



# *Україна у фокусі*

*19 – 25 вересня 2011 року*





## **ЗМІСТ**

***I. Огляд політичних подій за тиждень.....3***

***II. Аналітична довідка.....4***

*Демократичні інституції і демократичні процеси.*

***Суспільство – влада: діалог чи зведення парканів?.....4***

***Законопроект про вибори народних депутатів:***

***засіб збереження влади?.....9***



## I. Огляд політичних подій за тиждень

20  
вересня

**Під стіни Верховної Ради з акціями протесту вийшли воїни-афганці та чорнобильці.** Свій протест вони висловили проти скасування пільг 16 категоріям українських громадян. За їхніми словами, винним за це вони вважають віце-прем'єра Сергія Тігіпка, відставки якого вони вимагають. Мітингувальники знесли огорожу під Верховною Радою і провели штурм будівлі. Віце-прем'єр-міністр Сергій Тігіпка, який згодом вийшов до мітингувальників, повідомив, що без їх представників жодного рішення щодо зміни пільг і виплат ухвалено не буде.

21  
вересня

**Віктор Янукович зустрівся президентом США Бараком Обамою.** Глави держави обговорили підготовку до саміту з питань ядерної безпеки, який має пройти навесні 2012 року в Сеулі. Український президент також зустрівся із Генсеком НАТО Андерсом Фог Расмуссеном, з яким обговорив міжнародну безпеку та внутрішню політику України.

**Верховну Раду після штурму афганцями, який відбувся напередодні, огородили металевим парканом, ліквідувавши в такий спосіб місце для акцій протесту.** Самі депутати заходять у парламент не з центрального, а з бічного входу. А на сайті Київської міської адміністрації опубліковано проект нового Положення про порядок організації та проведення громадських заходів, який обмежить право на проведення громадських заходів у столиці поблизу держустанов.

22  
вересня

**Віктор Янукович виступив на сесії Генеральної асамблеї ООН.** Головними тезами виступу українського президента були – відмова від ядерної зброї, мирне врегулювання збройних конфліктів, надання гуманітарної допомоги та дотримання прав людини. Тим часом під стінами представництва України в ООН українська діаспора закликала Януковича піти у відставку.

23  
вересня

**Венеціанська комісія Ради Європи закликала українську владу до діалогу з опозицією і вироблення консенсусу щодо виборчих правил гри.** Найбільше експертів комісії при Раді Європи непокоїть те, що заплановане повернення до змішаної виборчої системи, згідно з якою половина депутатів обиратиметься за партійними списками, половина – у мажоритарних округах, підтримують лише сили влади, а опозиція – проти. Не схвалює змішаної системи і Рада Європи. Там твердять, що така система виборів може сприяти викривленню результатів виборів на користь провладних сил.



## II. Аналітична довідка

### ✓ Демократичні інституції і демократичні процеси

#### СУСПІЛЬСТВО – ВЛАДА: ДІАЛОГ ЧИ ЗВЕДЕННЯ ПАРКАНІВ?

20 вересня біля Верховної Ради України відбулися масові протести проти ухвалення законопроекту, який передбачав урізання соціальних виплат деяким верствам населення. Біля парламенту протестували чорнобильці та колишні воїни-афганці. Депутати вийшли до мітингувальників лише після того, як учасники акції пішли штурмом на будівлю парламенту. Наступного дня Київська міськдержадміністрація ухвалила положення про порядок організації та проведення масових громадських заходів, згідно з яким влада обмежила проведення масових акцій як в просторі, так і в часі.

Чим спричинена акція протесту біля стін парламенту?  
Як влада намагається захиститися від проявів народного невдоволення?  
Як далі розвиватимуться стосунки громадян з владою?

Реформи, що протягом останніх двох років проводяться нинішньою владою, щоразу викликають спротив населення, оскільки вони так чи інакше зачіпають певні права громадян. Варто згадати і Податковий кодекс, що боляче вдарив по малому та середньому бізнесу, і пенсійну реформу, яка додала до трудового життя українців ще декілька років.

### **Штурм Верховної Ради – епізод чи початок масових виступів?**

Нинішній масовий виступ спричинив законопроект № 9127 «Про гарантії держави щодо виконання судових рішень». На перший погляд, законопроект має на меті впровадження ефективних засобів щодо забезпечення виконання рішень суду, але в перехідних положеннях документа йдеться про скасування пільг певним категоріям населення.

Згідно із пропозицією Кабінету Міністрів України, а саме він в цьому випадку є суб'єктом законодавчої ініціативи, розмір видатків на соціальні виплати повинен визначатися не законодавчо, в загальному порядку, а підзаконними актами Уряду в особі Міністерства фінансів. Фактично, перехідні положення законопроекту №9127 вносять зміни до численних нормативно-правових актів,



вилучаючи з них конкретні суми виплат та їхню періодичність. Натомість, до текстів законів вводиться формулювання «в порядку та розмірах, визначених Кабінетом Міністрів України». Окрім усього іншого, згадувані зміни зачіпають найбільш незахищені верстви суспільства: ветеранів війни та праці, інвалідів, дітей війни та громадян, котрі постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи. Таким чином, фактично держава відмовилася від раніше гарантованих законодавчо матеріальних виплат соціально ураженим групам, перевівши їх у «ручний режим», тобто зробивши їх реалізацію залежними від можливостей бюджету та суб'єктивного вибору уряду.

Поданий у Верховну Раду законопроект спричинив масові протестні акції ветеранів Афганської війни та ліквідаторів аварії на Чорнобильській АЕС. Загалом новий законопроект зачіпав інтереси 16 соціальних груп, проте саме ці дві мають найбільш дієві громадські організації, які змогли організувати мітинг протесту під Верховною Радою. Загалом, за різними оцінками, близько 5–10 тисяч осіб вийшло до стін найвищого законодавчого органу України, щоб захистити свої права. Люди були налаштовані рішуче, натовп прорвав міліцейський заслін і цілком міг прорватися до будівлі Верховної Ради. Депутати були так налякані, що деякі з них втікали з будівлі, знімаючи депутатські значки. Під тиском мітингувальників депутати запропонували зустрітися з

ініціативною групою та відкласти затвердження законопроекту, який вже встигли ухвалити у першому читанні.

Слід наголосити, що відмова від соціальних виплат у відповідності із ухваленими раніше Верховною Радою законами не була викликана «злочинністю» влади, особливо якщо взяти до уваги наступні парламентські вибори і проблеми з рейтингами правлячої партії. Грошей на виплати усіх соціальних зобов'язань у бюджеті немає. Політика безвідповідального популізму протягом багатьох років постійно штовхала політиків на ухвалення законів, які не були забезпечені відповідними фінансами. Загалом в Україні, за різними оцінками, нараховується 10–13 мільйонів пільговиків, тобто близько 20% населення. І раніше належні виплати та пільги теж не забезпечувалися усім та у повному обсязі. Проте раніше люди могли звертатися у суди, і суди, відповідно до закону, ухвалювали рішення на користь позивачів. Новий законопроект такої можливості позбавляє. І навіть найбільш злиденні категорії населення, у разі ухвалення закону № 9127, не зможуть претендувати на гарантії від держави.

Акція біля стін парламенту показала не лише рішучість та організованість її учасників, а й те, що протестні настрої в суспільстві накопичуються та зростають, оскільки до таких серйозних кроків, як штурм Верховної Ради, протестувальники ще не вдавалися.



## Діалог чи «загвинчування гайок»?

Як далі можуть розвиватися події?

Очевидно, що події під Верховною Радою налякали владу. Розгляд законопроекту був притриманий. Голова фракції партії регіонів Олександр Єфремов заявив, що, виявляється, «треба розмовляти з людьми». Була створена робоча група для вирішення конфлікту. Можна передбачити, що влада, як і у випадку з Податковим кодексом, піде на певні поступки, насамперед, щодо соціальних груп, які об'єднані і можуть організовано боротися за свої права.

Проте чи вирішить це проблему в принципі? Україна перебуває у складному становищі. На черзі істотне підвищення тарифів на газ для населення, яке уряд обіцяв МВФ здійснити ще у квітні (на 20%) та червні (ще на 10%) цього року. І позиція МВФ із цього питання поки що незмінна. А кредит МВФ для України вкрай необхідний. Втім, невдалі переговори з Росією щодо зниження ціни на газ спричиняє необхідність підвищення ціни на газ навіть без вимог МВФ. А це означатиме зростання вартості життя і збідніння широких верств населення. Важко зараз і передбачити те, як відобразиться на Україні черговий виток світової фінансової кризи.

З іншого боку – соціологічні опитування засвідчують зростання протестних настроїв у суспільстві. Щоправда, соціологи зауважують, що готовність до протестів не означає автоматичного виходу людей на вулиці. Для цього потрібна низка умов, насамперед – безпосередній привід до протесту, наявність лідерів, яким люди

довіряють, а також ті реальні цілі, яких можна досягти внаслідок протестів. Ці умови були наявні у протестах підприємців проти ухваленого Верховною Радою податкового кодексу і у протестах чорнобильців та афганців.

Посилення у суспільстві протестних настроїв, падіння рейтингу Партії регіонів та Президента, можливе погіршення економічного становища населення спонукає владу до пошуку виходу. Останнім часом все сильніше з боку влади лунають заклики діалогу із суспільством. Показовими є недавно сказані у Нью-Йорку слова Віктора Януковича про те, що «ефективне державне управління залежить від залучення до цього процесу громадянського суспільства».

Проте чи можливий реально такий діалог, скажімо, між організаціями чорнобильців та афганців та урядом, владою – у широкому розумінні? Чи можна їм пояснити, що різко скорочують соціальні виплати, знімають пільги соціально ураженим групам і водночас зберігаються усі пільги депутатам та іншим високопосадовцям? Урізаючи соціальні виплати, українські урядовці люблять посилалися на закордонний досвід. Проте європейські уряди почали «обрізання» з себе, з різкого скорочення витрат на державний апарат. В Україні у бюджеті на наступний рік різко скорочуються кошти на чорнобильців, ветеранів війни та інші соціально уразливі категорії і водночас збільшуються кошти на лікування депутатів і міністрів. У бюджеті не вистачає коштів на оздоровлення



чорнобильців-ліквідаторів аварії та ЧАЕС, інвалідів та ветеранів війни, але, як і раніше, є кошти на безкоштовні путівки депутатам, які до того ж ще отримують щорічно на оздоровлення 35000 гривень. У бюджеті-2012 сума всіх витрат на фінансування санаторіїв і лікарень для вищих державних чиновників у 2012 р. становитиме 465 мільйонів гривень, а на санаторно-курортне лікування всіх ветеранів війни, інвалідів та жертв нацистських переслідувань бюджет-2012 передбачає лише 107 мільйонів гривень – у 4 рази менше! Забезпечення діяльності «закритих» спеціалізованих медичних закладів та їх оздоровчо-профілактичних програм для апаратів Верховної Ради, Кабінету Міністрів, Адміністрації Президента, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства оборони фінансуватиметься в загальному обсязі на суму 2,6 мільярда, що майже дорівнює фінансуванню загальнодержавних витрат Міністерства охорони здоров'я для решти населення по всіх загальнодержавних медичних закладах (лікарні, поліклініки, медпункти, станції швидкої допомоги) – 2,8 мільярда. Отже, чи може влада «пояснити» громадянському суспільству, з яким збирається «вступати в діалог», необхідність «жити за статками»? Реальна політика, яку зараз проводить влада, свідчить протек, що, налякана протестами і ще більше – передбачуваними, вона взяла курс на «закручування гайок». Дуже показовим у цьому сенсі є запропоноване міською київською міською державною адміністрацією Положення про порядок організації та проведення масових громадських

заходів. У цьому документі чітко вказано, що масові заходи можуть проводитися не ближче ніж за сто метрів від будівель, де розміщені державні органи влади та органи місцевого самоврядування. Вищезгаданим документом мітингувальникам заборонили встановлення наметів в місцях проведення масових заходів. Окрім того, щоб отримати дозвіл проводити певну акцію, її організатори повинні отримати санкцію від уповноваженого органу. Для цього необхідно подати письмове звернення до КМДА не пізніше, ніж за десять днів до запланованої події. Очевидно, що така норма є перевищенням КМДА своїх повноважень, оскільки визначення конкретних строків сповіщення щодо проведення мирних зібрань має регулюватися лише законодавчо. Важливо також згадати, що КМДА закріплює за собою право вести облік організаторів масових акцій та здійснювати моніторинг їхньої діяльності, що теж є сумнівним з точки зору захисту прав людини. Відтак певний набір нововведень цього нормативно-правового акту обмежує основоположне конституційне право громадян на мирні зібрання. Якщо цей документ буде ухвалено, це означатиме практично заборону на мітинги і демонстрації у столиці.

Після мітингу біля стін Верховної Ради влада, безсумнівно, зробила необхідні висновки, тобто в черговий раз відгородилася від прояву народного невдоволення як в прямому, так в переносному сенсі. Щільні кордони міліції вже стали звичними під час зібрання людей: чи то на святкуванні річниці Дня незалежності, чи на акції протесту





проти позбавлення заслужених пільг. Те, як потужно народні обранці захищалися від людей, котрі їх обрали, і чий права вони повинні захищати, є яскравим проявом нової української «демократії». Силкові методи, підкріплені нормативними актами, все більше віддаляють високопосадовців від проявів народного невдоволення, які владі тепер буде важко і почути, і побачити.

Заступник Голови Верховної Ради Микола Томенко заявив, що протест чорнобильців та афганців є

першим восени, але, вочевидь, не останнім. Натомість, влада своїми діями лише провокує протестні настрої в суспільстві. Реформи, котрі викликають спротив у населення, та переслідування у судах своїх політичних опонентів лише посилюють невдоволення. За словами М. Томенка, владі треба розуміти, що жорсткий наступ на права та свободи людини і громадянина об'єктивно призведе до не менш жорсткого протистояння з боку суспільства.

### **Висновки**

*Останні виступи чорнобильців та афганців під Верховною Радою засвідчили, що у важливий час проведення реформ у суспільстві, часто – непопулярних у владі відсутні механізми діалогу з громадянами. Податковий майдан, коли влада була змушена піти на відступ і почати перемовини з підприємцями лише тоді, коли на площі зібралися тисячі людей, нікому не навчили владу, яка починає «діалог» лише вимушено, лише тоді, коли під Верховною Радою збираються багатотисячні мітинги. Можна передбачити, що успішність організованих виступів, якщо вони змусять владу йти на поступки, стимулює й інші категорії населення (лікарів, вчителів та інші соціальні групи) об'єднуватися і боротися за свої права. Послідовний наступ на економічні, соціальні та громадянські права може загрожувати ще більш масштабними акціями протесту, адже відмежування від проблеми не означає її вирішення. Більше того, чим більше влада ускладнюватиме чи навіть заборонятиме протести, тим більше небезпека силових акцій.*

*У влади два шляхи. Перший – це шлях демократії, реального, а не декларативного діалогу із громадянським суспільством – відкритості влади, обговорення майбутніх реформ, їх ціни та наслідків, відповідальності та підзвітності влади, реальної боротьби з корупцією. Головною умовою такого діалогу, доказом добрих намірів влади має бути ліквідація усіх незаконних пільг та преференцій («незаконних» – у тому сенсі, що ліквідацію пільг постійно обіцяють усі політичні сили, коли йдуть на вибори). Другий шлях – це «загвинчування гайок», згорання демократії, заборона мітингів, наступ на свободу слова, переслідування лідерів опозиції та громадських активістів, відсторонення від виборів опозиції, нечесна виборча кампанія і, нарешті, фальсифікація результатів наступних виборів. Власне, на цей шлях згорання демократії влада вже вступила. Але недемократична Україна не зможе стати членом*





європейської спільноти, яку об'єднує у першу чергу вірність демократичним цінностям. Недемократична Україна залишиться один на один з Росією і має перспективу повторити долю Білорусі. Чи стануть перші серйозні сутички біля Верховною Радою сигналом для влади для перегляду своєї політики? Це питання залишається відкритим. Очевидно, що вибір шляху багато в чому залежатиме від організованого громадянського суспільства, від його наполегливості, об'єднаності у боротьбі не лише за інтереси тих чи інших соціальних груп, а й за шлях розвитку країни. Бо спосіб вирішення окремих проблем залежить від загального курсу, яким піде держава.

## **ЗАКОНОПРОЕКТ ПРО ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ: ЗАСІБ ЗБЕРЕЖЕННЯ ВЛАДИ?**

22–23 вересня Україну відвідала делегація Венеційської комісії Ради Європи на чолі з її секретарем Томасом Маркертом. Зустрівшись із Міністром юстиції України Олександром Лавриновичем, членами Робочої групи при Президенті України з питань удосконалення законодавства про вибори, представниками громадських організацій і народними депутатами, її представники обговорили з ними найбільш суперечливі питання змін до виборчого законодавства. Водночас навіть після цього візиту залишаються великі сумніви з приводу того, що українські розробники закону дослухаються порад своїх іноземних колег.

*Як відбувається процес розробки законопроекту про вибори? Яким буде його остаточний вигляд?*

### **Гра на публіку**

Робоча група з удосконалення виборчого законодавства, покликана виробити нові правила виборів до Верховної Ради, була створена Президентом України Віктором Януковичем ще 2 листопада 2010 року. Відтоді її діяльність неодноразово критикували представники опозиційних політичних сил і громадського сектору. Навіть ті громадські організації, що увійшли до неї, звертали увагу на те, що вони не можуть уповні долучитись до

розробки законопроекту. Наочною демонстрацією цього стали заяви про призупинення свого членства в робочій групі двох американських організацій – Національного демократичного інституту та Міжнародного республіканського інституту, які пояснили свій крок тим, що представники влади в робочій групі здебільшого ігнорували їхні пропозиції, а сам процес обговорення законопроекту був непрозорим.



27 вересня на сайті Міністерства юстиції було оприлюднено доопрацьований проект закону «Про вибори народних депутатів України». Попри те, що цей документ було представлено як результат консультацій української влади з громадськими організаціями і міжнародними установами, експерти вказали на те, що в ньому не було враховано багато рекомендацій, висловлених у процесі його обговорення. 23 червня законопроект було відправлено на експертизу до Венеційської комісії та Міжнародної фундації виборчих

систем. Висновки, оприлюднені обома організаціями (у випадку Венеційської комісії вони були попередніми) у вересні, підтвердили невтішні оцінки українських експертів з приводу ігнорування робочою групою багатьох зауважень до законопроекту. Крім того, вони засвідчили, що характер роботи над новими виборчими правилами лишився таким же закритим. Усе це дає змогу зробити висновок, що робоча група стала інструментом легітимації розроблених заздалегідь виборчих правил, а не майданчиком для їх публічного обговорення.

### **Вибір без вибору**

Найбільше зауважень з боку українських і міжнародних організацій, у тому числі Венеційської комісії, викликав той факт, що представники української влади самостійно визначили тип виборчої системи і не обговорювали його з іншими учасниками робочої групи. Таке рішення поставило під сумнів саму необхідність створення робочої групи, адже питання виборчої системи зазвичай є ключовим елементом будь-якого виборчого закону і її вибір має бути предметом дискусії всіх зацікавлених сторін. Однак відновлення у законопроекті змішаної виборчої системи засвідчило, що президент і його команда обрали ту систему виборів, яка, на їхню думку, сприятиме їх перемозі на майбутніх парламентських виборах. На це, зокрема, вказує досвід функціонування мажоритарного складника на виборах 1998 і 2002 року, який супроводжувався масовим використанням адміністративного ресурсу і в

абсолютній більшості випадків гарантував перемогу представникам влади.

Більше того, за межі публічного обговорення було винесено й інші важливі положення виборчого законопроекту. Нові виборчі правила, зокрема, передбачають підвищення прохідного бар'єру для партій з 3 до 5%. Попри те, що 5-відсотковий бар'єр для партій є звичним для багатьох країн світу і може сприяти консолідації партійної системи, він також несе загрози неврахування думки значної кількості населення. Саме тому визначення прохідного бар'єру повинно було бути предметом відкритої дискусії, а не винятковою прерогативою розробників законопроекту. Те саме стосується й участі блоків у парламентських виборах, яка передбачена чинним законом, однак заборонена в новому законопроекті: за умов відсутності в законі «Про політичні партії в Україні» механізмів злиття партій це нововведення значно ускладнить шанси невеликих партій



сконсолідуватися напередодні парламентських виборів 2012 року. Відповідно, у комплексі ці норми призведуть до зменшення ролі

невеликих партій і суттєвого зниження потенціалу до оновлення парламенту внаслідок виборів.

### **Непевні перспективи**

Після зустрічі з представниками Венеційської комісії міністр юстиції Олександр Лавринович повідомив, що наступного тижня відбудеться останнє засідання робочої групи, на якому буде розглянуто зауваження міжнародних організацій, після чого змінений законопроект передадуть до президента, який, у свою чергу, внесе його до Верховної Ради. Однак попри те, що до останнього етапу роботи над законопроектом формально будуть залучені всі зацікавлені сторони, навряд чи можна сподіватися на його якісне покращення. По-перше, практично немає сумнівів у тому, що основоположні елементи виборчої системи лишаться незмінними і всі закладені в ній загрози буде збережено. Про це свідчать висловлювання Олександра Лавриновича з приводу того, що робоча група не збирається узгоджувати тип виборчої системи з

Венеційською комісією, оскільки це є внутрішньою справою України. По-друге, існують великі сумніви з приводу врахування інших ключових зауважень міжнародних організацій щодо організації виборчого процесу та підрахунку голосів. Цілком можливо, що до законопроекту буде внесено низка поправок технічного характеру, однак зміна тих положень, які потенційно несуть загрозу викривлення волевиявлення населення, є досить малоімовірною. На це вказує і непрозорий характер розробки та обговорення законопроекту, і право Президента останнім внести поправки до законопроекту перед його поданням до парламенту. Скоріше за все, остаточний варіант виборчих правил, оформлених у законопроект, відобразить інтереси президента і Партії регіонів і, відповідно, буде далеким від демократичних стандартів.

### **Висновки**

*Таким чином, попередні висновки Венеційської комісії та візит її представників до Києва стали індикаторами непрозорості процесу розробки законопроекту про вибори народних депутатів. Вони засвідчили, що робоча група на чолі з Міністром юстиції не врахувала великої кількості зауважень, висловлених під час консультацій з іноземними колегами, а обрана нею виборча система взагалі не була предметом дискусій. Відповідно, остаточний варіант законопроекту ризикує зберегти небезпечний потенціал до звуження політичної конкуренції на майбутніх парламентських виборах і законсервувати українську політичну систему. Тому останній шанс переглянути і змінити запропоновані виборчі правила – у руках Верховної Ради, яка має отримати відповідний законопроект уже найближчим часом.*



**USAID**  
ВІД АМЕРИКАНСЬКОГО НАРОДУ



**«Україна у фокусі»** – щотижневий інформаційно-аналітичний бюлетень Фонду «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва (<http://dif.org.ua>).

**Аналітики ДіФ:**

Ірина Бекешкіна

Олексій Сидорчук

Юлія Ільчук

Марія Куц

Катерина Шкапяк

**Головний редактор випуску: Ірина Філіпчук**

*Інформаційно-аналітичний бюлетень «Україна у Фокусі» видається Фондом «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва в рамках проекту «Об'єднуємося заради реформ (UNITER)», що фінансується Агентством США з Міжнародного Розвитку (USAID) та здійснюється Pact в Україні.*

*Щотижневий випуск бюлетеня став можливий завдяки щирій підтримці американського народу, наданої через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID). Зміст випуску є винятковою відповідальністю «Демократичних ініціатив» та не обов'язково відображає точку зору USAID, Pact або уряду США. Забороняється відтворення та використання будь-якої частини цього бюлетеня у будь-якому форматі, включаючи графічний, електронний, копіювання чи використання в будь-який інший спосіб без відповідного посилання на оригінальне джерело.*