

преимущественно в формах опроса (внешнего и внутреннего) и изучения отчётности и других документов, содержащих статистические данные о работе судов. Проведён их анализ и даны предложения по их усовершенствованию.

Ключевые слова: суд, оценка, деятельность, эффективность функционирования, качество, формы, опросы, отчетность.

PETRENKO I. V. REGARDING THE PROBLEMS OF CHARACTERIZING THE FORMS FOR EVALUATING THE EFFECTIVENESS OF THE COURTS ACTIVITIES

It has been proved that evaluation is an extremely important tool for controlling the activities of courts. Its special significance is that it allows to obtain content and fundamental data on the level of quality, efficiency and effectiveness of the court activities without direct interference into its activities on administration of justice. That is, by providing relevant information on the activities of the court, the assessment contributes to the observance of its independence as a judicial agency. It has been determined that due to the evaluation it is possible not only to establish the degree of conformity of the qualitative and quantitative indicators of the court's activities with the established legal requirements and public expectations and requests, but also to detect the problematic aspects of the courts activities; to provide a more rational and effective approach to allocating resources, including personnel, to specify, prioritize and improve the work of the court and judges more precisely and clearly. At the same time it has been noted that the assessment concerns only the organizational and managerial aspects of the work of the court and does not provide the verification of the efficiency and effectiveness directly of the just activities of judges of the court (courts).

It has been established that the evaluation of the court activity is carried out mainly in the forms of questioning (external and internal) and the study of reporting and other documents containing statistics on the work of courts. Their analysis has been accomplished; and propositions for their improvement have been provided.

It has been stressed that the existing system of assessing the work of the court is very informative and contains almost all indicators, forms and methods necessary for obtaining reliable data about the activity of judicial agencies, including those that administer justice. At the same time, the author has noted that such a system, even its basic components, are not mandatory, but only recommended for the application, that is why the mechanism of the studied evaluation is often not properly implemented in practice.

Keywords: court, evaluation, activity, efficiency of functioning, quality, forms, questioning, reporting.

УДК 343.35(477)

В. І. ТЕРЕМЕЦЬКИЙ,

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри університетської освіти і права Університету менеджменту освіти Національної академії педагогічних наук України (м. Київ);

В. А. ДЕМ'ЯНЧУК,

кандидат юридичних наук, доцент, перший проректор університету, професор кафедри кримінального права і правосуддя Міжнародного економіко-гуманітарного університету імені академіка Степана Дем'янчука (м. Рівне)

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕАЛІЗАЦІЇ АНТИКОРУПЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ

Досліджено позитивний досвід реалізації антикорупційної політики в таких зарубіжних державах, як Нідерланди, Фінляндія, США, Японія, Південна Корея, Грузія, а також можливість його використання в Україні. Проаналізовано організаційну структуру спеціалізованих антикорупційних інституцій, законодавство цих країн та методи реалізації політики у сфері протидії корупції. Зроблено висновки щодо напрямків та обсягу використання зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики в Україні.

Ключові слова: корупція, антикорупційна політика, зарубіжний досвід, запобігання та протидія корупції, взаємодія.

Teremetskiy, V.I. and Demianchuk, V.A. (2017), "International experience of the implementation of anti-corruption policy" ["Mizhnarodnyi dosvid realizatsii antykoruptsiinoi polityky"], *Pravo i Bezpeka*, No. 4, pp. 67–72.

Постановка проблеми. Активізація процесу протидії корупції в Україні вимагає комплексних наукових досліджень відповідного зарубіжного досвіду, адже влада повинна знати про тенденції щодо запобігання корупції, які склалися у розвинених країнах, і відповідним чином корегувати вітчизняну антикорупційну політику. Важливість таких досліджень обумовлена і зовнішньою політикою України, яка зорієнтована на розбудову цивілізованої європейської держави з громадянським суспільством та верховенством права. За таких умов ігнорування зарубіжного досвіду буде гальмувати реформи та демократичні перетворення в державі.

Стан дослідження. Проблему реалізації антикорупційної політики в зарубіжних країнах у різні часи досліджували В. А. Бондаренко, Ю. В. Дем'янчук, С. А. Задорожний, А. М. Михненко, Н. В. Москаленко, Н. О. Пустова, В. В. Решота, К. М. Рудой та інші вітчизняні і зарубіжні вчені. Однак із часом їхні роботи частково втратили свою актуальність, що вказує на потребу системного оновлення уявлень про тенденції протидії корупції в зарубіжних країнах.

На сучасному етапі антикорупційна політика держави характеризується певною ізоляваністю від інших сфер виконавчо-розпорядчої діяльності. Тобто влада діє лише в окремих напрямках, які переважно пов'язані з усуненням наслідків корупції, тоді як у більшості зарубіжних країн акцент робиться саме на її упередженні – впливі на чинники, які обумовлюють виникнення корупції. У цьому сенсі вітчизняна антикорупційна політика потребує суттєвого переосмислення.

Метою статті є теоретико-правове дослідження зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики та вивчення можливостей його використання в Україні.

Виклад основного матеріалу. Позитивна динаміка у протидії корупції існує в Скандинавських країнах. Наприклад, у Нідерландах антикорупційна політика включає в себе низку процедурних та інституціональних заходів, які в сукупності дозволяють ефективно запобігати та протидіяти проявам корупції. До їх числа належать: розробка системи моніторингу можливих прогалин для виникнення корупційних дій у державних та громадських організаціях і суворого контролю за діяльністю осіб, які перебувають у цих «зонах ризику»; ефективна кадрова політика; система покарань за корупційні дії з подальшою забороною працювати в державних організаціях; система заохочувальних заходів (у матеріальному і моральному аспектах) до прозорості та ефективної

праці; загальнодоступність матеріалів кримінальних справ щодо корупціонерів; система освіти для чиновників, що роз'яснює суспільну шкоду корупції та можливі наслідки участі в ній; система державної безпеки за типом спеціальної поліції, що володіє значними повноваженнями з виявлення випадків корупції; система активної співпраці із засобами масової інформації, які оприлюднюють випадки корупції і часто проводять незалежні розслідування [1, с. 289].

Серед скандинавських країн слід відзначити досвід Фінляндії, яка згідно з індексом сприйняття корупції є найменш корумпованою державою світу. У своїй роботі В. А. Бондаренко та Н. О. Пустова аналізують антикорупційний досвід цієї країни і з цього приводу зазначають, що сферу публічної служби в країні вирізняє прозорість і відкритість. Успішність національної державної та муніципальної служби можна пояснити тим, що у них є система відкритого доступу до інформації, яка застосовується до всіх рівнів державного управління. Суспільство не тільки має право доступу до публічних документів, але і влада зобов'язується щодо превентивного оповіщення громадськості. Законами «Про державних цивільних службовців» (1994 р.) і «Про муніципальних службовців» (2003 р.) закріплено статус публічних службовців [2, с. 180].

Згідно з положеннями Кримінального кодексу Фінляндії за вчинення дій, що можуть кваліфікуватися як корупція, передбачено санкції від штрафу до ув'язнення строком до чотирьох років залежно від ступеня суспільної небезпеки злочину [3, с. 29]. Така логіка законодавця Фінляндії демонструє нетерпимість до проявів корупції та чітку позицію щодо її засудження з боку влади і суспільства. Як бачимо, в Україні вищевказані заходи застосовуються не в повному обсязі, а щодо публічності інформації про корупціонерів узагалі не йдеться, оскільки все приховується державою під грифом «таємниця слідства».

Досліджуючи позитивний досвід протидії корупції, обов'язково варто звернути увагу на США, де діє модель спеціалізованих антикорупційних інституцій, що включає інституції, які виконують насамперед превентивні функції, а їхня діяльність спрямована на дослідження явища корупції, підготовку відповідних нормативно-правових актів, контроль за виконанням вимог щодо недопущення конфлікту інтересів, розробку та впровадження кодексів етики тощо. У США такою інституцією є Управління з урядової етики [4, с. 55].

На початку ХХ століття федеральним урядом США була запроваджена Програма боротьби з організованою злочинністю, зокрема були створені «Ударні групи», що діяли під загальним керівництвом Міністерства юстиції США та в тісному контакті з правоохоронними органами штатів. Їх головними завданнями були виявлення груп організованої злочинності, а також пошук доказів злочинної діяльності учасників незаконного підприємництва та корумпованих чиновників. З метою виконання поставлених завдань кожна ударна група має у своєму складі державних обвинувачів і оперативних співробітників ФБР, Адміністрації із застосування законів про наркотики (АПЗН), Бюро внутрішніх доходів, Служби еміграції і натуралізації, представників Берегової охорони та Митної служби США. Таким чином, кожний підрозділ наділявся повноваженнями тих служб, співробітники яких входили до його складу. Ефективність діяльності зазначених федеральних формувань базувалася на об'єднанні зусиль найбільш досвідчених співробітників правозастосовних органів [5, с. 71].

Провідне місце в системі установ щодо запобігання відмиванню грошей у США посідає Управління по боротьбі з фінансовими злочинами (Financial Crimes Enforcement Network – FinCEN). Основною функцією цього органу є надання допомоги правоохоронним органам у їх протилегалізаційній діяльності як на американській території, так і на міжнародному рівні. Сьогодні FinCEN являє собою інформаційно-аналітичний центр, який збирає, обробляє, аналізує і класифікує фінансову інформацію, а потім передає її компетентним органам. Достатньо важливо, що з 1 січня 2013 року набув чинності закон США «Про оподаткування іноземних рахунків» (Foreign Account Tax Compliance Act – FATCA), згідно з яким фінансові організації всіх країн (foreign financial institution – FFI) повинні укласти спеціальну угоду з податковою службою США (Internal Revenue Service – IRS) про здійснення контролю за наявністю рахунків американських платників податків (або іноземних юридичних осіб, де американські платники податків мають частку володіння) [6, с. 213–214].

Варто зазначити, що ефективна боротьба з корупцією можлива навіть без прийняття численних законодавчих актів та створення спеціальних антикорупційних структур. Про це свідчить досвід Японії, яка не має єдиного кодифікованого антикорупційного акта (положення щодо запобігання та протидії корупції містяться в різних нормативно-правових актах,

які регламентують питання державної служби). Основними пріоритетами цієї держави є: кадрова політика, встановлення заборон щодо лобіювання чиновниками інтересів бізнесу, впровадження відповідних правил етики поведінки політиків і чиновників, публічність та прозорість інформації про державних службовців, зокрема про їхні фінансові активи, встановлення суворих обмежень щодо фінансування виборчих кампаній [7, с. 114].

Окремо слід зазначити про функціонування в Японії спеціального реєстру осіб, проти яких висунуто звинувачення у корупційних діях або причетності до організованої злочинності. Подібна інформація оприлюднюється у ЗМІ та тягне за собою встановлення контролю за такою особою і застосування стосовно неї відповідних правообмежень (зайняття державних посад, свободи пересування тощо) [8]. Прозорість державного управління дійсно є однією з ключових умов ефективної боротьби з корупцією, адже доступність та відкритість влади завжди підвищує довіру суспільства до неї.

Досить високо оцінюється і досягнення Південної Кореї у подоланні корупції. Антикорупційна політика цієї держави ґрунтується на принципі відкритості інформації про ухвалення державними службовцями різного рівня управлінських рішень. Зокрема, в країні впроваджено антикорупційну програму «OPEN», яка показала свою ефективність. Слід позитивно оцінити і погляд керівництва цієї держави на цілі антикорупційної політики, до яких віднесено: оптимізацію системи державних органів управління, забезпечення її прозорості та безкорупційності; раціональну децентралізацію економіки та збалансований регіональний розвиток; широку участь і консолідацію народу під час здійснення політичних реформ [9, с. 144].

Для України це дуже корисний досвід, адже на сьогодні громадяни після обрання влади майже позбавлені впливу на неї, зокрема відсутня процедура імпічменту Президента України, не застосовується практика всеукраїнських референдумів, а частина важливих міжнародно-правових документів залишається утаємниченою для громадян (зокрема, йдеться про домовленості з МВФ та іншими фінансово-кредитними міжнародними установами). Вказане сприяє подальшому укоріненню корупції, адже в сучасних умовах поінформованість є одним із основних засобів попередження протиправної поведінки влади та посадовців.

Передовий досвід Південної Кореї у подоланні корупції також полягає в застосуванні сучасних інформаційно-телекомунікаційних

технологій в державному управлінні. Як приклад слід навести впровадження електронного урядування та документообігу на всіх рівнях державного управління. Внаслідок цього зменшилася кількість прямих контактів з чиновниками, оскільки усі звернення, скарги та заяви подаються в електронному вигляді. Передусім йдеться про посадовців контролюючих органів та органів, які здійснюють реєстрацію і ліцензування. Такі системи дозволяють не тільки отримувати відповідь в електронному вигляді, а й відстежувати процес розгляду документів за своїм зверненням [10].

Для України це дуже актуальна проблема, адже численні черги до державних установ, навмисно затягнуті строки розгляду звернень та прийняття щодо них рішень є основним ризиком виникнення корупційних правопорушень. Своєрідну «користь» від такої корупції отримують як представники влади, так і громадяни. При чому останні, цілком імовірно, могли б відмовитися від пропозиції хабара за умов створення зрозумілої, прозорої та спрощеної системи звернення до владних інституцій.

Серед пострадянських країн достатньо непогану динаміку у протидії корупції показує Грузія, яка однією з перших у рамках СНД запровадила суттєві реформи у сфері державного управління. Як зазначає А. Поліщук, особливістю грузинської антикорупційної стратегії є те, що вона, крім іншого, включала соціальні реформи, які були всеохоплюючими та до яких належали: реорганізація поліції; звільнення корумпованих чиновників у всіх сферах суспільних відносин; підвищення заробітної плати і безперервне навчання; зниження податків та виплат, пов'язаних з державною реєстрацією; приватизація основних державних об'єктів; заохочення іноземних інвестицій; освітня реформа, яка дала змогу виховати молодих фахівців для органів поліції та правосуддя [11, с. 168].

Спираючись на дослідження антикорупційної політики Грузії, яке провів В. В. Решота, можна виділити такі корисні для України аспекти: масштабна дерегуляція економіки, яка передбачала припинення надмірного втручання держави у підприємництво, зовнішньоекономічну діяльність та інші сфери господарювання; запровадження практики солідарної юридичної відповідальності, тобто за отримання хабара відповідала не тільки особа, яка вчинила корупційне правопорушення, але й її безпосереднє керівництво; суттєва оптимізація органів виконавчої влади та мінімізація безпосереднього контакту громадян з державними службов-

цями за рахунок впровадження електронних сервісів [12].

Цікавим є досвід відповідальності керівництва за підлеглих, який, вважаємо, цілком себе виправдовує, адже сам керівник зацікавлений у тому, щоб його підлегли не вчиняли корупційних правопорушень. Такий принцип вписується у вертикаль виконавчої влади, яка передбачає пряме підпорядкування посадових або службових осіб. У нашій державі така практика, на жаль, не застосовується. Тут однією з основних перепон є те, що більшість справ про корупціонерів не доходить до суду, або ж суди навмисно затягують розгляд справ і, зрештою, відпускають злочинців під заставу, а потім останні зникають із країни. Така схема вже стала традицією для вітчизняної судової системи, і це негативно позначається на ефективності антикорупційної політики в Україні.

Якщо узагальнити практику Грузії в запобіганні та протидії корупції, то слід констатувати, що вона основана на системності у реформуванні, адже, як слушно зазначає В. В. Чумак, для того, щоб подолати прояви корупції, замало поодиноких реформ. Запорукою успіху є охоплення всіх без винятку сфер суспільного життя. Поодинокі реформи будуть безрезультатними та з часом зведуться нанівець не знищеною системою корупції [13, с. 152]. Проголошуючи курс на подолання корупції, влада України повинна одночасно впровадити комплекс соціально-економічних реформ, які в сукупності з антикорупційною політикою стануть запорукою викоренення такого негативного суспільного явища, як корупція.

Висновки. Дослідження зарубіжного досвіду реалізації антикорупційної політики та можливостей його застосування в Україні дозволяє зазначити про таке:

1. Доведено, що при формуванні та реалізації антикорупційної політики Україна повинна робити акцент на: гармонійному поєднанні примусових та заохочувальних заходів; запровадженні міжінституціональних моделей виявлення, попередження та боротьби з проявами корупції; збалансуванні державних та суспільних інтересів при реалізації антикорупційних заходів; підвищенні правової культури та правосвідомості громадян за рахунок антикорупційної пропаганди та реформування освіти; створенні умов неможливості легалізації доходів, отриманих шляхом вчинення корупційних правопорушень; системності у реформуванні державної влади та мінімізації прямих контактів громадян з державними службовцями.

2. З'ясовано, що в зарубіжній практиці реалізації антикорупційної політики важливу роль відіграє поєднання організаційного (створення спеціальних антикорупційних структур), правового (законодавчого визначення засад і механізмів протидії корупції) та інформаційного (забезпечення прозорості державного управління) аспектів. Саме комплексність указаних аспектів забезпечує ефективність антикорупційної політики держави.

3. Визначено, що в більшості зарубіжних країн, чий досвід запобігання та протидії корупції можна вважати позитивним, вирішальну роль відіграє політична воля влади, оскільки пусті декларації заради схвалення європейськими партнерами, без реального бажання подолати це негативне суспільне явище, є звичайним популізмом. У таких умовах будь-яка, навіть найдосконаліша, антикорупційна політика приречена на деструктивний результат.

4. Установлено, що налагодження взаємодії влади та інститутів громадянського суспільст-

ва у питаннях запобігання та протидії корупції є позитивним досвідом, який широко використовується у більшості з досліджених зарубіжних країн та відповідає міжнародним стандартам антикорупційної діяльності. Основними засадами такої взаємодії є: реальність механізмів участі громадськості у реалізації антикорупційної політики; відсутність функціональних обмежень щодо виявлення та документування випадків корупційних дій; партнерство влади та суспільства; максимальна прозорість взаємодії.

5. Установлено, що перспективним напрямком подальших наукових пошуків у цій сфері залишається питання визначення правових форм та методів співробітництва з країнами світу у сфері рецепції позитивного досвіду реалізації антикорупційної політики. Окрім цього, потрібно визначитись із персональною відповідальністю владних інституцій відносно вказаних завдань, оскільки абстрактність і невизначеність лише відтермінують момент викоренення корупції в українському суспільстві.

Список бібліографічних посилань

1. Запобігання та протидія корупції : навч. посіб. / за заг. ред. А. М. Михненка. Київ : Акад. фінанс. упр., 2013. 666 с.
2. Бондаренко В. А., Пустова Н. О. Зарубіжний досвід законодавчого регулювання запобігання корупції в системі публічної служби та імплементація норм міжнародного права в законодавчу базу України. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. Вип. 2. С. 177–186.
3. Задирака Н., Кабинець Р. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу. *Віче*. 2014. № 10. С. 27–29.
4. Новіков О. Світовий досвід функціонування спеціалізованих антикорупційних органів. *Ефективність державного управління*. 2015. № 43. С. 52–57.
5. Рудой К. М. Запобігання корупції як напрямок забезпечення міжнародної безпеки. *Правова держава*. 2015. № 19. С. 69–73.
6. Москаленко Н. В. Досвід США щодо побудови системи запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. *Фінанси, учет, банки*. 2014. № 1 (20). С. 209–214.
7. Дем'янчук Ю. В. Актуальні проблеми протидії корупції з урахуванням зарубіжного досвіду. *Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету*. 2015. № 17. С. 112–115.
8. Сиротин А. Лечение «заразной жадности»: борьба с коррупцией в Сингапуре // Ежедневный журнал : сайт. URL: <http://www.ej.ru/?a=note&id=30991> (дата звернення: 07.11.2017).
9. Задорожний С. А. Механізми запобігання та протидії корупції в органах місцевої влади : дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2016. 251 с.
10. Гилевская М. Анализ антикоррупционной программы Сеула // Безопасность : сайт. URL: <http://sb.biz.ua/analiz-antikorrupcionnoj-programmy-seula-gilevskaya-m/> (дата звернення: 08.11.2017).
11. Поліщук А. Правила протидії корупції і досвід для України: Грузія та Сінгапур. *Національний юридичний журнал: теорія і практика*. 2016. № 5. С. 166–169.
12. Решота В. В. Досвід державної політики із запобігання та протидії корупції в Грузії. *Демократичне врядування*. 2013. № 11. URL: http://lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnik11/fail/Reshota.pdf (дата звернення: 08.11.2017).
13. Чумак В. В. Досвід країн Балтії та Грузії щодо протидії корупції в органах внутрішніх справ та можливість його використання в Україні. *Право і Безпека*. 2014. № 4 (55). С. 149–154.

Надійшла до редколегії 01.12.2017

ТЕРЕМЕЦКИЙ В. И., ДЕМЬЯНЧУК В. А. МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Исследован положительный опыт реализации антикоррупционной политики в таких зарубежных странах, как Нидерланды, Финляндия, США, Япония, Южная Корея, Грузия, а также возможность его использования в Украине. Проанализирована организационная структура специализированных антикоррупционных институтов, законодательство этих стран и методы

реализации политики в сфере противодействия коррупции. Сделаны выводы относительно направлений и объёма использования зарубежного опыта реализации антикоррупционной политики в Украине.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, зарубежный опыт, предотвращение и противодействие коррупции, взаимодействие.

TEREMETSKYI V. I., DEMIANCHUK V. A. INTERNATIONAL EXPERIENCE OF THE IMPLEMENTATION OF ANTI-CORRUPTION POLICY

It has been stressed that at the present stage anti-corruption policy of the state is characterized by certain isolation from other spheres of executive and administrative activity. That is, the authorities act only in certain areas, which are mainly related to the elimination of the effects of corruption, while most foreign countries focus attention on prevention – the impact on the factors leading to the emergence of corruption. In this sense, domestic anti-corruption policy needs a substantial re-thinking.

The purpose of the article became theoretical and legal study of international experience in the implementation of anti-corruption policy in such countries as the Netherlands, Finland, USA, Japan, South Korea, Georgia, as well as studying the possibilities of its use in Ukraine.

Authors have analyzed organizational structure of specialized anti-corruption institutions, legislation of these countries and methods of implementation of anti-corruption policy. Conclusions regarding the directions and scope of the use of international experience in the implementation of anti-corruption policy in Ukraine have been made. In particular, authors prove that Ukraine while formulating and implementing anti-corruption policy, should focus on: the harmonious combination of coercive and incentive measures; introduction of inter-institutional models for the detection, prevention and combating corruption; balancing state and public interests in the implementation of anti-corruption measures; raising the legal culture and citizens' legal awareness through anti-corruption propaganda and reforming education; creation of the conditions for impossibility of legalization of incomes obtained through the commission of corruption offenses; systematic nature in reforming state power and minimization of direct contacts between citizens and state officials.

It has been also found out that an important role in the foreign practice of anti-corruption policy implementation plays the combination of organizational (creation of special anti-corruption structures), legal (legislative definition of the principles and mechanisms of combating corruption) and information (ensuring transparency of public administration) aspects. It is the complexity of these aspects that ensures the effectiveness of anti-corruption policy of the state. It has been determined that in the majority of foreign countries, which experience in preventing and combating corruption is positive, the political will of the authorities and the interaction of the authorities and civil society institutions in the prevention and counteraction of corruption play a decisive role.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, international experience, preventing and combating corruption, cooperation.