

УДК 343.341  
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2019.21.02>

**ПАРХОМЕНКО-КУЦЕВІЛ О. І.,**  
доктор наук з державного управління,  
завідувач кафедри публічного адміністрування  
Міжрегіональної Академії управління персоналом

## МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ВИБОРНОСТІ ПОСАД ЯК ОСНОВА ФОРМУВАННЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ АНТИКОРУПЦІЙНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

**Анотація.** Проаналізовані засади відбору керівників антикорупційних органів державної влади, зокрема: голови Національного агентства з питань запобігання корупції, директора Національного антикорупційного бюро України, голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, директора Державного бюро розслідувань. Запропоновані інноваційні шляхи відбору через систему виборності.

**Ключові слова:** запобігання корупції та боротьба з нею, керівники антикорупційних органів державної влади, конкурс, відбір, виборність, ефективність діяльності.

**Постановка проблеми.** Проблеми запобігання та подолання корупції впливають не тільки на соціально-економічне становище країни, її міжнародний імідж, гальмують процеси реформування життєдіяльності суспільства, а й погіршують добробут кожного громадянина в Україні.

Однією з важливих проблем є формування професійного корпусу працівників антикорупційних органів державної влади, які б були чесними, політично незалежними, принциповими, неупередженими, мали досвід у боротьбі з корупцією та бажання змінювати країну на краще. Особливо це стосується керівників антикорупційних органів.

Від професійності, аналітичних здібностей, моральних якостей, досвіду, умінь і навичок керівника органу державної влади залежатиме й ефективність і результативність діяльності всього органу державної влади.

Водночас варто констатувати, що, на жаль, ефективність і результативність новостворених антикорупційних органів державної влади поки що мізерні.

Тому назріла реальна потреба в переосмисленні ролі конкурсного відбору керівників антикорупційних органів державної влади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблему запобігання та подолання корупції, а також діяльність антикорупційних органів державної

влади аналізують учені в різних галузях науки, зокрема правознавці, політологи, соціологи, психологи, державні управлінці й ін. Так, формування та розвиток антикорупційних інституцій в Україні та світі досліджують: С. Александров, В. Андріанов, Л. Багрій-Шахматов, О. Банчук, І. Бачинський, В. Белік, В. Берзнер, Т. Іленок, О. Кальман, М. Камлик, І. Козьяков, О. Костенко, В. Кузьменко, О. Куриленко, В. Литвиненко, О. Лук'янов, О. Маркеєва, М. Мельник, О. Михайльченко, А. Мовчан, О. Мусієнко, Є. Невмержицький, А. Новак, В. Пелішенко, С. Петрашко, С. Серьогін, О. Сінчук, Л. Ситник, Є. Скулиш, М. Фоміна, М. Хавронюк, Н. Ченшова, М. Ярошенко, І. Яцків та ін.

Водночас сьогодні відсутній системний аналіз шляхів удосконалення процедури формування керівників антикорупційних органів державної влади як основа реалізації ефективної антикорупційної політики.

**Метою статті** є обґрунтування шляхів удосконалення процедури формування керівників антикорупційних органів державної влади як основа реалізації ефективної антикорупційної політики.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На початку дослідження проаналізуємо систему відбору керівників антикорупційних органів державної влади в Україні.

Відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», голова Національного агентства з питань запобігання корупції обирається Агентством строком на два роки із числа його членів [6].

Водночас члени Національного агентства призначаються на посаду Кабінетом Міністрів України строком на чотири роки за результатами конкурсу. Прем'єр-міністр України вносить для призначення Кабінетом Міністрів України на посади членів Національного агентства кандидатів, відібраних конкурсною комісією, склад якої затверджує Кабінет Міністрів України та яка здійснює організацію та проведення конкурсу.

До складу конкурсної комісії входять: особа, визначена Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать питання боротьби з організованою злочинністю і корупцією; особа, визначена Президентом України; особа, визначена Кабінетом Міністрів України; керівник спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань державної служби; чотири особи, запропоновані громадськими об'єднаннями, що мають досвід роботи у сфері запобігання корупції, які відбираються в порядку, визначеному Положенням про конкурс. Рішення конкурсної комісії вважається ухваленим, якщо за нього на засіданні конкурсної комісії проголосували не менше шести членів конкурсної комісії [6].

Отже, не можна констатувати, що конкурс на посади членів Національного агентства з питань запобігання корупції не залежить від політичного керівництва держави. Адже четверо членів конкурсної комісії є представниками владних структур, а рішення вважається ухваленим за умови, що за кандидата проголосують шестеро членів конкурсної комісії.

Відповідно до Закону України «Про Національне антикорупційне бюро України», керівництво діяльністю Національного бюро здійснює його директор, який призначається на посаду та звільняється з посади Президентом України в порядку, визначеному цим Законом [7]. Тобто передбачено право призначати одноосібно.

Законом України «Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів» визначено, що голова Національного агентства призначається на посаду Кабінетом Міністрів України строком на п'ять років за результатами конкурсу [10].

Відбір кандидата на посаду голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, здійснює конкурсна комісія, члени якої обираються із числа осіб, які не є особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, мають бездоганну ділову репутацію, високий суспільний авторитет, а також досвід роботи, пов'язаний з участю у формуванні та/або реалізації політики у сферах кримінальної юстиції або запобігання і протидії корупції, та до складу якої входять: три особи, визначені Верховною Радою України; одна особа, визначена Генпрокурором; одна особа, визначена директором Національного антикорупційного бюро України; одна особа, визначена міністром юстиції України; одна особа, визначена головою центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення; одна особа, визначена міністром фінансів України [10].

Конкурсна комісія сформована лише з осіб, які є посадовцями та залежать від політичної волі свого суб'єкта призначення.

Теж саме стосується і конкурсної комісії на зайняття посади директора Державного бюро розслідувань.

Так, згідно із Законом України «Про державне бюро розслідувань» директор Державного бюро розслідувань призначається на посаду Президентом України за поданням прем'єр-міністра України відповідно до подання комісії із проведення конкурсу на зайняття посади директора Державного бюро розслідувань. До складу Конкурсної комісії входять: три особи, визначені Президентом України; три особи, визначені Верховною Радою України за поданням комітету Верховної Ради України, до предмета відання якого належать організація та діяльність органів досудового розслідування; три особи, визначені Кабінетом Міністрів України [8].

Відповідно до Закону України «Про прокуратуру», призначення заступника Генпрокурора – керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури здійснюється встановленим цим Законом порядком Генпрокурором [9].

Отже, процедури призначення керівників антикорупційних органів державної влади різні: у Національному агентстві з питань запобігання корупції голову обирають члени цього агентства серед себе; директора Національного антикорупційного бюро України та директора Державного бюро розслідувань призначає на посади Президент України; голову Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, призначає на посаду Кабінет Міністрів України; керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури призначає на посаду Генпрокурор. Тобто кожний із керівників антикорупційних органів має стратегічного партнера в особі суб'єкта призначення або того, хто лобював дане призначення, водночас не спрямований на плідну діяльність у системі державної антикорупційної політики.

Ефективною, на нашу думку, є виборність голів або керівників антикорупційних органів державної влади, як це відбувається у Сполучених Штатах Америки (далі – США) під час виборів суддів.

Виборність суддів – один із конституційних принципів судової системи в низці закордонних країн. Принцип виборності суддів означає, що всю або основну частину суддів у державі повинно обирати або безпосередньо населення, або окремий представницький орган. Нині виборність суддів існує в деяких штатах США і в низці кантонів Швейцарії [2, с. 117].

У США юристи стають суддями в один із таких способів: а) через призначення вищою виконавчою особою, за умови затвердження її кандидатури законодавчим органом; б) шляхом відбору вищою виконавчою особою зі списку кількох кандидатів, що його надає незалежна комісія; в) через загальні вибори; г) через вибори в законодавчому органі [11, с. 52–53]. Водночас, як зазначив Б. Футей, терміни перебування на посаді судді відрізняються залежно від суду. Судді можуть бути призначені на термін від чотирьох до шести років, а в деяких випадках – від дванадцяти до п'ятнадцяти за умови бездоганної поведінки, зазвичай безстроково. Федеральна система є найвідомішим прикладом висунання кандидатур на посади виконавчою владою та затвердження її законодавчою [12, с. 57].

У результаті проведеного аналізу порядку висунення та призначення федеральних суддів США, К. Гуценко зауважив, що кандидат на посаду судді повинен бути видатним юристом і лідером у тій місцевості, де він висувається, а його особиста і професійна репутація має бути бездоганною. До того ж у процесі перевірки кандидата на посаду судді прискіпливо вивчається його особа та всебічно з'ясовуються професійні й особисті якості. До такої перевірки залучається навіть Федеральне бюро розслідувань [4, с. 10–11].

Значна увага приділяється освіті та професійному рівню кандидатів на посаду судді. У США судді обіймають посаду після декількох років юридичної практики як приватні адвокати, прокурори та публічні захисники. У результаті, новоспечений суддя у США зазвичай значно старший колега, що працює

ють у країнах романо-германського права. До того ж не лише професійний, але й життєвий досвід вважається необхідним для винесення виважених і якісних рішень. З огляду на те, що згідно з більшістю схем заміщення судових посад, суддею у США або обирає безпосередньо населення, або їх призначають на посади виборні офіційні особи, неабияке значення має попередній досвід роботи кандидата, зокрема і його політична кар'єра. Водночас після заміщення посади судді заборонена політична діяльність. Проте політична орієнтація судді не зникає і проявляється в «судовій філософії» [3, с. 92].

Характеризуючи системи обрання суддів на посаду, В. Бернам зазначив, що вибори суддів у багатьох штатах ґрунтуються на уявленні про те, що судді, як і інші посадові особи, які виконують владні функції, у демократичному суспільстві повинні бути відповідальними перед народом [1, с. 318].

З-поміж інших методів на особливу увагу заслуговує метод, що загалом відомий як «План Міссурі». Вважається, що така система призначення набула підтримки, бо дозволяла уникнути політичного протекціонізму й надавала деякі гарантії неупередженості та професіоналізму суддів, залишаючи деяку свободу для глави виконавчої влади на підставі власних політичних міркувань. Цей метод базується на тому, що докладаються зусилля, щоби створити комісію на безпартійних засадах і таким чином уникнути партійного протекціонізму під час відбору. Коли з'являється вакансія на посаду судді, комісія заохочує громадськість і юридичні кола висувати свої кандидатури. Потім комісія переглядає всі одержані відомості про кожного кандидата і проводить співбесіди з найбільш перспективними з них. Губернатор отримує список найбільш гідних претендентів формально – без урахування їхньої приналежності до тієї чи тієї політичної партії. В окремих штатах такий список складається із трьох прізвищ, в інших може бути висунуто п'ятеро кандидатів [11, с. 55].

Отже, сутність його зведена до одного: глава виконавчої влади робить остаточний вибір, і суддю призначають на обмежений строк, наприкінці якого, якщо він бажає залишитися на посаді, він має висунути свою кандидатуру перед виборцями. А висувається кандидатура не проти якого-небудь іншого кандидата і не за партійним списком, а спираючись лише на власну репутацію, а вже виборцям належить вирішити, чи залишиться на суддівській посаді відповідний кандидат [5, с. 47]. Водночас автор зауважує, що основним недоліком вказаного методу є те, що глава виконавчої влади, маючи право вирішального голосу, може зловживати ним, може бути схильний віддати перевагу не юридичним, а політичним талантам, а таке призначення може стати звичайним обманом громадськості [5, с. 48].

Отже, виборність голів (керівників) антикорупційних органів державної влади зменшить можливості їхньої недоброчесності, водночас підвищить їхню відповідальність перед тими, хто їх обрав.

Процедура відбору керівників антикорупційних органів державної влади повинна проводитися за таким алгоритмом.

1. Формування незалежної конкурсної комісії (далі – Комісія) з метою визначення відповідності кандидатів основним вимогам, які висувуються до такого роду посад.

Так, на нашу думку, Комісія, яка відбиратиме керівників антикорупційних органів, повинна складатися із громадських українських активістів, які протягом трьох років працюють у системі антикорупційної політики, а також які не є грантоотримувачами. Потім – міжнародні експерти таких організацій, як Transparency International, які мають успішних досвід участі у формуванні антикорупційної політики в різних країнах.

2. Перевірка Комісією на відповідність професійних і ділових якостей особисті (наявність відповідного диплома про вищу освіту, досвід роботи тощо).

Усі кандидати, які відповідають вимогам законодавства в частині професійних і ділових якостей, а також ті, які пройшли комп'ютерне тестування на знання законодавства із запобігання корупції та боротьби з нею, комп'ютерне тестування на знання міжнародно-правових актів із питання боротьби з корупцією, допускаються до загальних виборів.

3. Комісія має право провести також додаткові процедури з метою їх оприлюднення. Однак Комісія за результатами додаткових процедур не ухвалює рішення щодо відбору кадрів, а лише констатує рівень їхнього потенціалу та рекомендує кандидатам пройти вибори.

Комісія може проводити додатково такі процедури відбору, які не впливають на право кандидата бути допущеними до виборів:

- психологічне тестування (визначення основних показників особистості);
- проходження поліграфа (з метою визначення чесності кандидатів);
- виконання ситуативних завдань;
- проходження співбесіди.

4. Далі відбуваються процедури вибору громадянами України голів (керівників) антикорупційних органів державної влади через електронне голосування. Електронною ідентифікацією особи може бути електронний підпис (наприклад, електронний підпис, що використовується для подання електронної декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування). Це дасть можливість людям обрати тих антикорупційних керівників, яких вони вважають чесними, неупередженими, професійними, а також яким довіряють.

5. Доцільно прописати процедуру відкликання голів (керівників) антикорупційних органів державної влади в разі їхньої нечесності або корупційних дій тощо.

Тому в чинних нормативно-правових документах варто врегулювати не тільки виборність таких голів (керівників) антикорупційних органів державної влади, а і процедуру їх відкликання в разі їхньої нечесності або корупційних дій тощо.

**Висновки.** У статті проаналізовані засади відбору керівників антикорупційних органів державної влади, зокрема: голови Національного агент-

ства з питань запобігання корупції, директора Національного антикорупційного бюро України, голови Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів, керівника Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, директора Державного бюро розслідувань. Запропоновані інноваційні шляхи відбору через систему виборності.

У перспективі подальших розвідок – здійснення аналізу сучасних світових моделей формування антикорупційних органів державної влади, зазначення позитивного закордонного досвіду.

### *Література:*

1. Бернам У. Правовая система США. Пер. с англ. А. Александрова и др. Москва : Новая юстиция, 2007. Вып. 3. 1216 с.
2. Большой юридический словарь / под ред. А. Сухарева. 3-е изд., доп. и перераб. Москва, 2006. Т. 6. 858 с.
3. Власова Г. Судейский корпус в судебных системах зарубежных стран. *Юристы-правоведы*. 2008. № 5. С. 89–93.
4. Гуценко К. Правосудие по-американски ; Общество «Знание» РСФСР ; Научно-методический совет по пропаганде вопросов государства и права. Москва, 1969. 54 с.
5. Делмар К. Американские суды: система и персонал. Организация правосудия в США / под ред. и с вступ. ст. Б. Никифорова. Пер. с англ. В. Власихин. Москва : Прогресс, 1972. 124 с.
6. Про запобігання корупції : Закон України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1700-18> (дата звернення: 20.08.2018).
7. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1698-18> (дата звернення: 20.08.2018).
8. Про Державне бюро розслідувань : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-19> (дата звернення: 07.09.2018).
9. Про прокуратуру : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1697-18?find=1&text=%E0%ED%F2%E8%EA%EE%F0#w11> (дата звернення: 07.09.2018).
10. Про Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів : Закон України. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772-19> (дата звернення: 07.09.2018).
11. Мідор Д. Суды у Сполучених Штатах. Сент-Пол : Вест Паблішінг Ко, 1991. 85 с.
12. Футей Б. Добір суддів Сполучених Штатів Америки за освітніми і фаховими ознаками. *Вісник Верховного Суду України*. 2001. № 2. С. 57–58.

**Пархоменко-Кудевил О. И. Международный опыт выборности должностей как основа формирования кадрового потенциала антикоррупционных органов государственной власти**

**Аннотация.** Проанализированы принципы отбора руководителей антикоррупционных органов государственной власти, в том числе: председателя Национального агентства по вопросам предотвращения коррупции, директора Национального антикоррупцион-

ного бюро Украины, председателя Национального агентства Украины по вопросам выявления, розыска и управления активами, полученными от коррупционных и других преступлений, руководителя Специализированной антикоррупционной прокуратуры, директора Государственного бюро расследований. Предложены инновационные пути отбора через систему выборности.

**Ключевые слова:** предотвращение коррупции и борьба с ней, руководители антикоррупционных органов государственной власти, конкурс, отбор, выборность, эффективность деятельности.

**Parkhomenko-Kutsevil O. International experience of election positions as the basis for the formation of the personnel potential of anti-corruption bodies of state power**

**Summary.** The article analyzed the principles of selection of leaders of anti-corruption bodies of state power. The author proposed innovative ways of selection through the electoral system. The procedure for selecting managers of anti-corruption bodies of state power should have the following algorithm: the formation of an independent competitive commission; checking by the commission on the correspondence of professional and business qualities personal (availability of a corresponding diploma on higher education, work experience, etc.); The Commission is also entitled to conduct additional procedures in order to make them public; Elections by the citizens of Ukraine of heads (heads) of anti-corruption bodies of state power through electronic voting. An electronic signature of a person may be an electronic signature (for example, an electronic signature used to submit an electronic declaration of a person authorized to perform functions of the state or local government).

**Key words:** prevention and fight against corruption, leaders of anti-corruption bodies of state power, competition, selection, election, effectiveness of activity.