

ВИСНОВОК ЗА РЕЗУЛЬТАТАМИ ПРОВЕДЕННЯ ГРОМАДСЬКОЇ ЕКСПЕРТИЗИ ДІЯЛЬНОСТІ МІНІСТЕРСТВА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

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 впливають 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 окупованої 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 свідченням 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 документах 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. З метою підготовки матеріалів до проведення експертизи та опрацювання проекту Висновку, 25.07 та 02.11 відбулись зустрічі Робочої групи Міністерства інформаційної політики України із представниками ініціатора проведення експертизи.

Повноваження Міністерства інформаційної політики регламентовані в Положенні про МІП¹. 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 безпеки² вносить 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.

¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2-2015-%D0%BF>

² <http://www.president.gov.ua/documents/472017-21374>

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 засобів 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 РНБОУ (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 МІП³ в період, коли були заблоковані веб-ресурси, дає підстави говорити про проважує на 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 2017⁴. Вже навесні МІП вийшло з першим списком веб-сайтів⁵, 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;
- 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;

³ <http://detector.media/infospace/article/129475/2017-09-01-ne-vtratiti-golovu-monitoring-roboti-mip-upershomu-pivrichchi-2017-go/>

⁴ <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/>

⁵ <https://uain.press/politics/mininform-oprylyudnyv-spysok-sajtiv-yaki-proponuye-zaboronyty-foto/>

- 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)⁶.

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 Є.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 несистемні 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 окупованих 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'янському⁷ 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

⁶ http://osvita.mediasapiens.ua/trends/1411978127/yak_politika_formatue_novini_tendantsii_20142017_rr/

⁷ <http://detector.media/community/article/129774/2017-09-10-zhoden-iz-kilkokh-rezonansnikh-zlochiviv-proti-zhurnalistiv-u-kamyanskomu-dosi-ne-rozkritii/>

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 майбутній інструмент державної цензури; проте їхні побоювання не оправдалися. 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 - політ'язням Кремля, проводячи в Україні та за кордоном інформаційні кампанії для привертання уваги іноземних урядів та правозахисників; співпрацює з партнерами з тим, щоб надати політ'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 АТО⁸.

Роль МІП у забезпеченні прав людини. Відновлення доступу українських 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 звіт⁹ 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 А3 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.

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

⁸

http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/yak_rosiyska_propaganda_vplivae_na_suspilnu_dumk_u_v_ukraini_doslidzhennya/

⁹ <http://mip.gov.ua/documents/107.html>

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 недостатнім¹⁰; 71% не отримує достатньо інформації про стратегію держави стосовно Криму (68% - щодо Донбасу)¹¹. 39% вважають, що київський уряд цілеспрямовано зриває перемир'я і Мінський процес¹². 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 проблеми¹³:

- 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.
- 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 році¹⁴: «... 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

¹⁰ Інтерньюз Нетворк, 2017.

http://osvita.mediasapiens.ua/mediaprosvita/research/bilshe_polovini_ukraintsiv_znayut_pro_zamovni_materiali_u_zmi_sotsiologichne_doslidzhennya/

¹¹ Детектор Медіа, KMIC, 2016.

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

¹² Там само.

¹³ <http://mip.gov.ua/documents/56.html>

¹⁴ <http://detector.media/monitoring/article/128073/2017-07-18-komunikatsiya-z-donbasom-borotba-yastrubiv-ta-golubiv-u-vladi/>

спеціалістів з комунікацій та PR. В січні 2016 вони оприлюднили звіт¹⁵ 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.

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.

¹⁵ <http://mip.gov.ua/documents/56.html>

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 Group¹⁶, так і моніторингом урядових комунікацій з окремих питань, зокрема Донбасу¹⁷.

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 демократичної 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

¹⁶ <http://mip.gov.ua/documents/56.html>

¹⁷ <http://detector.media/monitoring/article/128073/2017-07-18-komunikatsiya-z-donbasom-borotba-yastrubiv-ta-golubiv-u-vladi/>

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 нарративи 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 комунікацій¹⁸. Важливою віхою процесу стало прийняття Доктрини інформаційної безпеки України, до якої увійшли пункти зі стратегічних комунікацій. Відповідно до Доктрини, міжвідомча робоча група, що забезпечує стратегічний рівень, має бути переміщена з РНБОУ 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 МОУ 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 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;

¹⁸ http://mip.gov.ua/files/documents/Stratcom_Report_2016_UKR_updated.pdf

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 49¹⁹.
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», - ще в процесі.

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.

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.

¹⁹ <http://detector.media/rinok/article/126349/2017-05-26-na-ekvatori-reformi-drukovanikh-zmi/>

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 план²⁰ 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 стандартів²¹, 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.

Висновки

1. Проведена експертиза вказує на те, що робота міністерства в 2015-2017 роках 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 їти 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.

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.

²⁰ <http://mip.gov.ua/documents/57.html>

²¹ <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>

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 ефективно 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.