

До проекту рішення  
№1640 від 04.09.2019 р.  
«Про затвердження  
Антикорупційної програми  
Вараської міської ради»

## **Пояснювальна записка до антикорупційної програми Вараської міської ради**

Практична реалізація комплексу правил, стандартів і процедур щодо виявлення, протидії та запобігання корупції у діяльності місцевого самоврядування започаткована у Вараській міській раді.

З цією метою розроблений проект рішення про затвердження Антикорупційної програми, якою проголошується, що працівники, посадові особи, керівники у своїй внутрішній діяльності, а також у правовідносинах із діловими партнерами, органами державної влади, іншими органами місцевого самоврядування, керуються принципом «нульової толерантності» до будь-яких проявів корупції і вживатимуть всіх передбачених законодавством заходів щодо запобігання, виявлення та протидії корупції і пов'язаним з нею діям (практикам).

Відомим фактом є те, що Антикорупційні програми розроблені та впроваджені у багатьох органах місцевого самоврядування, державних органах та підприємствах. Однак, слід звернути увагу те, що в основному вони носять виключно декларативний характер, констатують наміри та цілі без впровадження механізму практичної оцінки корупційних ризиків.

У той же час, Антикорупційна програма Вараської міської ради в частині здійснення нагляду, контролю, а також оцінки результатів здійснення передбачених нею заходів – передбачає **практичне психофізіологічне дослідження** працівників структурних підрозділів на предмет оцінки корупційних ризиків. Додатком до даної Антикорупційної програми є *"Порядок проведення психофізіологічного дослідження із застосуванням поліграфа у виконавчих органах Вараської міської ради"*. Цей Порядок визначає основні принципи, напрями, умови, організацію проведення психофізіологічного опитування із застосуванням поліграфа (детектора брехні).

### **Законодавче підґрунтя проведення опитування на поліграфі**

**Конституція України** в ч.3 ст.28 закріпила, що *«жодна людина без її згоди не може бути піддана медичним, науковим чи іншим досліддам»*. Тобто, опитування з використанням поліграфа повинно проводитися виключно з добровільної згоди особи, що відповідає загальноприйнятій світовій практиці використання подібних приладів.

**Кодекс законів про працю України** врегулював трудові правовідносини найманих працівників при їх працевлаштуванні на обіймання відповідних посад (кадровий «скринінг»). Так, норма ст.26 цього Кодексу передбачила можливість проведення додаткових випробувань при прийнятті осіб на роботу, якими й

користуються роботодавці залучаючи поліграф і спеціаліста, який володіє його знаннями.

**Господарський кодекс України** регламентує використання поліграфа при дотриманні «комерційної таємниці». Норма ст.36 цього Кодексу дає правові підстави й гарантії суб'єктам господарювання в реалізації й створенні умов для безпеки своєї діяльності.

**Цивільний процесуальний кодекс України** регламентує залучення експерта в порядку визначеному ч.1 і 2 ст.72 цього Кодексу. Він може призначатися як судом, так і залучатися учасником справи. Експерт зобов'язаний давати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок на поставлені йому запитання.

**Кримінальний процесуальний кодекс України** хоча і не містить прямої норми щодо використання поліграфа, водночас надає можливість залучати спеціаліста-поліграфолога до участі в кримінальному провадженні як експерта-поліграфолога на підставі ч.4 ст.38; ст.110; ст.242; ч.1 ст.243 КПК України. Висновок експерта-поліграфолога не є основоположним під час прийняття процесуального рішення органами досудового розслідування, прокурора, слідчого судді, суду. Він береться до уваги в сукупності з іншими зібраними доказами у кримінальному провадженні.

### **Психологічне забезпечення антикорупційного менеджменту**

Відомо, що поліграфічні дослідження проводяться з метою отримання додаткової (прихованої) інформації, що має значення для загальної оцінки, і становить собою проведену за спеціальними методиками бесіду з фіксацією психофізіологічних реакцій обстежуваного на запитання. При цьому, основними напрямками психологічного забезпечення антикорупційного менеджменту у теперішній час визначено наступне:

- виявлення «небезпечних» категорій співробітників;
- встановлення осіб, непридатних або малоприсаєданих до певної діяльності;
- підбір резерву для висунення на керівні посади: формування професійно важливих якостей для резерву на висунення;
- стимулювання самовиховання і саморозвитку особистості в структурі резерву на висунення.

Таким чином, основними завданнями поліграфічного дослідження є отримання інформації за наступними напрямками (темами):

- виявлення негативних мотивів під час вступу на службу в державні органи, призначення на посаду;
- виявлення розладів у поведінці, пов'язаних із вживанням психоактивних речовин;
- уточнення анкетних даних (використання підроблених документів, тощо);
- виявлення можливих позаслужбових ділових (особистих) зв'язків з кримінальними елементами;
- виявлення наявності шкідливих нахилів і деяких особливостей життєдіяльності (зловживання алкоголем, азартні ігри, тощо);
- виявлення протипоказань до служби (роботи) медичного характеру;
- виявлення фактів вчинення у минулому антисоціальних вчинків (притягнення

до кримінальної відповідальності тощо);

- виявлення фактів, що перешкоджають продовженню служби в державних органах (факти корупції, хабарництва, зловживання службовим становищем).

Як зазначено в Антикорупційній програмі, Вараська міська рада не менше одного разу на рік повинна здійснювати внутрішню оцінку корупційних ризиків у своїй діяльності. Тобто оцінка обґрунтованої ймовірності настання події корупційного чи пов'язаного з корупцією правопорушення або порушення вимог Антикорупційної програми.

Слід звернути увагу на те, що корупційне чи пов'язане з корупцією правопорушення настає внаслідок досягнення працівником значних професійно-психологічних відхилень, а тому супроводження працівника має включати моніторинг за наступними напрямками:

- 1) **наявність ознак: безвідповідальність, недалекоглядність, недбалість тощо.** Всі ці якості особистості можуть і часто призводять до того, що людина порушує правила, інструкції і закони. Типові пояснення винного звучать так: «Я ж не знав, що так буде» або «Я думав, що нічого не станеться»;
- 2) **страх шантажу, наявність вразливих місць.** Що забезпечує успіх шантажиста? По-перше, у жертви має бути щось, що вона утаємничує. По-друге, у жертви повинна бути така референтна соціальна група, чия думка для неї важлива. По-третє, жертва повинна боятися шантажу. Небезпека шантажу збільшується разом з тими можливостями, якими володіє об'єкт впливу;
- 3) **раптова зміна матеріального становища.** Життя не за доходами. Раптове, дуже швидке, поліпшення матеріального положення, причини якого не прозорі чи здаються нереальними – є важливою ознакою можливості вчинення людиною протиправних дій. Раптове погіршення матеріального положення може бути пов'язане з потраплянням людина в якісь борги, необхідністю відкуповуватися та займатися врегулюванням певних проблем;
- 4) **демонстративність поведінки, коштовностей, ексклюзивів, марнославство.** Чим яскравіше проявляється демонстративність поведінки, тим більш схильний бути керованим її носій. Чим сильніше виражено у людини марнославство, тим імовірніше, що його носій стане об'єктом маніпуляцій;
- 5) **бажання зберегти посаду, коли очевидно, що людина її переросла.** Цей чинник дуже важливий, якщо людина контролювала якесь джерело потенційного доходу або збагачення. Часто справжня причина відмови в тому, що співробітник боїться, що з його відходом оприлюдняться всі ті порушення, які були вміло приховані;
- 6) **інтриганство.** Одна заздрісна людина здатна в найкоротші терміни зруйнувати те, що зробили десятки людей. Може йти мова як про психологічну атмосферу в колективі, так і про технології. Одним із типових способів погіршення атмосфери в організації є «плетіння інтриг» і «нашіптування»;
- 7) **інтерес до інформації, що є комерційною таємницею.** Якщо людина, в службові обов'язки якої не входить володіння тією чи іншою комерційною інформацією, докладає наполегливі і цілеспрямовані зусилля, щоб отримати закриті для неї дані, це може свідчити про наявність у неї певних планів і мотивів корисливої спрямованості;

- 8) **великі покупки за останні два-три місяці.** Якщо людина здійснює низку великих покупок, то це істотно змінює її фінансове становище. Існує можливість, що вона тепер комусь чимось зобов'язана (залежна);
- 9) **великий борг.** Якщо наявність боргу пригнічує і значно змінює життя людини, то вона, прагнучи швидше поправити своє становище, може здійснити необдумані вчинки, які приведуть до ще більших проблем;
- 10) **наявність судимості.** Наявність судимості знижує благонадійність людини незалежно від її особистісних якостей. У більшості випадків судимість береться до уваги, навіть якщо вона була згодом знята;
- 11) **нестійкість до стресів.** Люди по-різному переносять стресові ситуації. Якщо людина не стійка до стресу, це може призвести до небажаних наслідків;
- 12) **погані житлові умови і інтенсивне бажання їх змінити.** Бажання мати свій будинок і зрозуміле, і виправдане, і розумне. Але іноді способи досягнення мети знаходяться в конфлікті з прийнятими правилами і законами. Для деяких людей бажання поліпшити житлові умови настільки важливе, що вони можуть порушити норми, якщо це наблизить їх до заповітної мети;
- 13) **приналежність до закритих малих неформальних груп, сект.** Член закритої малої групи дивиться на інших людей абсолютно по-іншому, ніж на своїх колег (партнерів, учасників). Належність до групи створює кордон «ми – вони». Створення такого розрізнення – істотна і неодмінна частина групових процесів;
- 14) **пристрасть до алкоголю, наркотиків.** Ці залежності руйнують вольові здібності особистості і людина багато чим може поступитися за можливість тимчасово поправити свої статки.;
- 15) **різкі зміни настрою протягом дня.** Різкі перепади настрою: плаксивість, швидка стомлюваність в загальному сенсі є ознаками високої нервово-психічної напруги, причиною якої може бути вчинене і посилено приховуване порушення;
- 16) **різка зміна соціального статусу.** Як тільки людина переходить на інший соціальний рівень, особливо, якщо це відбувається дуже швидко, до неї починають пред'являтися нові вимоги;
- 17) **пристрасть, прагнення володіти чимось.** Основна проблема людини, яка пристрасно бажає чогось – це те, що вона вже готова до будь-яких жертв, і вони її не бентежать, якщо вона стане на крок ближче до своєї мети.

Всі вищеперераховані **відхилення є ознаками** потенційного **ризiku** створення корупційного правопорушення працівником.

Однак, слід звернути увагу на те, що згідно ст.62 Конституції України в державі діє **презумпція невинуватості особи, яка підозрюється чи обвинувачується у вчиненні злочину**, а саме: *особа вважається невинуватою у вчиненні злочину і не може бути піддана кримінальному або іншому покаранню, доки її вину не буде доведено в законному порядку і встановлено обвинувальним вироком суду, висновком службового розслідування тощо.* Презумпція невинуватості та забезпечення доведеності вини закріплені також і у ст.17 КПК України:

- особа вважається невинуватою у вчиненні кримінального правопорушення і не може бути піддана кримінальному покаранню, доки її вину не буде

доведено у порядку, передбаченому цим Кодексом, і встановлено обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили;

- ніхто не зобов'язаний доводити свою невинуватість у вчиненні кримінального правопорушення і має бути виправданим, якщо сторона обвинувачення не доведе винуватість особи поза розумним сумнівом;
- усі сумніви щодо доведеності вини особи тлумачаться на користь такої особи;
- поведження з особою, вина якої у вчиненні кримінального правопорушення не встановлена обвинувальним вироком суду, що набрав законної сили, має відповідати поведженню з невинуватою особою.

Таким чином, суть презумпції невинуватості полягає не в тому, що особа є невинуватою, а в тому, що **існує припущення щодо її невинуватості**. Презумпція невинуватості не може бути виправдана одним лише ліберальним прагненням полегшити становище обвинуваченого. Вона **стимулює доказування вини особи і доки цього не буде досягнуто, ніхто не може бути визнаний винуватим**.

Окремо слід звернути увагу на те, що посадові особи структурного підрозділу Вараської міської ради або члени комісії зі службового розслідування, яким стала відома негативна орієнтувальна інформація отримана під час опитування (дослідження) із використанням поліграфа зобов'язані вжити усіх можливих заходів щодо її не розголошення доки дана інформація не буде перевірена належним чином та діям особи, яка в ній фігурує, не буде надана правова оцінка та прийнято відповідне рішення компетентними органами згідно законодавства. Вказана вимога продиктована правовими положеннями чинного законодавства України.

Так, орієнтовна інформація, яка отримується в результаті опитування з використанням поліграфа, є підставою:

- провести службову перевірку щодо працівників, або
- додаткову перевірку отриманих відомостей щодо кандидата.

В ході проведення атестації працівників результати їх тестування на поліграфі (у разі його проходження) не мають для атестаційної комісії будь-яких переваг перед іншими критеріями, які атестаційна комісія повинна враховувати при прийнятті рішення щодо працівника, а рішення атестаційної комісії і її висновок приймається на основі всебічного розгляду та повного аналізу всіх сукупних матеріалів і обставин, які були отримані про працівника, який атестується.

Зазначені положення повністю узгоджуються з іншими правовими нормами кримінального, цивільного, адміністративного судочинства України, яке не надає переваги і наперед доказової сили жодному проведеному дослідженню (судовій експертизі) в Україні, у тому числі із використанням поліграфа, а вказує, що його результати є лише одним із джерел доказів, які підлягають перевірці й оцінці, нарівні з іншими зібраними доказами і дослідженнями (ст.114, 115 ЦПК України, ст.94, 101 КПК України, ст.112, 113 КАС України).

Секретар Вараської  
міської ради



Олександр МЕНЗУЛ