

# voxukraine



Головна

Про Нас

Авторам

Події

Проекти

Підтримайте VoxUkraine

ВИБІР РЕДАКЦІЇ / ВІЗІЯ УКРАЇНИ

0

## Для Антикорупційної та Правоохоронної Реформи Найбільше Підійде Досвід Грузії

НОЯБРЬ 20, 2015



Фото: Reuters

*Автор: Ірина Паліашвілі, Голова Правового комітету Американсько-Української Ділової Ради (USUBC), Голова Ради Директорів Київської школи економіки, член Редколегії VoxUkraine Право*

*Застереження: Автор не є співробітником, не консультує, не володіє акціями та не отримує фінансування від жодної компанії чи організації, яка б мала користь від цієї статті, а також жодним чином з ними не пов'язаний*

*Стаття є вступним словом до [другого видання Білої Книги «Реформа Правової Системи та Системи Управління: Стратегічні Пріоритети — Бізнес та Економічні Галузі»](#)*

---

**В цілому результат роботи нової Ради і нового уряду викликає розчарування — вони так і не змогли демонтувати стару систему, не кажучи вже**

**про заміну її на нову. Ми спостерігали за численними спробами і зусиллями, деякі з них принесли позитивні результати, але вони так і не змогли привести до демонтажу старої системи і радикального реформування її основ: законодавства, структури управління, державного адміністрування, інституцій, судової системи, правоохоронних органів та інших. Схоже, що Рада вимірює свої успіхи кількістю прийнятого законодавства, що є абсолютно неправильним критерієм.**

---

Юридична спільнота України завжди активно брала участь у процесі реформ, і протягом останніх двох років значно активізувала свої зусилля. Ми беремо участь у багатьох проектах з правової реформи, і одним з них є [нещодавно опублікована Біла книга «Правова реформа та реформа управління: стратегічні пріоритети — бізнес і економіка»](#). Біла книга була розроблена під егідою Американсько-української ділової ради (USUBC) і присвячена загальному стратегічному баченню 21 сектора правої реформи та реформи управління.

Перше видання Білої книги вийшло рік тому, до того, як в країні з'явилися нова Верховна Рада і новий Уряд, але наш основний висновок залишається незмінним: існуюча пост-Радянська клептократії-олігархічна система повинна бути повністю демонтована зверху донизу і замінена на принципово нову, сучасну правову систему і систему управління, орієнтовану на прозоре, рівноправне і цивілізоване обслуговування громадян і бізнесу.

В цілому результат роботи нової Ради і нового уряду викликає розчарування — вони так і не змогли демонтувати стару систему, не кажучи вже про заміну її на нову. Ми спостерігали за численними спробами і зусиллями, деякі з них принесли позитивні результати, але **вони так і не змогли привести до демонтажу старої системи і радикального реформування її основ:** законодавства, структури управління, державного адміністрування, інституцій, судової системи, правоохоронних органів та інших.

Рада дала життя величезній кількості нових законів і поправок до чинних законів, але все це робилося в рамках старої системи, і **в результаті наше законодавство стало ще більш складним, суперечливим і заплутаним.** Навіть мова нового законодавства не змінилася – той самий укорінений набір бюрократичних формулювань, часто недоступних здоровому глузду.

**Схоже, що Рада вимірює свої успіхи кількістю прийнятого законодавства, що є абсолютно неправильним критерієм.** У своїй лекції у Київській школі економіки 29 травня цього року архітектор польських реформ, Лешек Бальцеревич, назвав такий підхід — «що більше законів, то краще» — соціалістичним шляхом. Те, що потрібно насправді, підкреслив він, це не «безліч законів, а хороші закони; немає нічого хорошого в хорошому виконанні поганих законів».

Сьогоднішнє українське законодавство — це величезна пострадянська маса, що увібрала в себе систему зі «спеціальних інтересів» і численних корупційних схем, напрацьованих за 20 років. **Ще більший безлад в цю масу внесли нескінченні маніпуляції з Конституцією,** що розгойдують країну між президентсько-парламентською та парламентсько-президентською системою, але завжди із збереженням збоченого дуалізму влади («найгірший варіант» — так визначив цей феномен Іван Міклош, колишній Віце-Прем'єр і міністр фінансів Словаччини).

**Завантаження нових законів в цю масу не може дивовижно перетворити її на нову систему, але буде, як і раніше, утримувати Україну від перетворення на країну зі справжнім верховенством права.** «Верховенство права», серед іншого, означає неухильне виконання наявних законів, але якщо зробити це в Україні і забезпечити виконання незліченної кількості відсталих, а часто і абсурдних, законів, то країна та її економіка будуть паралізовані. Саме тому нинішня система не може функціонувати без вибіркового виконання, що дає бюрократичному апарату, включаючи правоохоронні органи і суди, величезну довільну владу над пересічними громадянами та бізнесом, і породжує системну корупцію.

**Жодні антикорупційні заходи не принесуть результату, якщо вони будуть вживатися всередині цієї системи, яка сама по собі є благодатним ґрунтом для корупції.** Корупція, будучи наслідком, не може бути знищена окремо від причин. Єдиний вихід — це вибити ґрунт під ногами, ліквідувати причини, що породжують корупцію. До того, як це відбудеться, будь-які антикорупційні заходи будуть просто служити камуфляжем для нових витків корупції.

Сьогоднішня правова система і система управління живлять корупцію, а корупція живить їх і поміщає Україну в замкнене коло, з якого їй не допоможуть вийти жодні нові закони чи антикорупційні заходи, і всередині якого неможливо встановити верховенство права. Ця ситуація також породжує цинізм суспільства, який добре проілюстрований в анекдоті: «Українці найбільше хочуть двох речей: (1) очистити країну від корупції; і (2) мати можливість обійти будь-який закон з найменшим хабарем».

Очевидно, що перш ніж наполягати на верховенстві права та позбавленні від корупції, нам **необхідно повністю змінити систему**, оскільки нинішня не піддається реформуванню: у відповідь на кожну спробу її поліпшити, вона мутує і пристосовується, і вирощує нові

покоління корумпованих держчиновників.

Здоровий глузд підказує рішення, як вийти з цього порочного кола:

**Україна може запозичити найсучаснішу, просту, некорумповану і випробувану на практиці правову систему і систему управління у найуспішніших країн нашого прилеглого регіону, взявши у кожної найбільш підходящі компоненти.**

Як модель в цілому, **нам може найбільше підійти естонська система, бо вона на 100% гармонізована з ЄС, орієнтована на свободу підприємництва**, але також і на соціальний захист і захист навколишнього середовища, в ній немає корупційної складової, і вона повністю вкладається в сучасні високі технології. **Податкова система може бути запозичена зі Словаччини. Для антикорупційного та правоохоронного компонентів, включаючи митницю, найбільше підійде досвід Грузії**, тим більше, що перші кроки по створенню патрульної поліції за грузинським зразком і силами грузинських експертів виявилися успішними.

Потім необхідно буде ввести п'ятирічний мораторій на зміни до законодавства (більшість корупційних схем впроваджуються через нескінченні зміни до законодавства), що забезпечить стабільність і довіру до нової системи в суспільстві.

Експерти, які розробили та впровадили кращі реформи в своїх країнах регіону (Естонія, Словаччина, Польща та інші), і які досконало розбираються у вимогах ЄС, зможуть навчити нове покоління українських держслужбовців і суддів і здійснити конкурсний відбір (всі старі кадри повинні бути звільнені, але, крім люстрованих, з правом брати участь у новому конкурсному відборі). Грузинських експертів треба буде залучити для реформи правоохоронних органів, прокуратури та митної служби, а також видати їм мандат на ліквідацію корупції.

Українське суспільство і бізнес до цього готові, їх занадто довго душила наявна система. Вони нічого не втратять, і навпаки значно виграють з впровадженням нової, простої і прозорої системи, запозиченої у найбільш успішних і найменш корумпованих країн.

**Сучасній Україні, інтегрованій у глобальну економіку, тоді вже не знадобляться закони, які регламентують кожен крок і кожен подих, і супроводжуються величезним чиновницьким апаратом для вибіркового їх виконання** (у цивілізованому світі немає потреби в окремому законі «Про молоко та молочні продукти», «Про бібліотеки і бібліотечну справу» або «Про виноград та виноградне вино»). У той час як зараз, через безліч протиріч стовідсоткове виконання нинішнього законодавства часто виявляється практично неможливим, але при цьому на сторожі виконання стоять правоохоронні та податкові органи і суди, які будуть продовжувати шантажувати суспільство і вимагати хабарі, тому що вони є невід'ємною частиною системи.

**Сьогодні, кожного разу, коли потрібно провести реальну реформу, уряд безпорадно розводить руками.** Чому? Тому що «для цього нам потрібен новий закон». Разом з тим, кожен раз, коли Уряд бажає ввести нові обмеження, ніякого «нового закону» не потрібно, і часто вони вводяться в прямій суперечності з чинним законодавством. Аналогічна ситуація в Раді: якщо якій-небудь групі «спеціальних інтересів» потрібно провести новий закон або поправку, вони приймаються в рекордні терміни, але якщо це потрібно для блага суспільства, то такі законопроекти проходять всі кола пекла, і якщо і приймаються, то в вихолощеному вигляді.

У рамках системи дуалізму влади ніхто не бере на себе відповідальність, але завжди знаходиться правова зачіпка, яка може виправдати як відмову будь-якої гілки влади від прийняття прогресивних заходів, так і збереження корумпованих чиновників і суддів на своїх місцях. Є безліч прикладів, коли такі правові зачіпки

активно застосовувались для недопущення прогресивних кроків: так, в ході конкурсного відбору кандидатів на ключові позиції, чомусь саме найбільш кваліфіковані, але незалежні кандидати виключалися з конкурсу через раптові технічні формальності.

Суспільство більше не сприймає такі відмовки, як «технічні формальності» або «для цього нам потрібен новий закон».

**Міністр:** Наше міністерство йде в авангарді реформ: ми скоротили наш штат на 1,2%, 1,1 люструвати співробітника, розробили 1500 нових підзаконних актів та законопроектів 370, самовіддано боремося з корупцією і до 2050 року введемо електронний документообіг.

**Бізнес:** У вашому Міністерстві існує цілий ряд анти-бізнесових корупційних практик, наприклад практика X. Чому ви її не відкидаєте?

**Міністр:** Так, я в курсі, мені особисто Практика X не подобається, але ми нічого не можемо зробити, потрібен новий закон і десяток змін до чинного законодавства, все залежить від Ради, але ви самі розумієте, яка там обстановка.

**Бізнес:** Практика X була введена Наказом вашого Міністерства та посилена змінами до цього Наказ, підписаними вами.

**Міністр** [впадає в замішання, але швидко приходиться до тями]: Я вас розумію, я на вашому боці, але щоб позбутися від цієї порочної Практики X, треба ліквідувати взаємопов'язані з нею Практики Y і Z, а для цього ми нічого не можемо зробити, потрібен новий закон і десяток змін до чинного законодавства, все залежить від Ради, але ви самі розумієте, яка там обстановка.

[Кінець конструктивного діалогу]



Нездатність нинішньої системи впоратися з сучасними викликами змушує суспільство вдаватися до паралельних заходів — різних омбудсменів або навіть до «сміттєвої люстрації», які, навіть якщо корисні в перехідний період, в кінцевому підсумку будуть мати тільки косметичний ефект і посприяють виживанню системи. Навіть нинішні спроби дерегуляції не дадуть результату, тому що вона впроваджується на рівні підзаконних актів, і не стосується рівня законів, а нереформований бюрократичний клас забезпечує безперервність цього процесу: за скасуванням підзаконного акта міністерством слідує прийняття нового закону, який, у свою чергу, вимагає прийняття нового підзаконного акту.

Україні необхідно позбутися цієї радянської спадщини. При цьому не випадково нова книга Андерса Ослунда носить назву «Україна: що було зроблено неправильно і як це виправити» — тому що перш ніж вирішити проблему, треба її визнати, а наш політичний клас досі відмовляється це зробити. Один з Коментаторів нашого Оглядового звіту, Богдан Витвицький, який працював федеральним прокурором в США і потім юридичним радником Посольства США в Україні, зазначив в інтерв'ю Олександрю Дж. Мотилу: «... одне питання, яке необхідно поставити, і про яке замислюються дуже небагато українців, це системна деформація всієї правової системи, яка йде корінням в радянську епоху ... У силу того, що добре налагоджена правова система необхідна для нормального політичного та економічного розвитку держави, успішна антикорупційна кампанія і реальна реформа правової системи повинні впроваджуватись одночасно».

**Нам необхідний прорив: впровадження цивілізованої правової системи і системи управління вже за два-три роки виведе Україну з кам'яного віку в XXI століття, звільнить і перезавантажить економіку, призведе до значних інвестицій.**

Чи можна цього досягнути? Безумовно так! Інші країни прилегло

регіону, за таких самих обставин, включно з війною, цього досягли. Нинішні лідери України, замість того, щоб кожного разу винаходити сміховинні відмовки (Грузія занадто маленька, Польща занадто велика, Естонія та інші країни Балтики не так довго перебували під радянською окупацією тощо) зобов'язані нарешті проявити рішучу політичну волю і здійснити необхідні радикальні зміни.

Історично такий прорив був здійснений і на нашій землі. Коли великий князь Володимир, правитель Київської Русі в X-XI століттях, усвідомив, що язичництво застаріло і уповільнювало розвиток країни в порівнянні з більш просунутими сусідами, які вже прийняли одну з сучасних панівних релігій, він розіслав емісарів для вивчення цих релігій і правових систем, і в підсумку зупинив свій вибір на християнській релігії та християнському праві. Ми залишимо історії судити, наскільки правильним був цей вибір, але безперечно, що в ті часи це був важливий прорив для Київської Русі. Отже, ми можемо спиратися на цей історичний прецедент, коли один із найшанованіших правителів Київської Русі визнав, що наявна система гальмувала розвиток країни, вивчив досвід сусідніх країн, здійснив порівняльний аналіз, зробив висновок про те, яка система найкращим чином пасуватиме його державі, і потім швидко і рішуче змінив стару систему на нову. Це сталося за 1000 років до настання інформаційної доби — Україна сьогодні здатна зробити те саме!

---

*Підписатися на [щотижневу розсилку статей](#) від VoxUkraine*



Tags: ВВП Верховна Рада економіка корупція податкова реформа Реформи  
Україна уряд