

збірник типових ситуацій

ЯК ЗАПОБІГТИ ЗЛОВЖИВАННЮ АДМІНІСТРАТИВНИМ РЕСУРСОМ ТА НЕЗАКОННІЙ АГІТАЦІЇ У ЗАКЛАДАХ СЕРЕДНЬОЇ ОСВІТИ





МІНІСТЕРСТВО
ОСВІТИ І НАУКИ
УКРАЇНИ



«Ця брошура була підготовлена в рамках співпраці Міністерства освіти і науки України та Міжнародної фундації виборчих систем (IFES), спрямованої на популяризацію європейських стандартів політичної неупередженості у виборчий період для українських закладів освіти, за фінансової підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) та британської допомоги (UK aid) від уряду Великої Британії. Будь-які думки, викладені у цій брошурі, належать авторам і не обов'язково відображають погляди USAID, уряду США або уряду Великої Британії.»

Міжнародна фундація виборчих систем (IFES) в Україні



Неприбуткова міжнародна організація, що підтримує право громадян на вільні та чесні вибори. Робота IFES в Україні спрямована на сприяння обговоренню реформи виборчого законодавства, посилення спроможності громадянського суспільства здійснювати аналіз та просувати розв'язання ключових проблем доброчесності виборів, забезпечення впровадження критично важливої реформи політичного фінансування, а також зміцнення спроможності членів виборчих комісій шляхом надання технічної допомоги ЦВК.

IFES зосереджує свою діяльність на процесі реформ і їх змісті, сприяючи інклюзивному діалогу між зацікавленими сторонами та надаючи технічну допомогу в напрацюванні законодавства, що відповідає європейським стандартам. Одним із основних завдань в рамках сприяння реформі виборчого законодавства є підтримка зусиль ЦВК з посилення прозорості та впровадження контролю за політичними фінансами, протидія політичній корупції та зловживанню державними ресурсами, а також забезпечення кібербезпеки виборчого процесу.



facebook.com/ifesukraine



info@ifesukraine.org

Громадянська мережа ОПОРА

Громадянська мережа



Одна з провідних неурядових та позапартійних всеукраїнських організацій громадського контролю та адвокації у сфері виборів, парламентаризму, освіти, управління спільною власністю, енергоефективності, місцевого самоврядування, а також всеосяжного впровадження принципу відкритих даних. ОПОРА прагне сталого розвитку суспільства, незворотних змін, які можуть бути забезпечені через якісні інституційні реформи, позитивні соціальні та культурні зрушення.

Спостереження ОПОРИ спрямовано на незаангажовану оцінку процесу підготовки та проведення виборів, сприяння чесним та вільним виборам, попередження порушень. Моніторинг покриває всі етапи кампанії, а також у міжвиборчий період, коли ми аналізуємо судову практику, результативність роботи органів правопорядку та готуємо пропозиції до законодавства.



opora.ua



info@opora.org.ua

ГО "Центр UA" (Центр спільних дій)



Неприбуткова громадська організація, яка поєднує роботу аналітико-адвокаційної групи та моніторингового хабу. Ми творимо суспільство відкритого доступу через спільні дії громадян. Тому наша команда вже кілька років посліп працює над розробкою та просуванням змін до національних та місцевих політик, здійснює громадський контроль прозорості, підзвітності та відкритості органів влади, політиків і партій, а також долучається до розвитку громад.



centreua.org



ua.centre@gmail.com

ВСТУП

Заклади середньої освіти відіграють чималу роль у функціонуванні системи освіти та становленні громадянина. Водночас, аби успішно виконувати свої функції, вони повинні бути достатньо захищені від згубних впливів, у тому числі з боку політичних партій і кандидатів. Такі впливи можуть виявлятися в будь-який час, однак особливо небезпечними вони стають під час виборів, коли окремі політики та кандидати прагнуть використати ресурси освітніх закладів для отримання додаткової підтримки з боку батьків учнів, учителів й адміністрації. Такі тенденції переважно притаманні молодим демократіям із відносно невеликим досвідом функціонування демократичних інституцій.

Особливо небезпечними є практики політично вмотивованого зловживання ресурсами публічних інституцій, зокрема шкіл державної і комунальної власності. Це – один із різновидів так званого зловживання адміністративним ресурсом, тобто використання ресурсів, які належать державі, територіальній громаді, державному чи комунальному закладу, для надання переваги певній партії чи кандидату на виборах. Такі практики здатні завадити публічним інституціям ефективно виконувати їхні функції та раціонально використовувати надані їм ресурси. Втручання політичних партій і кандидатів у освітній процес і функціонування закладів освіти також небезпечне з огляду на те, що може бути зіпсована репутація як цих закладів, так і їхніх працівників. Крім того, такі втручання політизують і спотворюють навчальний процес – адже увагу учнів, батьків і вчителів відволікають заходи, не

пов'язані з навчальним процесом, який повинен бути аполітичним.

Зловживання ресурсами навчальних закладів також створює ризики для виборчого процесу та прав виборців. Основна небезпека зловживання адміністративним ресурсом полягає в тому, що публічні ресурси, які мають бути використані на благо суспільства, витрачають на користь окремих партій чи кандидатів. Саме тому міжнародні організації, що працюють у сфері виборів, приділяють зловживанню адміністративним ресурсом чималу увагу у своїх документах і рекомендаціях. Зокрема, у 2016 році Європейська комісія за демократію через право (Венеціанська комісія) і Бюро демократичних інститутів та прав людини Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ/БДПЛ) оприлюднили Спільні керівні принципи щодо запобігання та протидії зловживанню адміністративним ресурсом під час виборчого процесу.

Зловживання адміністративним ресурсом, у тому числі у сфері освіти, порушує рівність партій і кандидатів на виборах, надаючи певним учасникам виборчого процесу незаконну і необґрунтовану перевагу. Зловживання адміністративним ресурсом має негативний вплив і на працівників публічних інституцій та державних і комунальних закладів, адже перешкоджає вільному формуванню і реалізації їхнього виборчого права, тобто права самостійно обирати, за кого саме голосувати, і приймати рішення щодо участі чи неучасті у підтримці тієї чи іншої партії або кандидата. Зрештою, зловживання адміністративним ресурсом, як і підкуп, погрози чи примушування, негативно впливають на рівень поінформованості громадян під час формування й виявлення їхньої політичної волі.

В Україні зловживання адміністративним ресурсом на виборах, зокрема у сфері освіти, впродовж тривалого часу було поширеною практикою. Цьому сприяло кілька чинників, як-от прогалини й

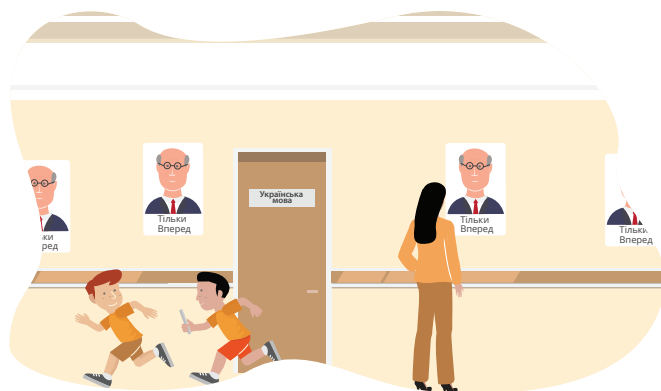
недоліки в законодавстві та низька обізнаність працівників відповідних закладів/інституцій щодо цієї проблеми та пов'язаних із нею небезпек. Зважаючи на низку об'єктивних чинників, сфера освіти була однією з найбільш вразливих до зловживання адміністративним ресурсом під час виборів.

Після Євромайдану 2013–2014 років масштаби й поширеність зловживання адміністративним ресурсом зменшилися, про що свідчать звіти українських і міжнародних організацій, які здійснюють моніторинг під час виборів, зокрема Громадянської мережі ОПОРА і ОБСЄ/БДІПЛ. Однак загрози використання цих ганебних практик лишаються доволі високими, адже основні причини їхнього виникнення й поширення й досі остаточно не усунуто.

Аби гарантувати політичну нейтральність закладів освіти й запобігти зловживанню їхніми ресурсами під час виборів, Міністерство освіти і науки України спільно з Міжнародною фундацією виборчих систем (IFES) в Україні започаткувало спільну інформаційну кампанію, покликану підвищити рівень обізнаності з питань зловживання адміністративним ресурсом і стимулювати інформування суспільства щодо цих фактів. Участь у кампанії також беруть провідні громадські організації, що працюють у сфері виборів: Центр UA і Громадянська мережа ОПОРА.

Мета цього збірника – описати типові ситуації, з якими можуть стикатися працівники закладів середньої освіти у виборчий період і які можуть містити ознаки порушення законодавства про вибори і зловживання адміністративним ресурсом. Наведені ситуації не претендують на повноту і вичерпність, а покликані надати загальне уявлення щодо незаконних практик на виборах, до яких можуть бути залучені працівники освітніх закладів. Аналіз кожної ситуації містить її стислий опис, законодавче трактування дій учасників, можливу

відповідальність за вчинення цих дій і рекомендовану поведінку працівника закладу освіти, який прагне зупинити порушення законодавства та захистити себе. Сподіваємося, наведені ситуації стануть вам у пригоді.



ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – директор школи комунальної власності. Ви отримуєте дзвінок від начальника відділу освіти районної державної адміністрації, який у наказовому тоні повідомляє, що ви зобов'язані забезпечити членство п'яти учителів вашої школи в дільничній виборчій комісії від одного з кандидатів на пост Президента України.



Згідно зі статтею 5 Закону України «Про вибори Президента України», участь громадян у виборах є добровільною і ніхто не може бути примушений до участі в них, зокрема і до членства у виборчій комісії. У цьому полягає принцип добровільної участі у виборах.

Відповідно, дії начальника відділу освіти районної державної адміністрації можна вважати протиправними, адже вони містять ознаки складу злочину, передбаченого статтею 157 Кримінального кодексу України, а саме: перешкоджання вільному здійсненню громадянином свого виборчого права,

поєднане з примушуванням, вчинене службовою особою з використанням свого службового становища. Вчинення цього злочину може тягти покарання у вигляді обмеження чи позбавлення волі на строк від 2 до 5 років.

Крім того, такі дії можна розцінювати як зловживання адміністративним ресурсом, адже начальник відділу освіти використовує свої владні повноваження на користь конкретного кандидата, а також намагається залучити до цього процесу працівників закладу комунальної власності.

Якщо ви погодитесь і виконаєте вказівку начальника відділу, вам також загрожуватиме кримінальна відповідальність відповідно до частини 3 цієї статті. У цьому разі таку поведінку можна буде трактувати як перешкоджання вільному здійсненню громадянином свого виборчого права, поєднане з примушуванням, вчинене за попередньою змовою групою осіб. Санкція за це правопорушення передбачає позбавлення волі на строк від 3 до 7 років.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДІЇ:

1

Відмовитися виконувати вказівку начальника відділу освіти районної державної адміністрації і повідомити йому, що в його діях наявні ознаки злочину, за який його можуть притягнути до кримінальної відповідальності.

2

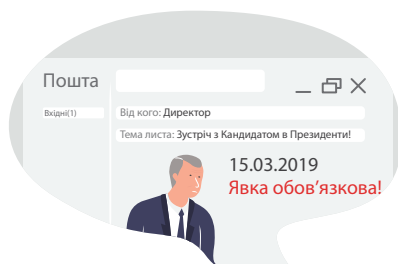
Звернутися за регіональними контактами незалежної спостережної організації ОПОРА на сайті [opora.ua.org](http://opora.ua)

3

У разі продовження спроб начальника відділу примусити вас виконувати його наказ звернутися до територіального відділу Національної поліції із заявою щодо вчинення правопорушення або за номером **102**.

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – вчитель школи комунальної власності. Ви отримуєте повідомлення від представника адміністрації школи щодо того, що наступного тижня в приміщенні районної ради відбудеться зустріч із кандидатом на пост Президента України. У повідомленні також ідеться, що адміністрація школи забезпечить транспорт для підвезення працівників вашої школи на цей захід.



Згідно з частиною 1 статті 58 Закону України «Про вибори Президента України», передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за певного кандидата на пост Президента України. Якщо під час зустрічі з кандидатом наступного тижня він закликатиме голосувати за себе, ця зустріч буде однією із форм передвиборчої агітації. У такому разі її проведення в приміщенні районної ради порушуватиме частину 20 статті 64 цього Закону, якою заборонено використовувати приміщення органів місцевого самоврядування для проведення заходів передвиборчої агітації. Відповідальність за це порушення передбачена статтею 21210 Кодексу України про адміністративні

правопорушення. Такі дії тягнуть за собою накладення штрафу на громадян у розмірі від 30 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від 50 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 510 до 1 360 грн.

Крім того, відповідно до частини 5 статті 31 Закону України «Про освіту», керівництву закладів освіти заборонено залучати своїх підлеглих до участі в заходах, організованих політичними партіями.

Описані дії можна розцінювати як зловживання адміністративним ресурсом, бо своїми вчинками представники адміністрації школи намагаються використати працівників закладу комунальної власності в інтересах певного кандидата.

Якщо адміністрація школи вимагатиме від вас взяти участь у цій зустрічі, такі дії можна розцінити як порушення вимог частини 2 статті 6 Закону України «Про вибори Президента України», яка забороняє застосування погроз чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та виявленню волі виборця. У такому разі представникам адміністрації школи може загрозувати кримінальна відповідальність за статтею 157 Кримінального кодексу України. Санкцією за вчинення цього злочину є обмеження чи позбавлення волі на строк від 2 до 5 років.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДІЇ:

1

Відмовитися від пропозиції представників адміністрації школи брати участь у зустрічі з кандидатом.

2

Попередити представників адміністрації школи, що агітація під час зустрічі з кандидатом у приміщенні районної ради містить ознаки порушення законодавства.

3

Звернутися за регіональними контактами незалежної спостережної організації ОПОРА на сайті oporaua.org

4

У разі тиску чи примусу з боку адміністрації школи звернутися до територіального відділу Національної поліції із заявою про вчинення правопорушення або за номером **102**.

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – директор школи комунальної власності. Ви присутні на апаратній нараді, скликаній відділом освіти районної державної адміністрації. Під час наради працівник відділу освіти у своєму виступі наголошує, що один із кандидатів на пост Президента України забезпечив закупівлю необхідного устаткування для шкіл району, і закликає всіх присутніх підтримати цього кандидата на виборах.



Відповідно до частини 1 статті 58 Закону України «Про вибори Президента України», публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата на пост Президента України або публічні оцінки діяльності кандидата на пост Президента України є однією з форм ведення передвиборної агітації.

Водночас посадові та службові особи органів виконавчої влади не мають права брати участь у передвиборній агітації в робочий час. Про це йдеться у частині 1 статті 64 цього Закону. Тому у висловлюваннях посадової особи відділу

освіти є ознаки адміністративного правопорушення, передбаченого статтею 21210 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: здійснення передвиборної агітації особою, яка не має на це права. Вона передбачає покарання у вигляді накладення штрафу на посадових осіб у розмірі від 50 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 850 до 1 360 грн.

Крім того, відповідні висловлювання зазначеної посадової особи порушують частину 4 статті 4 Закону, яка вимагає від органів виконавчої влади рівного й неупередженого ставлення до всіх кандидатів на пост Президента. Ці дії також можна трактувати як зловживання адміністративним ресурсом, адже відповідний посадовець використовує владні повноваження, якими він наділений, для надання переваги конкретному кандидату.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДІЇ:

1

Попередити посадовця відділу освіти, що в його діях вбачаються ознаки порушення законодавства і йому загрожує адміністративна відповідальність.

2

Якщо після висловленого попередження зазначений посадовець продовжує агітувати за кандидата, звернутися із заявою щодо вчинення правопорушення до територіального відділу Національної поліції або за номером **102**.

3

Звернутися за регіональними контактами незалежної спостережної організації ОПОРА на сайті **oporaua.org**

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – вчитель школи комунальної власності. Ви присутні на урочистому заході в актовій залі. Під час урочистостей довірена особа кандидата на пост Президента України розповідає про діяльність кандидата і його передвиборну програму, після чого вручає директорові школи мультимедійне обладнання для навчальних потреб школи.



Частина 1 статті 58 Закону України «Про вибори Президента України» передбачає, що будь-яка діяльність із метою спонукати голосувати за певного кандидата є передвиборною агітацією. Водночас, згідно з частиною 6 статті 64 цього Закону проводити передвиборну агітацію, що супроводжується наданням виборцям безоплатно або на пільгових умовах товарів, заборонено. Це вважається непрямим підкупом виборців, що заборонено законодавством про вибори.

Дії довіреної особи кандидата, яка надала товари школі як

освітньому закладу, можуть тягнути за собою кримінальну відповідальність згідно з частиною 3 статті 160 Кримінального кодексу України (здійснення передвиборної агітації шляхом надання підприємствам, установам, організаціям безоплатно товарів) у вигляді обмеження чи позбавлення волі на строк від 2 до 4 років.

Діяльність довіреної особи кандидата, якщо його висунула політична партія, також можна розцінити як порушення законодавства про освіту, зокрема частини 3 статті 31 Закону України «Про освіту», що забороняє політичним партіям втручатися в освітню діяльність закладів освіти.

Окрім непрямого підкупу виборців, у таких діях можна вбачати ознаки зловживання адміністративним ресурсом, адже кандидат через свою довірену особу намагається використати приміщення і персонал закладу комунальної власності для отримання переваги над своїми конкурентами.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДІЇ:

1

Повідомити довірену особу кандидата, що в його діях є ознаки кримінального правопорушення.

2

Звернутися за регіональними контактами незалежної спостережної організації ОПОРА на сайті [opora.ua.org](http://opora.ua)

3

Запропонувати директору школи звернутися до територіального відділу Національної поліції із заявою про вчинення правопорушення або за номером **102**

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – вчитель школи комунальної власності. Під час перебування в кабінеті директора ви помічаєте на стіні плакат, на якому зображено кандидата на пост Президента і його передвиборче гасло. У розмові з вами директор закликає вас проголосувати за цього кандидата, попереджаючи, що відмова може призвести до проблем із переатестацією.



Згідно з частиною 1 статті 58 Закону України «Про вибори Президента України» розповсюдження виборчих листівок і плакатів є однією з форм передвиборчої агітації. Водночас частиною 21 статті 64 цього Закону заборонено розміщувати агітаційні матеріали та політичну рекламу на будинках і в приміщеннях підприємств, установ і організацій державної та комунальної форми власності. Тому законодавство забороняє розміщувати матеріали передвиборчої агітації у вигляді плакатів у приміщенні державних чи комунальних шкіл.

Дії директора школи містять ознаки адміністративного

правопорушення, передбаченого статтею 21214 Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме: розміщення матеріалів передвиборчої агітації у заборонених законом місцях. Санкцією за це правопорушення є штраф розміром від 5 до 10 розмірів неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 85 до 170 грн.

Крім того, частина 2 статті 6 Закону України «Про вибори Президента України» забороняє застосування погроз чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та виявленню волі виборця. Отже, погрози щодо проблем з переатестацією можуть тягти і кримінальну відповідальність згідно зі статтею 157 Кримінального кодексу України. Санкція за це правопорушення передбачає обмеження чи позбавлення волі на строк від 2 до 5 років.

Згадані дії директора школи також містять ознаки зловживання адміністративним ресурсом, зокрема використання приміщення закладу комунальної власності, а також використання своїх повноважень і впливу на підлеглих для надання переваги конкретному кандидатуві.



РЕКОМЕНДОВАНІ ДІЇ:

1

Відмовитися виконувати рекомендацію директора і повідомити йому, що його дії можуть призвести до адміністративної і кримінальної відповідальності.

2

Порекомендувати директору зняти плакат із зображенням кандидата зі стіни його кабінету.

3

У разі наполягання директора на своїх рекомендаціях звернутися до територіального відділу Національної поліції із заявою про вчинення правопорушення або за номером **102**

4

Звернутися за регіональними контактами незалежної спостережної організації ОПОРА на сайті oporausua.org



Подати звернення до **Національної поліції**

можна через офіційний веб-сайт:

www.npu.gov.ua/podati-zvernennya



Контакти територіальних підрозділів

Національної поліції можна знайти тут:

www.npu.gov.ua/policziya-v-oblastyax



Якщо вам потрібна фахова юридична допомога,
зателефонуйте за номером безоплатної
правової допомоги **0 800 213 103**

