ є сенс говорити про участь громадян у виробленні політичних рішень в контексті реформ (які механізми мали люди, яких стосується реформа, донести свій голос до осіб, що приймають політичні рішення).

Починаючи з 2014 року, в країні розпочалися важливі реформи в сфері регулювання ЗМІ. Ключовими реформами є:

1. Створення суспільного мовлення. Система з 52 місцевих теле- і радіомовників, 2 національних телеканалів і 3 радіостанцій виходить із власності держави і стає суспільним телерадіомовленням.
2. Роздержавлення друкованих видань. Мова йде про 687 газет і журналів, які видаються національними або місцевими органами влади. Протягом 3 років всі вони мають стати приватними; роздержавлення відбувається в 3 етапи. 1 етап вже завершений; за попередніми планами 244 ЗМІ мали пройти роздержавлення на даний момент, на практиці ця кількість склала лише 49⁸⁹.
3. Прозорість власності телевізійних та радіомовників. За українським законодавством, вони тепер повинні публікувати (і передавати до Національної ради з питань телебачення та радіомовлення) інформацію про своїх кінцевих бенефіціарів.
4. Розробка нового рамкового закону «Про аудіовізуальні послуги», який має замінити морально застарілий «Про телебачення і радіомовлення».

Поруч із цим, існує ряд нововведень в сфері регулювання ЗМІ, такі як квоти на україномовний продукт на телебаченні та радіо, і важливих ініціатив (реформ на старті), такі як: створення медіа громад; запровадження прозорості фінансування ЗМІ; запровадження цифрового мовлення тощо.

В цілому ці реформи спрямовані на оздоровлення медіа ринку, сприяння плюралізму ЗМІ, кращому регулюванню, саморегулюванню та співрегулюванню, що в перспективі має покращити доступ громадян до якісної і достовірної інформації про суспільно важливі речі.

⁸⁹ <http://detector.media/rinok/article/126349/2017-05-26-na-ekvatori-reformi-drukovanikh-zmi/>

Громадська участь у самих реформах набуває форм консультацій з громадськими організаціями, що представляють різні зацікавлені сторони. В період 2014-2017 ця участь є реальною; громадянське суспільство виступає як важливий ініціатор та локомотив реформ, рівноправний партнер у політичному діалозі з державою та індустрією. Проте в Україні відсутня практика розробки сценаріїв та прогнозування на етапі вироблення рішень; до політики в сфері медіа не долучені спеціалісти з інших галузей; відтак реформи, що відбуваються, не враховують своїх можливих соціальних та економічних наслідків, через що під загрозою можуть бути економічні та соціальні права громадян. *Роль МІП у забезпеченні прав людини*. Наразі міністерство практично не бере участі в медіареформах. На початку 2016 року його представники проголосили намір взяти на себе ініціативу щодо адаптації українського медійного законодавства до європейських стандартів, і відповідні положення були вписані в робочий план⁹⁰ міністерства на рік; проте ця ініціатива зустріла потужний спротив з боку Комітету ВРУ з питань свободи слова та інформації, а також нерозуміння з боку громадянського суспільства, оскільки мова йшла про дублювання зусиль (у січні 2015 Комітет ВРУ прийняв Стратегію розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності ЗМІ відповідно до європейських стандартів⁹¹, над якою працювали українські та закордонні експерти). З того часу міністерство бере участь у створенні суспільного мовлення, запровадженні обов'язкового страхування журналістів, спрощення процедури перебування закордонних журналістів на території України, тощо, але при цьому Міністерство не є регулятором медіаринку (за виключенням тих підприємств та установ, що перебувають в сфері управління Міністерства).

Відтак, внаслідок неможливості повного виконання міністерством своїх повноважень в частині медіареформ, воно не впливає на ситуацію з правами людини в цьому контексті.

⁹⁰ <http://mip.gov.ua/documents/57.html>

⁹¹ <http://www.coe.int/uk/web/kyiv/-/the-strategy-for-development-of-ukraine-s-media-legislation-in-line-with-the-european-standards-has-been-approved>

Висновки

1. Проведена експертиза вказує на те, що робота міністерства в 2015-2017 роках, попри занепокоєння ОБСЄ⁹², не мала істотних негативних наслідків для прав людини. Воно не стало інструментом тиску на журналістів або джерелом «темників». Певні ознаки негативних наслідків для прав людини можна знайти в обмежувальних заходах в контексті зміцнення інформаційної безпеки, але міністерство практично не було до них причетним. Проте це не знімає з порядку денного потребу активного моніторингу роботи міністерства на предмет прав людини, оскільки архітектура інформаційної безпеки лише вибудовується і є ризик виконання міністерством функцій, що будуть іти всупереч свободі слова.
2. Результатом роботи міністерства є покращення ситуації з правами людини в ряді аспектів. Так, його зусиллями покращено доступ мешканців прифронтових та окупованих територій до суспільно важливої інформації; в фокусі відомства порушення прав людини на окупованих територіях. Проте міністерство не виконує в повній мірі свої повноваження в частині захисту і просування прав людини внаслідок того факту, що деякі важливі напрямки роботи не виконуються належним чином. Причинами цього є брак ресурсів, проблеми в плануванні та визначенні пріоритетів роботи, брак політичної волі, конкуренція з іншими органами влади. В цілому, коло питань, у яких МІП має справжній вплив, є дуже вузьким. Міністерству бракує політичної підтримки, щоб бути помітним актором, який справді впливає на процеси і визначає медіа політику. Воно перебуває осторонь медіареформ. У сфері інформаційної безпеки, де постають загрози свободі слова, стратегічні питання визначаються політичними фігурантами, але не розробками органів виконавчої влади. Це істотно знижує вплив міністерства на політичні процеси, а відтак і на ситуацію з правами та свободами громадян, які з цими політичними процесами пов'язані.
3. Також важливим фактором залишається окупація частини південних і східних територій України Російською Федерацією та підконтрольними їй збройними утвореннями. Будь-які ініціативи уряду, спрямовані на просування демократичних змін в країні, створення сприятливих умов для реалізації прав та свобод людини обмежуються лише територією, підконтрольною урядові, і не впливають на ситуацію в Криму та ОРДЛО. Уряд України, і в тому числі МІП, має вкрай обмежені можливості покращити катастрофічну ситуацію з правами людини на цих територіях.

⁹² Пропаганда и свобода массовой информации. Памятная записка Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Вена, 2015 <http://www.osce.org/ru/fom/219726?download=true>

Рекомендації

1. Організаційно підтримати та сприяти ухваленню законопроекту №6565 «Про внесення змін до деяких законів України щодо тимчасових дозволів на мовлення в зоні проведення антитерористичної операції та прикордонних районах України», який узаконить поняття тимчасового мовлення на територіях з особливим режимом мовлення і надання відповідних дозволів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення (Нацради), що сприятиме відновленню українського телерадіомовлення на прифронтових територіях.
2. Звернутися до Міністерства юстиції для надання тлумачення на рівні нормативно-правових актів терміну «інформаційний суверенітет», або внести зміни до Положення про Міністерство інформаційної політики і змінити формулювання завдань міністерства в такий спосіб, щоб уникнути цього терміну.
3. Міністерству інформаційної політики взяти на себе координацію розробки та впровадження плану дій з забезпечення доступу прифронтових територій та віддалених громад до українських друкованих ЗМІ.
4. Провести аудит системи інформаційної безпеки, в рамках якого проаналізувати повноваження різних органів влади в сфері інформаційної безпеки (зокрема в частині моніторингу інформаційного простору, ідентифікації загроз, вироблення політичних рішень, імплементації рішень), механізми координації, кадрову та ресурсну спроможність. До аудиту долучити неурядових та закордонних експертів. На основі результатів аудиту розробити зміни до нормативно-правових актів України (Доктрини інформаційної безпеки України, Закону України «Про Раду національної безпеки та оборони України», Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення», Закону України «Про Службу безпеки України», Положення про Міністерство інформаційної політики України, Положення про Державний комітет з питань телебачення і радіомовлення України та інші) для максимально повної, узгодженої і ефективної реалізації державними органами функцій, необхідних для виконання функцій з забезпечення інформаційної безпеки.

5. Спільно з Міністерством фінансів України передбачити забезпечення належного фінансування Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, програм Луганської та Донецької ВЦА, обласних державних адміністрацій прикордонних областей України в частині, що стосується розбудови інфраструктури доступу громадян України до телевізійного та радіосигналу (в першу чергу, зведення телевежі в Покровську).
6. Забезпечити належну участь громадськості у виробленні процедур блокування веб-сайтів з міркувань інформаційної безпеки. Наявність відповідного судового рішення неодмінно має бути серед необхідних підстав такого блокування.
7. На рівні підзаконних актів уточнити поняття «стратегічного наративу», визначити формати та зміст стратегічних наративів, які, відповідно до Стратегії інформаційної безпеки, має виробляти Міністерство інформаційної політики. Визначити вичерпний перелік методів та каналів, якими Міністерство інформаційної політики може поширювати стратегічні наративи, а також порядок взаємодії МІП з недержавними суб'єктами господарювання, громадськими організаціями та приватними особами в процесі поширення стратегічних наративів.
8. Подати на розгляд Кабінету Міністрів України Стратегію інформаційної реінтеграції Донбасу та Стратегію інформаційної реінтеграції Криму. Розробити детальні плани дій до цих документів, які б передбачали конкретні заходи для досягнення зафіксованих в них цілей, та систему моніторингу та оцінки їх реалізації.
10. Розробити План дій до Стратегії розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності ЗМІ відповідно до європейських стандартів, який би окреслив сфери відповідальності і рівень участі різних органів влади (зокрема Міністерства інформаційної політики) в здійсненні медіареформ.

ВИСНОВКИ

1. В українських ЗМІ існує значний плюралізм у підходах і редакційних політиках щодо висвітлення конфлікту, а також спостерігається високий рівень непевності серед журналістів щодо професійних орієнтирів; це є свідченням того, що українська журналістська спільнота досі не виробила універсальних правил.
2. Українським ЗМІ бракує інституціалізації редакційних практик щодо висвітлення тем, пов'язаних із конфліктом. Тож загалом журналісти більш схильні керуватися власним досвідом і поглядами, а не усталеними редакційними практиками та стандартами.
3. Емоційна напруга, яка супроводжує висвітлення конфлікту, та відчуття співпричетності вплинули на переосмислення журналістами своєї професійної ролі в умовах конфлікту. Більшість журналістів вважає, що не можуть бути повністю «над ситуацією», хоча багато хто усвідомлює небезпеки такої позиції.
4. Відсутність державної політики в сфері забезпечення прав людини в умовах інформаційної війни призводить до загрозливих тенденцій - створення медійниками образу усього російського населення в якості «запеклого ворога України», недотримання толерантності під час висвітлення перебігу АТО та життя людей, які проживають у тимчасово окупованих регіонах України.
5. Журналісти вважають себе досить вільними у висвітленні тем, пов'язаних із конфліктом (особливо порівняно з політичними темами), однак деякі журналісти відчувають тиск редакції, суспільний тиск і свідомі можливої самоцензури. Зокрема, йдеться про уникання тем, які могли би нашкодити образу українських військових та зіграти на руку російській пропаганді.
6. Прагнення органів влади до перемоги у інформаційній війні наразі призводить до спроб недостатньо обґрунтованого обмеження права на свободу слова, зокрема у вигляді позасудового встановлення непропорційно широких санкцій щодо іноземних ЗМІ, а також шляхом встановлення кримінальної відповідальності за поширення або сприяння поширенню суспільно важливої інфор-

мації про проведення АТО.

7. Інформаційна війна чітко окреслила необхідність єдиних стандартів об'єктивності та збалансованості, а також реагування на мову ворожнечі, контроль за дотриманням яких має здійснювати як держава, так й неурядовий сектор.
8. Заходи реагування на мову ворожнечі має передбачати досить широкий спектр узгоджених дій суб'єктів впливу:
 - формування більш чіткого визначення терміну «мова ворожнечі»; розробка та запровадження санкцій з пріоритетом заходів адміністративного впливу на противагу кримінальному переслідуванню;
 - вдосконалення нормативної бази, в тому числі – Закону України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні»;
 - визначенню найбільш ефективних сфер контролю (друковані видання, інтернет-ЗМІ, соціальні мережі, ТВ-канали);
 - посилення фахової спроможності експертних установ щодо аналізу матеріалів на наявність в них мови ворожнечі;
 - підвищення рівня слідчої та судової практик у справах, що стосуються протидії мові ворожнечі.
9. Ефективна координація діяльності усіх суб'єктів реалізації Доктрини інформаційної безпеки може розпочатися із створення «дорожньої карти» з одночасним аналізом наявних ресурсів кожного із суб'єктів, сфер їх компетенції та відповідальності; наявних проблем, планів та рівня нормативного забезпечення основних функцій в сфері інформаційної безпеки.
10. В українських ЗМІ існує значний плюралізм у підходах і редакційних політиках щодо висвітлення конфлікту, а також спостерігається високий рівень непевності серед журналістів щодо професійних орієнтирів; це є свідченням того, що українська журналістська спільнота досі не виробила універсальних правил.
11. Українським ЗМІ бракує інституціалізації редакційних практик щодо висвітлення тем, пов'язаних із конфліктом. Тож загалом журналісти більш схильні керуватися власним досвідом і поглядами, а не усталеними редакційними практиками та стандартами.
12. Емоційна напруга, яка супроводжує висвітлення конфлікту, та від-

- чуття співпричетності вплинули на переосмислення журналістами своєї професійної ролі в умовах конфлікту. Більшість журналістів вважає, що не можуть бути повністю «над ситуацією», хоча багато хто усвідомлює небезпеки такої позиції.
13. Відсутність державної політики в сфері забезпечення прав людини в умовах інформаційної війни призводить до загрозливих тенденцій - створення медійниками образу усього російського населення в якості «запеклого ворога України», недотримання толерантності під час висвітлення перебігу АТО та життя людей, які проживають у тимчасово окупованих регіонах України.
 14. Загалом в українському журналістському середовищі є розуміння нормативної важливості стандартів об'єктивності та збалансованості, однак в умовах конфлікту журналісти відчують непевність щодо можливості дотримання цих стандартів без потенційної шкоди для країни.
 15. Журналісти вважають себе досить вільними у висвітленні тем, пов'язаних із конфліктом (особливо порівняно з політичними темами), однак деякі журналісти відчують тиск редакції, суспільний тиск і свідомі можливої самоцензури. Зокрема, йдеться про уникання тем, які могли би нашкодити іміджу українських військових та «зіграти на руку» російській пропаганді.
 16. Робота Міністерства інформаційної політики протягом 2015-2017 рр., попри занепокоєння ОБСЄ⁹³, не мала істотних негативних наслідків для прав людини. Воно не стало інструментом тиску на журналістів або джерелом «темників». Певні ознаки негативних наслідків для прав людини можна знайти в обмежувальних заходах в контексті зміцнення інформаційної безпеки, але Міністерство практично не було до них причетним. Проте це не знімає з порядку денного потребу активного моніторингу роботи Міністерства на предмет дотримання прав людини, оскільки архітектура інформаційної безпеки лише вибудовується і є ризик виконання Міністерством функцій, що будуть їти всупереч свободі слова.
 17. Результатом роботи Міністерства інформаційної політики є по-

⁹³ Пропаганда и свобода массовой информации. Памятная записка Бюро Представителя ОБСЕ по вопросам свободы СМИ. Вена, 2015 <http://www.osce.org/ru/fom/219726?download=true>

кращення ситуації з правами людини в ряді аспектів. Так, його зусиллями покращено доступ мешканців прифронтових та окупованих територій до суспільно важливої інформації; в фокусі відомства порушення прав людини на окупованих територіях. Проте Міністерство не виконує в повній мірі свої повноваження в частині захисту і просування прав людини внаслідок того факту, що деякі важливі напрямки роботи не виконуються належним чином. Причинами цього є брак ресурсів, проблеми в плануванні та визначенні пріоритетів роботи, брак політичної волі, конкуренція з іншими органами влади. В цілому, коло питань, у яких МІП має справжній вплив, є дуже вузьким. Міністерству бракує політичної підтримки, щоб бути помітним актором, який справді впливає на процеси і визначає медіа політику держави. Воно перебуває осторонь медіареформ. У сфері інформаційної безпеки, де постають загрози свободі слова, стратегічні питання визначаються політичними фігурантами, але не розробками органів виконавчої влади. Це істотно знижує вплив Міністерства на політичні процеси, а відтак і на ситуацію з правами та свободами громадян, які з цими політичними процесами пов'язані.

18. Також важливим фактором залишається окупація частини південних і східних територій України Російською Федерацією та підконтрольними їй збройними утвореннями. Будь-які ініціативи уряду, спрямовані на просування демократичних змін в країні, створення сприятливих умов для реалізації прав та свобод людини обмежуються лише територією, підконтрольною урядові, і не впливають на ситуацію в Криму та ОРДЛО. Уряд України, і в тому числі МІП, має вкрай обмежені можливості покращити катастрофічну ситуацію з правами людини на цих територіях.

РЕКОМЕНДАЦІЇ

1. Верховній Раді України, Міністерству юстиції України ініціювати внесення змін до Конституції та законодавчої системи України з метою гармонізації українського законодавства в частині будь-яких обмежень свободи висловлювання думки з Кемденськими принципами зі свободи вираження поглядів та рівності, що стосуються законності, співрозмірності та необхідності запровадження таких обмежень.
2. Кабінету Міністрів України ініціювати обговорення доцільності окремого нормативного акту, що узгоджує різновекторність проблемних питань в умовах інформаційної війни: вимоги інформаційної безпеки України, міжнародні стандарти в сфері свободи слова, право на істину, етичні принципи роботи мас-медіа, в тому числі – в сфері протидії мові ворожнечі.
3. Кабінету Міністрів України провести аудит системи інформаційної безпеки, в рамках якого проаналізувати повноваження різних органів влади в сфері інформаційної безпеки (зокрема в частині моніторингу інформаційного простору, ідентифікації загроз, вироблення політичних рішень, імплементації рішень), механізми координації, кадрову та ресурсну спроможність. До аудиту долучити неурядових та закордонних експертів. На основі результатів аудиту розробити зміни до нормативно-правових актів України (Доктрини інформаційної безпеки України, Закону України «Про Раду національної безпеки та оборони України», Закону України «Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення», Закону України «Про Службу безпеки України», Положення про Міністерство інформаційної політики України, Положення про Державний комітет з питань телебачення і радіомовлення України та інші) для максимально повної, узгодженої і ефективної реалізації державними органами функцій, необхідних для виконання функцій з забезпечення інформаційної безпеки.
4. Кабінету Міністрів України передбачити забезпечення належного фінансування Державної служби спеціального зв'язку та захисту

інформації України, програм Луганської та Донецької ВЦА, обласних державних адміністрацій прикордонних областей України в частині, що стосується розбудови інфраструктури доступу громадян України до телевізійного та радіосигналу (в першу чергу, зведення телевежі в м.Покровську).

5. Міністерству юстиції спільно із зацікавленими міністерствами, науково-дослідними та академічними установами ініціювати:
 - обговорення імплементації в правову політику України положень Рабатського плану дій щодо запровадження чіткої відмінності між трьома типами висловлювань: висловлювання, яке є кримінальним злочином; висловлювання, яке не є кримінально караним, але може підлягати цивільному позову або адміністративним санкціям; висловлювання, яке не підлягає кримінальним, цивільним або адміністративним санкціям, але викликає стурбованість з точки зору толерантності, коректності і поваги прав інших людей;
 - вдосконалення правового реагування на мову ворожнечі: закріплення максимально повного визначення мови ворожнечі в КК України; деталізацію соціальних груп, які можуть стати об'єктом кримінально-правової охорони від мови ворожнечі; корегування правових рамок діяльності підрозділів, які можуть протидіяти мові ворожнечі в соціальних мережах; удосконалення нормативної бази в межах цивільного й адміністративного законодавства та судової практики.
6. Міністерству юстиції надати тлумачення на рівні нормативно-правових актів терміну «інформаційний суверенітет», або, спільно з Міністерством інформаційної політики, ініціювати внесення змін до Положення про Міністерство інформаційної політики щодо формулювання завдань міністерства в такий спосіб, аби уникнути цього терміну.
7. Міністерству інформаційної політики організаційно підтримати та сприяти ухваленню законопроекту №6565 «Про внесення змін до деяких законів України щодо тимчасових дозволів на мовлення в зоні проведення антитерористичної операції та прикордонних районах України», який узаконить поняття тимчасового мовлення на територіях з особливим режимом мовлення і надання відпо-

відних дозволів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, що сприятиме відновленню українського теле-радіомовлення на прифронтових територіях. Одночасно взяти на себе координацію розробки та впровадження плану дій з забезпечення доступу прифронтових територій та віддалених громад до українських друкованих ЗМІ.

8. Міністерству інформаційної політики, враховуючи Рабатський план дій, виступити з ініціативою розробки громадської стратегії і нормативно-правової бази, які сприяли б розвитку плюралізму і різноманітності засобів масової інформації, у тому числі що використовують нові медійні технології, і забезпечували б відсутність дискримінації в доступі до засобів зв'язку і в їх використанні. Така стратегія може включати, наприклад, наступні елементи:
 - визначення найбільш проблемних загроз свободі слова через виклики воєнного часу;
 - розробка загальних меж та форм державного регулювання свободи слова, можливі за умов збройного конфлікту, з одночасним визначенням сфер, які мають регулюватися виключно засобами недержавного характеру (корпоративні політики, етичні кодекси);
 - розробка методології оцінки публікацій та виступів на предмет наявності мови ворожнечі;
 - розробка процедур блокування веб-сайтів з міркувань інформаційної безпеки;
 - розробка чітких критеріїв та індикаторів роботи працівників мас-медіа, що стосуються етичних дилем в сфері свободи слова та права на встановлення істини (резолуція ГА ООН A/HRC/RES/12/12, 2009).
9. Міністерству інформаційної політики, в рамках нормотворчої діяльності:
 - подати на розгляд Кабінету Міністрів України Стратегію інформаційної реінтеграції Донбасу та Стратегію інформаційної реінтеграції Криму. Розробити детальні плани дій до цих документів, які б передбачали конкретні заходи для досягнення зафіксованих в них цілей, та систему моніторингу та оцінки їх реалізації.

- розробити План дій до Стратегії розвитку законодавства України з питань свободи слова та діяльності ЗМІ відповідно до європейських стандартів, який би окреслив сфери відповідальності і рівень участі різних органів влади (зокрема Міністерства інформаційної політики) в здійсненні медіа-реформ.
 - на рівні підзаконних актів уточнити поняття «стратегічного нарративу», визначити формати та зміст стратегічних нарративів, які, відповідно до Стратегії інформаційної безпеки, має виробляти Міністерство інформаційної політики. Визначити вичерпний перелік методів та каналів, якими Міністерство інформаційної політики може поширювати стратегічні нарративи, а також порядок взаємодії Міністерства з недержавними суб'єктами господарювання, громадськими організаціями та приватними особами в процесі поширення стратегічних нарративів.
10. Міністерству інформаційної політики, спільно з працівниками мас-медіа, виступити ініціаторами щодо розробки професійних стандартів стосовно вирішення наступних робочих ситуацій:
- доречність цитування висловів політиків, громадських діячів, відомих осіб, що містять ненормативну, лайливу, згрубілу, жаргонну лексику;
 - доцільність опублікування статей блогерів, які також вдаються до мови ворожнечі, оскільки видання автоматично стає платформою для поширення й тиражування таких висловів;
 - правомірність скріншотів сторінок із соціальних мереж, де наявна мова ворожнечі;
 - можливість опублікування так званих мемів, анекдотів, що сумнівні з етичного погляду.



Американський народ через USAID надає економічну та гуманітарну допомогу по всьому світу 55 років. В Україні допомога USAID надається у таких сферах, як: економічний розвиток, демократія та управління, охорона здоров'я і соціальний сектор.

Починаючи з 1992 р., Агентство США з міжнародного розвитку надало Україні технічну та гуманітарну допомогу на суму 1,8 мільярда доларів.

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