

# Деякі роздуми щодо звернення віце-президента США Байдена до Верховної Ради України 8 грудня 2015 року

■ Уільям БАТЛЕР,  
доктор юридичних наук,  
іноземний член НАН та НАПрН України,  
заслужений професор Лондонського університету,  
заслужений професор Університету штату  
Пенсильванія (США)

Це, наскільки мені відомо, уперше в історії, коли віце-президент Сполучених Штатів звертається до українського парламенту на пленарному засіданні. Байден говорив із надзвичайною щирістю (що є нормальною дипломатичною ситуацією), і він говорив про надто складні в широкому спектрі відносин між Україною та Євросоюзом, а також між Україною та Сполученими Штатами проблеми. Його зауваження загалом сприйняті схвально в європейських і північноамериканських ЗМІ, хоча деякі вважають, що йому треба було бути навіть критичнішим.

Серед політичного керівництва Сполучених Штатів, зокрема й обох головних політичних партій у Конгресі та виконавчому органі, Україна не має більш енергійного та красномовного поборника України, ніж віце-президент Байден. Так було впродовж багатьох років. І не може бути жодних сумнівів у тому, що європейське та американське нетерпіння щодо темпу української економічної та правової реформ посилюється. Звернення Байдена – це один сигнал Європи та Північної Америки про незадоволення з цього приводу.

Утім, українських законодавців, які уважно слухали або прочитали звернення віце-президента, можна вважати за логічне запитання: що саме європейці та американці хочуть, щоб Україна виконала на шляху економічної та правової реформ. Адже кожному українцю без будь-якого нагадування іноземців добре відомо, що Україна перебуває на переломному етапі своєї історії. Звісно, ці можливості вибору потребують більше необхідних та істотних змін, активного впровадження. Ці покращення дуже бажані, й має бути більше жертвості тощо. Але все це загальні фрази, хоч би якими слухними вони були. Жодна з них не допоможе українським депутатам точно визначити, які саме варіанти, зміни й удосконалення можливі, з якою метою, на основі яких критеріїв, у якій послідовності й згідно з якими вимогами повинні бути скоординовані.

Іноземні відносини України, звичайно, мають свої складнощі, але ці складнощі незначні порівняно з внутрішньодержавними відносинами. Віце-президент Байден, безперечно, відображає європейське та північноамериканське відчуття пріоритетів, виокремлюючи такі основні проблемні сфери:



**1 Корупція:** корупція – це така стара риса в людському характері, як і сам первородний гріх, і немає жодної країни у світі, яка існує без корупції. Але віце-президент зауважив, що, на його думку, те, що він назвав «раковою пухлиною корупції», не є панівним у жодній окремо взятій демократії. Натомість він припускає, що в Україні характер і ступінь ко-



рупції – це геть інша величина. Отже, або Україна не має нормальної демократії, або, можливо, поки що взагалі не має демократії.

Наскільки мені відомо, поки що не виникла галузь права під назвою «порівняльне антикорупційне право». Це означає, що українські законодавці не мають у своєму розпорядженні порівняльних досліджень ефективності антикорупційного законодавства. Якщо такі дослідження й існують, то вони на дуже примітивному рівні. Що Україна може зробити, то це принаймні розглянути питання про запровадження стандартів і підходів, які здебільшого застосовують в інших країнах. Чи будуть ці підходи ефективні в українських умовах та чи справді вони ефективні в країнах, у яких виникли, – це інша справа.

Протягом декількох років там проходила міжнародна і транснаціональна кампанія проти корупції. На міжнародному рівні ця кампанія полягала в укладанні міжнародних договорів з цього питання та ухваленні національного законодавства, яке зміцнювало підзвітність державних посадовців, у тому числі парламентаріїв, щодо їхнього фінансового стану та активів, боротьби з ухилянням від сплати податків, збільшення кримінального покарання за хабарництво, відмивання грошей та інші економічні злочини, з великим акцентом на їх виконання. Таке законодавство істотно ускладнило економічне життя фізичних і юридичних осіб, та чи відбулося якесь зниження рівня корупції, ніхто, здається, не здатен довести емпіричним шляхом. Хоча законодавство, безперечно, дало змогу посилити боротьбу з організованою злочинністю.



Але є ще один, найскладніший з усіх, чинник. Корупція в Україні може якоюсь мірою справді бути колективною людською реакцією на жорсткість та ірраціональність правових структур, що є частиною спадщини, яку я називаю «радянським правовим менталітетом» або ж «юридичним менталітетом планової економіки». Українці здобули досвід, працюючи в системі, де постійно виникали недоліки. Західні юристи та політики ніколи не вірили, що в Радянській Україні є правова система. Тому просто скасувати нормативні правові акти радянської епохи й відновити те, що раніше існувало, – це їхня проста й помилкова порада українському законодавцю. За всіх недоліків старої системи український законодавець знає, що такий підхід неможливий і призведе до цілковитого хаосу.

Європа та Північна Америка виявляють нетерпіння щодо темпів змін в Україні частково тому, що вони не мають чіткого розуміння українських правових реалій та контекстів. Українці, втім, повинні впоратися з економічними реаліями: гривня приблизно за рік знецінилася втричі (щодо долара); бюджетні скорочення знижують зарплати й призводять до скорочення штатів, закриття установ, фінансової неспроможності, інфляції тощо. Ці обставини змушують до прояву такого людського інстинкту, як «прийняття грошової винагороди», або до пошуку іншого способу виживання, у тому числі на системній основі. «Фінансова дисципліна» під час економічної кризи, хоч як це парадоксально, спонукає до прояву елементів корупції, бо люди прагнуть пристосовуватися до змінених економічних умов, аби вижити.

**2 Прокуратура:** 2014 року Україна ухвалила новий закон про прокуратуру. Це було справді головною подією в українській правовій реформі, хоча на неї не звернули уваги в Європі та Північній Америці. Призначення Генерального прокурора забезпечить прокуратурі керування, але не розв'яже будь-яких інших проблем, що постають перед Україною. Якщо аналіз віце-президента Байдена правильний, то європейські та північноамериканські країни сподіваються, що Генеральний прокурор наполегливо й жорстко переслідуватиме в судовому порядку українських високопоставлених політиків і олігархів. Ці країни також припускають, що результатами таких переслідувань будуть докази, які відповідають стандартам Кримінального процесуального кодексу України для винесення вироку. Чи реально це з політичного та юридичного поглядів, покаже час.

**3 Конфлікт інтересів:** Для віце-президента Байдена це питання дуже важливе. Він сказав, що «обрані високопосадовці мають усунути всі конфлікти між їхніми інтересами бізнесу та їхніми державними обов'язками. Кожна друга демократія у світі належить до системи». І те й інше – водночас і применшення, і перебільшення. По-перше, конфлікти інтересів повинні бути усунені між усіма державними чиновниками, яких було обрано чи призначено, незалежно від рівня їхньої посади. Це щодо применшення. По-друге, інші демократії у світі, на жаль, не є однаковими в їхньому підході до конфліктів інтересів. Це щодо перебільшення.

Але українська правова система ускладнює повне усунення конфлікту інтересів, і це, по суті, її недолік. Українській правовій системі бракує англо-американського трасту, який європейські та північноамериканські політики правильно використовують, аби звести до мінімуму конфлікт інтересів і дотримуватися суворих правил щодо цього питання. Цивільний кодекс України містить

лише анемічну концепцію «управління майном» (глава 70). Якщо англо-американська концепція трасту вважається не сумісною з українськими поняттями цивільного права, то цілком природно було б дозволити створити такий траст згідно з англійським законом або законом штату Нью-Йорк відповідно до закону України з міжнародного приватного права, регулюючи відповідний закон і конфлікти положень закону. Верховна Рада може розглянути питання про створення спільного трасту для всіх депутатів, щоб зменшити витрати на юридичні послуги та вирішити це питання.

**4 Міжнародна фінансова дисципліна:** Україна прийняла фінансову допомогу від Міжнародного валютного фонду й, безперечно, продовжуватиме це робити в разі виникнення такої потреби. Реформи і внутрішня фінансова дисципліна, необхідні для дотримання умов цих кредитів, є жорсткими та болючими, особливо для пересічного громадянина України. Я можу згадати вплив на Англію на початку 1970-х, коли такі кредити були необхідні для виживання економіки й потребували драконівських внутрішніх економічних заходів. Завдяки цьому фінансова дисципліна є успішною. Але жоден український громадянин не повинен бути в полоні ілюзій щодо майбутнього становища.

**5 Українські особливості:** українська політична система не є двопартійною, і український електорат не є двопартійним електоратом. На щастя (чи на жаль), українська політична система є «фракціоналізованою системою» і складається з великої кількості політичних угруповань, лише деякі з яких представлені у Верховній Раді. Це політична реальність, що не може не позначатися на темпах змін та їхньому спрямуванні в Україні або ж спричиняти цю відсутність. І це є основною причиною європейського та північноамериканського розчарування щодо України.

Ми, європейці й американці, аж ніяк не можемо зрозуміти, чому в умовах кризи українці не квапляться об'єднатися заради спільного виживання, аби робити те, що має надзвичайне значення. Якщо вже не об'єднатися, то слід принаймні створити коаліцію, яка сприятиме здійсненню таких змін. Дехто каже, що це пояснює, чому Україна, після чвертьстолітньої реальної, фактичної незалежності (якої українці прагнули протягом століть), готова підпорядкувати цю незалежність, ставши частиною Європейського Союзу, й виконати всі необхідні умови для інтеграції в межах іншого суспільства. Можливо, українці розуміють, що вони не можуть вижити як суб'єкт державного устрою через свої внутрішні політичні протистояння та розбіжності. Якщо це так, то європейські та північноамериканські надії й очікування, що Україна нарешті знайде себе й почне шлях до українського майбутнього, є недоречними.

Імовірніше, європейці та американці не намагаються зрозуміти українську внутрішню політику й недооцінюють те, яким жорстким викликом виявилось створення коаліції чи досягнення консенсусу. Тож терпіння – саме те, що європейці та північноамериканці можуть виявити задля досягнення консолідованого логічного результату.

Терпіння, звичайно, теж має свої межі. І зауваження віце-президента Байдена містили як глибоку впевненість щодо державної діяльності українських законодавців, так і нетерпіння щодо перебігу самих процесів.