

Вищі ешелони злочинності

Керівник Головної служби з питань діяльності правоохоронних органів Секретаріату Президента України Олег Литвак аналізує перспективи боротьби з політичною корупцією



Розмову веде Василь ЗОРЯ

– *Олегу Михайловичу, народ за непокоєний малою ефективністю боротьби з корупцією. Влада традиційно обіцяє «раз і назавжди» покінчити з нею, ухвалює багато-*

обіцяючі документи, створює нові спецвідділи... Але у двобой, коли корупція стає «інструментом боротьби з бюрократією», перемагає аж ніяк не суспільство. Чому?

– Насправді такий парадокс існує, тож суспільні настрої цілком можна зро-

зуміти. Протягом лише 17 років української незалежності було прийнято 12 законів про боротьбу з корупцією (останній – 5 жовтня 1995-го), ухвалено 53 укази Президента України, затверджено 19 відповідних урядових постанов, ратифіковано Цивільну конвенцію Ради Європи проти корупції та схвалено додатковий протокол до неї тощо.

Кожна зі структур – Верховна Рада, Кабінет Міністрів чи Рада з національної безпеки і оборони – визначила собі перелік завдань у цій актуальній сфері. Серед них – ухвалення в парламенті пакета антикорупційних законів, розробка урядового плану з протидії корупції, модернізація державної служби, створення Національного антикорупційного бюро, контроль РНБОУ над виконанням концепції «На шляху до доброчесності».

Однак на результат це суттєво не впливає – влада змушена констатувати, що в минулі роки масштаби корупції не зменшились. Експерти Світового банку порівнюють річний загальнонаціональний обсяг хабарів із двомісячним торговим оборотом України. Що це означає? Тільки одне: підприємці витрачають значну частину своїх середньорічних доходів (за деякими даними, до 6,5%) на хабарі посадовим особам. Шалені кошти...

Схоже, зусилля вітчизняних законодавців у боротьбі з корупціонерами не досягли своєї мети. Не в останню чергу тому, що вітчизняне антикорупційне законодавство як не відповідало, так і не відповідає світовим стандартам, маючи безліч прогалин і залишаючись недосконалим. З високих трибун ми кричимо про загрозу корупції для національної безпеки, а самі не спроможні налагодити найпростішу аудиторську експертизу законопроектів на предмет їх сприяння корупційності.

– *Україна, так само як інші країни, не змогла обійтися без гучних антикорупційних ініціатив. Що ж ставало на заваді їх реалізації?*

– Пригадаймо хоча б перші кроки, що їх за президентства Леоніда Кравчука зробив відомий Координаційний комітет з боротьби з корупцією і організованою злочинністю. На перший погляд, ця структура працювала досить ефективно. Та представництво в ньому керівників правоохоронних органів (міністра внутрішніх справ і генерального прокуро-

ра), а також прем'єр-міністра, голови Національного банку викликало непередбачуваний ефект. Під час розслідувань виникало логічне запитання: чи готовий міністр, який є членом координаційного комітету, висловитися за притягнення до відповідальності начальника свого відділу чи іншого високопосадовця? Виявилося, що ні.

– І який у такому разі був найвищий рівень притягнення до кримінальної відповідальності чиновників?

– Це були службовці низьких рангів. А реально – сільські голови, директори шкіл, головні лікарі, які зловживали своїм службовим становищем.

Водночас, коли відбувалися цинічне розкрадання в особливо великих розмірах металобрухту, незаконна приватизація облenerго і Чорноморського порту, розпродаж та приватизація Азовського порту, у державі не велася боротьба з корупцією, а здійснювалися її імітація та констатація фактів.

– Чим же закінчувалися кримінальні справи, порушені щодо високих посадовців?

– Понад 10 років тому було зібрано матеріали слідства, приміром, у відомій резонансній кримінальній справі щодо «Бласко-ЧМП» та його президента. Підготовлено також матеріали щодо корупційних дій прем'єр-міністра Павла Лазаренка та його співучасників. Усе це нині переглядається, насамперед, з точки зору оновленої антикорупційної законодавчої бази. Сподіваюсь, окрім справедливого розгляду кримінальних справ у суді, ми отримаємо повнішу картину про географію, масштаби та рівень корупції в Україні. У державі немає ще централізованої системи збирання, узагальнення та перевірки інформації щодо обсягів завданих корупцією збитків (або коштів, не отриманих державою через корупційну діяльність її чиновників-посадовців).

– Яку роль у боротьбі з корупцією відведено виконавчій владі?

– Не відкрию Америку, коли скажу, що визначальною стає політика президента. З перших днів обрання Віктор Ющенко запровадив реалізацію програми протидії корупції, внаслідок чого

в кожній державній інституції для цього було створено свої підрозділи, та, на жаль, результати від їхньої діяльності мізерні.

– Але наскільки ефективними є суто адміністративні методи? Можливо, саме через їхню недосконалість важко досягти координації в цій сфері державного управління?

– Є адміністративні заходи, без яких просто не обійтися. По-перше, настав час провести ключову нараду з чиновницьким апаратом на найвищому рівні (за участі гаранта Конституції). Мета зборів – розкрити роль, яку відіграє бюрократія в укоріненні корупції в державі.

У листах до президента з місць порушують питання про ефективність боротьби з корупцією, особливо в сільській місцевості. Як відомо, ще діє мораторій на продаж землі, а на селі земля давно стала об'єктом неконтрольованої купівлі-продажу. Глава держави від самого початку звернув увагу владних інституцій на проблему приватизації, на так званій «дерибан» землі, але обмежити бюрократичне свавілля, на жаль, майже не вдалося. Без скоординованих заходів усіх гілок влади не обійтись.

По-друге, саме тому для створення Антикорупційного комітету, про який ведеться стільки розмов, потрібно правильно визначити законодавчий підхід і чітко розставити всі правові акценти, тобто чітко окреслити його функції.

По-третє, важливо також налагодити аналіз законів, прийнятих до цього: можливо, вони не так доповнюють законодавчу базу, як створюють умови для корупційних дій... Це підлягає моніторингу.

– Які надії ви покладаєте на Антикорупційний центр?

– Своім указом «Про реформу правоохоронної системи» президент започаткував створення спеціального антикорупційного органу розслідування (чи це буде Антикорупційний центр). Навколо останнього розгорілася дискусія як на рівні депутатського корпусу, так і на рівні міністрів та керівників правоохоронних органів.

Одні вважають, що цей орган має діяти при Генеральній прокуратурі, другі – при МВС, треті наполягають на прокуратурі СБУ. Але в такому разі відомчий Антикорупційний центр став би продовженням лише відомчої роботи

з протидії корупції. Тому, як на мене, це має бути центр загальноаналітичного характеру, що опрацьовуватиме матеріали з усіх силових відомств. На основі всебічної інформації можна розробляти конкретні заходи для протидії корупції. У будь-якому разі, на першому місці мусять бути людський фактор.

Антикорупційне бюро – це не гігантський інститут, а компактний державний орган, у якому працюватиме близько 70% людей з економічно-фінансовою та банківською спеціалізацією, 20% юристів і 10% аналітиків.

Це має бути своєрідна економічно-правова служба держави для вироблення правових рецептів у боротьбі з корупцією. У разі надходження сигналів про факти корупційних дій, Центр має оперативно відреагувати, створити кваліфіковану робочу групу з митних працівників, службовців СБУ та інших інституцій, і в будь-який момент виїхати на місце, аби перевірити достовірність фактів і запобігти корупційним діям. І, зрештою, заслухати на своїй колегії доповідь про діяльність того керівника, який допустив корупційні дії.

Коли вину чиновника буде доведено, Центр повинен мати право входити до президента чи Кабінету Міністрів з клопотаннями про зняття правопорушника з посади, а матеріали спрямовувати до правоохоронних органів, щоб визначити, якого рівня злочин. Тільки в такому разі діяльність комітету буде ефективною.

– Фактично Антикорупційний центр посідає місце координатора?

– У певному сенсі новий Антикорупційний центр має стати координаційним центром у боротьбі з корупцією. До речі, я вважаю, що Координаційний комітет з боротьби з корупцією та організованою злочинністю передчасно припинив своє існування. Його необхідно було переформувати, надавши реальніших функцій з реалізації його потенціалу.

Новостворений антикорупційний комітет своїм завданням має не тільки виявити винних, а й боротися з наслідками, усуваючи умови та причини поширення корупційних дій. Покарати – найлегше, а віднайти джерело правопорушення – набагато важче. Не варто боротися з наслідками, потрібно усувати причини поширення корупційних дій.

Одразу після їх встановлення слід вводити в дію не тільки силовиків, а й виконавчі органи влади.

Антикорупційний центр повинен мати і конкретні правові межі, а прокурор – здійснювати нагляд за його діяльністю. Це допоможе, у свою чергу, уникнути перевищення службових повноважень.

– Це схоже на радикальне реформування правоохоронної системи...

– Інакше немає жодного сенсу. Якщо ми створимо звичайний правоохоронний орган, то нікому від цього краще не стане. У державі достатньо органів кримінальної юстиції, які повинні ефективно боротися з корупцією. Але, на жаль, результати мізерні.

Думаю, що сьогодні слід було б розширити функції митної служби з метою оперативного реагування на прояви корупційних дій. Тому варто допустити працівників митної служби безпосередньо до оперативно-розшукової роботи та розслідування кримінальних справ. Вони виявляють корупціонерів та контрабандистів, а напрацьовані матеріали спрямовують до СБУ або до прокуратури. Митники мають працювати в межах своїх правових рамок та функцій, виявляти злочинців та корупціонерів і вести власні розслідування у межах КПК України.

Окрім того, треба підняти роль науки в боротьбі з корупцією. Сьогодні між практикою і наукою немає ніякого консенсусу. Слід пам'ятати про те, що злочинність та корупція – хвороба суспільства, з якою потрібно боротися як практичними, так і науковими методами.

– Яке місце в такому реформуваних посідатиме Національне бюро розслідувань?

– Тривалий час я займався дослідженням можливостей такого органу, як НБР. І дійшов висновку, що це має бути незалежний слідчий орган, до повноважень якого входитиме розслідування кримінальних справ, що сьогодні перебувають у компетенції Генеральної прокуратури.

У прокурора повинна залишитися одна магістральна функція – нагляд за дотриманням законності при розслідуванні кримінальних справ. Разом з тим, у нього повинна бути універсальна підслідність. Що це означає? Якщо прокурор



бачить, що розслідування необ'єктивне або від потерпілого, свідка чи іншого учасника процесу надходять скарги на непрофесіоналізм та упереджене ставлення, прокурор має право забрати цю справу від органу, який її розслідує, і доручити іншому прокуророві довести слідство до логічного завершення. Генеральний прокурор повинен сміливо вирішувати такі справи, навіть якщо вони стосуються високопосадових осіб або ж є актуальними для суспільства.

Я вважаю, що Національне бюро розслідувань повинно функціонувати не тільки в центрі, а й мати філії в усіх регіонах: північному, південному, східному та західному. Ці регіональні філії будуть підпорядковані не місцевим органам влади, а Центру з метою упередження корупційних дій у системі новоствореного слідчого інституту і впливу на них (на філії) з боку органів влади та бізнесу.

– Скільки потрібно таких філій?

– Кількість має бути доцільно розумною. Все залежить від навантаження кримінальних справ на слідчого. У структурі НБР, яку ми планували ще 1997 року, передбачалося, що Україні спочатку вистачить 1500 осіб. За умови ефективної роботи ця кількість не повинна перевищувати 5000 працівників.

Регіональні філії варто створити ще й з метою відстеження окремих важли-

вих випадків злочинної діяльності та контролю над ними з боку Центру. У системі НБР діятиме окрема оперативно-розшукова служба, що мала б вести оперативний моніторинг (якщо законодавець погодиться із законопроектом) не по вертикалі чи горизонталі, а виключно в межах однієї кримінальної справи. З Центру виїжджатимуть, перевірятимуть, документуватимуть, потім повертатимуться на місце, аналізуватимуть та прийматимуть конкретні рішення по суті.

Національне бюро розслідувань мало б, насамперед, звернути увагу на економічні, транснаціональні та регіональні злочини, що зумовлюють дисбаланс в економіці держави.

– Тобто, має бути надзвичайне розширення повноважень органу?

– Так, але за суворого прокурорського нагляду. Національне бюро розслідувань мусить бути самостійним органом, підконтрольним Президентові України та підзвітним Верховній Раді.

– Хто має призначати на ключові посади силовиків?

– Для більшої об'єктивності та гарантії правового захисту це могла б робити Верховна Рада за поданням президента. Однак звертаю увагу: призначати має парламент, але знімати з посади – президент.

Я взагалі не розумію такого поняття, як «термін роботи Генерального про-

курора», з однієї причини... У нас губернатор призначається і працює стільки, скільки потрібно, так само – міністр. Чому ж Генеральному прокуророві необхідно обмежити термін? Нехай працює доти, доки буде корисний державі, а не партіям бізнесу чи владним силам. Якщо людина працює нормально, то навіщо обмежувати її роботу певним терміном?

– Якими в цій ситуації залишаються функції МВС (і його передового загону в боротьбі зі злочинними угрупованнями – УБОЗ)?

– Головне управління МВС України з боротьби з організованою злочинністю має чималі напрацювання, тому не варто втручатися в анатомію його роботи. На сьогодні загальна кримінальна злочинність не така активна, як у 1990-х. І це, передусім, заслуга працівників кримінальної міліції та УБОЗ. Можливо, найближчим часом від УБОЗ не варто відмовлятися.

Для мене неприйнятними є ситуації, коли СБУ займається кримінальною злочинністю, адже функції в неї зовсім інші – внутрішня та зовнішня національна безпека. Не варто Службі безпеки перебирати на себе повноваження УБОЗ. Нехай вона займається безпосередньо окресленими Конституцією України та законами питаннями, які стосуються національної безпеки держави.

– Над якою з проблем у діяльності органів антикорупційного спрямування ви замислюєтеся найчастіше?

– Для мене особливо важливо не допустити дубляжу повноважень у силових відомствах. Кожний орган має власний закон і мусить займатися виключно своєю справою на своїй орбіті. Сьогодні всі ці закони працюють з 1992 року і потребують оновлення, тому логічно найближчим часом виписати нові повноваження органів кримінальної юстиції у світлі вимог Концепції реформування кримінальної юстиції України, яку Президент України затвердив указом за пропозицією РНБО.

– Як колишньому слідчому з особливо важливих справ вам, мабуть, добре відомо, наскільки з радянських часів змінилася сама природа корупції? Чи стало її з огляду на це важче викоринювати?

– Корупція не була якимось невідомим явищем в Україні як одній з союзних республік. Я добре пам'ятаю деякі подробиці боротьби з корупцією в СРСР, зокрема у зв'язку з резонансною «узбецькою справою».

Радянська влада намагалася боротися з організованою злочинністю. У системі, у якій ми жили, все перебувало під тотальним контролем, починаючи від «народного контролю» і закінчуючи КДБ. Однак ніхто тоді й гадки не мав про те, що собою насправді являє ринок і якими будуть наслідки його введення. Можливо, тому ми виявилися не готовими до пострадянських реалій.

Як стало зрозуміло, найбільше корупція проявляється саме під час становлення ринкових відносин, коли держава ще не реорганізована, не має стабільного чиновницького апарату, а тільки формує новий державний «скелет». Натомість нечесний чиновник використовує момент і спекулює на цьому – відсутність нормальної законодавчої бази дає йому змогу певний час займатися корупційними діями.

– Можливо, саме час закріпити в законодавстві недопущення поведінки публічної (політичної або адміністративної) і комерційної діяльності?

– Так, перехідний період минув, хоча б тому через стільки років поняття «корупція» потребує сучасних уточнень, наукового визначення (передусім як кримінально караного порушення), до того ж кримінологічно слід окреслити перелік корупційних дій та багатьох супутніх факторів – відповідно до міжнародних стандартів. Це допоможе, для початку, правильно й швидко оцінювати види корупційних діянь за ступенем суспільної небезпеки і дасть можливість виробити методи протидії.

– Наскільки я розумію, з перших років боротьби з корупцією після розвалу СРСР ви винесли кілька гірких уроків?

– Ми чудово зрозуміли, що чиновники нового типу умовно поділяються на кілька видів. Приміром, одна група (з виконавчої гілки влади) – ті, що мають доступ до ліцензування та відповідають за приватизацію промислових і сільськогосподарських об'єктів (контролюють прямий доступ до землі).

Інша група чиновників-корупціонерів представляє судову гілку влади. До речі, йдеться не тільки про суддів, а й їхніх так званих помічників. Чимало суддів самі створюють корупційні умови, затягуючи та відкладаючи вирішення справи і вимагаючи хабар за реєстрацію заяви чи іншу послугу. Відтак такі слуги закону стають посередниками, а інколи й організаторами вручення хабара.

Під час перехідного періоду все це теоретично було зрозуміло, але через недосконале правове поле підібратися близько до порушників закону було не просто.

За нашими висновками, саме в процесі втрат державою її функцій виникло джерело корупційних діянь. Не дивно, що міністерства почали займатися створенням «торговельних центрів» під керівництвом міністрів, що вилилося в розпродаж національних багатств за безцінь (замість розбудови економіки). Переважна більшість місцевих рад навчилася торгувати землею через кишенькові структури, що теж не є, м'яко кажучи, державним підходом. Процедуру держзакупівель в Україні було віддано на відкуп громадській організації з купою приватних фірм на чолі з... народними депутатами. Такі приклади можна наводити безкінечно, і простим людям вони відомі. Запитайте в народі: «Де чия хатина?» – й отримаєте повну відповідь.

З реформуванням ми спробуємо вирішити чимало питань, що потребують цього давно. Шанс на успіх цієї справи з'явиться тоді, коли ми проведемо тотальну ревізію «відчуження» земель, ревізію видачі ліцензій, дозволів тощо, потім – судово-правову реформу і, насамперед, розмежуємо повноваження у сферах політичного та фахового (службового) керівництва в органах кримінальної юстиції.

І зрештою, почуємо через неурядові організації голос народу, який від спостережень перейде до дієвого громадського контролю за органами, уповноваженими протидіяти злочинності взагалі і корупції зокрема.

Усім слід пам'ятати, що силові органи розслідують наслідки злочинності, а боротися зі злочинністю мусять усі разом – від простого громадянина до гаранта Конституції. Тоді в цьому питанні буде повне взаємопорозуміння.