

Рекомендації для закладів вищої освіти щодо гарантування політичної нейтральності під час виборчого процесу

Однією з засад державної політики у сфері освіти є створення умов для формування компетентностей, пов'язаних із реалізацією громадянами своїх прав і обов'язків як членів суспільства, а також формування культури демократії (ст. 6 Закону України «Про освіту»). До таких прав належить і право голосу на виборах, гарантоване ст. 70 Конституції України. Водночас законодавство передбачає незалежність діяльності закладів вищої освіти від політичних партій (ст. 3 Закону України «Про вищу освіту»).

21 липня 2019 року в Україні відбудуться позачергові вибори народних депутатів України. Ці рекомендації розроблені для керівництва закладів вищої освіти й покликані забезпечити політичну нейтральність закладів вищої освіти протягом поточного й наступних виборчих процесів.

Роз'яснення понять

Заклад вищої освіти (ЗВО) – окремих вид установи, яка є юридичною особою та діє згідно з виданою ліцензією на провадження освітньої діяльності на певних рівнях вищої освіти. Відповідно до Закону України «Про вищу освіту», в Україні ЗВО є університети, академії, інститути й деякі коледжі.

Учасниками освітнього процесу є наукові, науково-педагогічні й педагогічні працівники; здобувачі вищої освіти та інші особи, які навчаються у ЗВО; фахівці-практики, які залучаються до освітнього процесу на освітньо-професійних програмах; інші працівники ЗВО.

Студентське громадське об'єднання – об'єднання студентів і аспірантів, метою діяльності якого є здійснення соціального та правового захисту студентства, втілення студентських ініціатив, допомога в реалізації інших інтересів студентства. До таких громадських об'єднань належать студентські профспілки, органи студентського самоврядування, фахові студентські організації, об'єднання за інтересами та громадські студентські організації.

Політична діяльність – пряма чи непряма участь або втручання в будь-яку політичну кампанію, у тому числі проведення передвиборної агітації, спрямованої на пряме або опосередковане спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певну політичну партію чи кандидата на виборах.

Передвиборна агітація – здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за кандидата в депутати або партію.

Політична нейтральність ЗВО – принцип, відповідно до якого учасники освітнього процесу не повинні у межах освітнього процесу брати участь у політичній діяльності, зокрема демонструвати власні політичні переконання чи використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій або окремих політиків. Цей принцип гарантує дотримання рівних умов і однакове ставлення до всіх партій і кандидатів на виборах.

Зловживання адміністративним ресурсом – використання владних повноважень, державних чи комунальних ресурсів (фінансових, організаційних, кадрових тощо) для надання переваги окремим кандидатам чи партіям.¹

Прямий підкуп виборців – пропозиція, обіцянка або надання виборцю неправомірної вигоди за вчинення або невчинення ним будь-яких таких дій: відмова від участі в голосуванні, голосування на виборчій дільниці більше одного разу, голосування за певного кандидата чи партію або відмова від такого голосування, передача виборчого бюлетеня іншій особі.

Непрямий підкуп виборців – здійснення передвиборної агітації шляхом надання неправомірної вигоди або безоплатно товарів, робіт, послуг підприємствам, установам, організаціям.

Деякі типові порушення принципу політичної нейтральності ЗВО

Принцип незалежності діяльності ЗВО від політичних партій визначено у ст. 32 Закону України «Про вищу освіту». Відповідно до ст. 31 Закону України «Про освіту», заборонено залучати студентів до участі в політичних акціях під час навчального процесу. Окрім того, деякі поширені зловживання можна кваліфікувати як адміністративні правопорушення або злочини, передбачені Кодексом України про адміністративні правопорушення та Кримінальним кодексом України.

Дані, отримані з проведених в українських ЗВО фокус-групах й інтерв'ю на замовлення Міжнародної фундації виборчих систем (IFES) в Україні, а також зі звітів Громадянської мережі «Опора», свідчать про систематичність порушень законодавства про вибори та про освіту, покликаною гарантувати дотримання принципу політичної нейтральності ЗВО. Нижче наведено деякі з порушень:

- Під час навчального процесу здійснюють політична агітація за або проти певних кандидатів чи партій. Нерідко це відбувається на заняттях, зборах колективу чи засіданнях працівників адміністративних одиниць ЗВО у вигляді негативної оцінки діяльності певних кандидатів або схвалення діяльності інших кандидатів.
- Студентам пропонують або зобов'язують до участі в політичних заходах замість відвідування навчальних занять. За невиконання вказівок погрожують позбавити стипендії, матеріальної допомоги чи пільг від студентської профспілки.
- Викладачів ЗВО зобов'язують відвідувати політичні заходи. За невиконання розпорядження/вказівки погрожують не продовжити контракт або зменшити навантаження.
- Студентам пропонують поліпшення академічної успішності (додаткові бали, сприяння успішній здачі іспиту чи заліку) або пропонують виставити оцінки за залікову чи екзаменаційну сесію без її фактичного складання за відвідування політичного заходу.
- Учасники освітнього процесу, здебільшого студентські організації, залучають спонсорську допомогу від кандидатів чи партій для реалізації проектів і проведення заходів під час виборчого процесу.
- Кандидати використовують іменні благодійні фонди під час виборчого процесу для надання певних благ і послуг для студентства, наприклад безоплатних юридичних чи медичних консультацій, путівок на відпочинок до професійних чи державних свят або за перемогу в конкурсі, проведення ремонтів у гуртожитках.

¹ <http://ifesukraine.org/wp-content/uploads/2019/03/IFES-Ukraine-Brochure-on-ASR-for-schools-v1-2019-03-18-Ukr.pdf>

- Студентів залучають до проведення передвиборної агітації за певного кандидата чи партію, нерідко під виглядом навчальної чи виробничої практики. Це може відбуватися у формі розповсюдження агітаційних матеріалів чи роботи в агітаційному наметі.
- Учасникам освітнього процесу надають пропозиції або вказівки щодо роботи у виборчих комісіях як членів комісій, довірених або уповноважених осіб чи спостерігачів на виборах від певної партії чи кандидата.
- Відбувається розміщення агітаційних матеріалів і встановлення агітаційних наметів за чи проти певного кандидата чи партії на території, яка перебуває у власності чи користуванні ЗВО.
- Керівництво ЗВО здійснює збір персональних даних, зокрема інформації про місце реєстрації студентів, для попереднього підрахунку кількості потенційних виборців певного кандидата чи партії. Студентів і студенток необґрунтовано примушують продовжувати навчання, наприклад шляхом переносу/продовження сесії чи практики, аби вони проголосували за певну партію чи кандидата .
- На студентів здійснюють тиск або пропонують їм отримати неправомірну вигоду за тимчасову реєстрацію місця проживання (у студентських гуртожитках) у межах округу, де балотується певний кандидат.
- На учасників освітнього процесу здійснюють тиск (телефонні дзвінки тощо), аби вони проголосували за певних кандидатів чи партію або передали виборчий бюлетень іншій особі.

Рекомендації щодо запобігання можливим порушенням принципу політичної нейтральності ЗВО

1. Рекомендації для запобігання можливим порушенням:

Усунути або мінімізувати залученість учасників освітнього процесу до політичної діяльності

- Наукові, науково-педагогічні й педагогічні працівники ЗВО можуть брати участь у політичній діяльності у неробочий час чи в період відпустки (в тому числі відпустки за власний рахунок), якщо цю діяльність не здійснюють від імені ЗВО. Студенти та співробітники ЗВО можуть брати участь у політичній діяльності за власним бажанням у свій вільний час.
- Займаючись політичною діяльністю, студенти та співробітники ЗВО не повинні використовувати ресурси ЗВО, зокрема номери телефонів ЗВО чи корпоративні електронні скриньки. Варто утриматися від використання своїх вчених звань і посад у разі залучення до політичної діяльності.
- Головні посадові особи у ЗВО, зокрема ректор (президент) і проректори (віце-президенти) повинні бути обережними щодо особистої участі в політичній діяльності і, як правило, утримуватися від участі в ній, оскільки є ризик сприйняття такої діяльності як підтримки певного кандидата чи партії з боку ЗВО.
- Керівництво ЗВО має контролювати, щоби працівники ЗВО, які є кандидатами в депутати, їхніми довіреними особами, представниками або уповноваженими особами партій не використовували для проведення передвиборної агітації устаткування, приміщення, інші об'єкти й ресурси за місцем роботи, службові наради чи збори колективу.

- Керівництву ЗВО варто заборонити всім працівникам передавати кандидатам, і політичним партіям персональні дані учасників освітнього процесу (наприклад, дані про місце реєстрації проживання, номер телефону тощо).
- Вчена рада ЗВО може розглянути питання щодо розробки і ухвалення внутрішнього Кодексу правил поведінки для учасників освітнього процесу з метою дотримання принципу політичної нейтральності. Такий Кодекс може бути основою для притягнення до дисциплінарної відповідальності осіб, що вчинили порушення, особливо щодо питань, які належним чином не врегульовано законами України.
- Вчена рада ЗВО може розробити процедуру отримання і розгляду конфіденційних повідомлень і ухвалення рішень щодо випадків порушень принципу політичної нейтральності у ЗВО.

Чітко регламентувати проведення політичних заходів на території ЗВО

- ЗВО може обрати чи призначити адміністратора, який буде відповідати за проведення політичних заходів як у виборчий, так і в міжвиборчий періоди. У багатьох ЗВО адміністратором може бути заступник керівника закладу.
- ЗВО повинен надавати приміщення для проведення політичних заходів зареєстрованим кандидатам і партіям на однакових умовах і тільки на договірній основі. Це означає, що, надавши приміщення в оренду одному кандидату чи партії, ЗВО має бути готовим надати це приміщення іншому кандидату на таких самих умовах.
- Захід за участю кандидатів чи представників партій не повинен відбуватися замість запланованих навчальних занять, а студенти й інші учасники освітнього процесу можуть відвідати такий захід тільки за власним бажанням.
- Не допускати надання будь-яких подарунків учасникам освітнього процесу кандидатами, представниками партій чи іншими особами від їхнього імені після початку виборчого процесу й до офіційного оприлюднення результатів виборів.
- Не допускати проведення збору коштів на фінансування політичної кампанії або засвідчення підтримки будь-яким іншим чином (наприклад, збором підписів під петицією) окремого кандидата чи партії під час політичних заходів у ЗВО.
- Не допускати використання будь-яких агітаційних матеріалів чи партійної символіки під час проведення заходів за участю кандидатів чи представників партій на території ЗВО.
- ЗВО не повинен надавати кандидатам чи партіям, зокрема в користування, будь-які інші ресурси, такі як телефони, комп'ютери тощо, які належать ЗВО.
- Керівництво ЗВО або відповідальна особа з числа працівників ЗВО (адміністратор політичних заходів) повинні докласти зусиль, аби виступи кандидатів відповідали потребам академічної інституції й не відбувалися за зразком мітингів чи інших агітаційних заходів.
- Неприпустимим є виголошення агітаційних промов кандидатами. Натомість від кандидата можна очікувати виступ щодо однієї чи кількох проблем, які він чи вона прагне вирішити як кандидат або виборна посадова особа за умови обрання на таку посаду.
- Якщо на захід запросили конкретного кандидата, то його позицію не може представляти заступник, помічник чи будь-яка інша особа.

- Рекомендовано надавати перевагу заходам у форматі дебатів за участю кількох кандидатів, які представляють різні партії або політичні позиції. Такий формат може зацікавити ширшу аудиторію і водночас сприятиме дотриманню принципу політичної нейтральності.
- Один із можливих підходів до організації таких дебатів – присвятити їх темам, що стосуються представників університетської спільноти чи учасників освітнього процесу (наприклад, проблем нестачі студентських гуртожитків, надмірного навантаження студентів і викладачів, умов праці викладацького складу або ширших питань, що стосуються вищої освіти та перспектив її розвитку).
- Рекомендовано використовувати низовий механізму для відбору тем для дебатів. Наприклад, за кілька тижнів до заходу запропонувати студентам і викладачам повідомити 2-3 теми, які були би цікавими для дебатів. Це можна зробити або електронно (за допомогою заповнення онлайн-форми), або вкинувши свою письмову пропозицію у скриньку в холі чи іншому публічному просторі ЗВО. Після цього адміністратор заходу самостійно або за посередництва органу студентського самоврядування може вибрати з них кілька найпопулярніших тем.
- Адміністратор заходу чи інша відповідальна особа має проконтролювати, щоби формат і тема заходу були відомі всім його учасникам заздалегідь.
- Рекомендовано будь-який формат заходу завершувати або чергувати із сесією запитань і відповідей. Адміністратор заходу чи інша відповідальна особа має спонукати аудиторію ставити питання, що стосуються виступів чи політичної діяльності кандидатів. Модератор сесії має подбати, щоби кожен охочий реалізував право поставити питання в межах виділеного часу.
- У повідомленнях, що стосуються заходу за участю кандидата, а також перед початком і після завершення виступу кандидата, адміністратор заходу або інша відповідальна особа має зробити чітку заяву, що ЗВО не підтримує і не виступає проти цього кандидата.
- Кандидат може відвідати будь-який публічний захід, що організують у ЗВО. Представники ЗВО повинні чітко зазначити статус, у якому кандидат перебуває на заході (наприклад, випускник, почесний професор, запрошений спікер), і не згадувати про участь кандидата на майбутніх виборах.
- Принцип нейтральності й відсутності агітації має розповсюджуватися на всі публічні виступи, які проходять у стінах ЗВО під час передвиборчої кампанії. Відтак зазначені підходи рекомендується застосовувати також до виступів у ЗВО публічних осіб із числа діячів культури, науки, спорту тощо. Агітація за або проти певних кандидатів та/або партій під час подібних виступів є так само недопустимою.

Заборонити розповсюдження агітаційної інформації у фізичному та інформаційному просторах ЗВО

- Не допускати розповсюдження агітаційних матеріалів за чи проти будь-яких кандидатів чи партій на території ЗВО, зокрема в навчальних корпусах і гуртожитках.
- Не допускати використання офіційних каналів комунікації ЗВО (друковані видання, списки розсилки електронною поштою, сторінки в соціальних мережах), зокрема тих, які належать студентським об'єднанням, для розповсюдження інформації, яка суперечить принципу політичної нейтральності ЗВО.

2. Рекомендації для підвищення обізнаності студентів і викладацького складу щодо їхніх прав і обов'язків як учасників освітнього й виборчого процесів

Однією з проблем, яка постає у зв'язку із систематичністю порушень принципу політичної нейтральності ЗВО в Україні, є недостатня поінформованість учасників освітнього процесу про свої права та обов'язки щодо участі у політичній діяльності, зокрема пов'язаній із реалізацією виборчого права, а також можливих дій у разі порушення цих прав. Низький рівень поінформованості підтвердили фокус-групи, проведені в українських ЗВО.

Керівництву ЗВО рекомендовано сприяти проведенню просвітницьких заходів для підвищення обізнаності учасників освітнього процесу у цих питаннях, як-от:

- проведення тренінгів, семінарів, публічних лекцій;
- розповсюдження інформаційних матеріалів на кшталт роздаткових матеріалів (наприклад, у формі лаконічних за формою та змістом брошур, пам'яток) на території ЗВО, а також текстових і відеоматеріалів через основні канали комунікації університетської спільноти в мережі Інтернет.

Коло потенційних тем передбачає інформування щодо:

- виборчих прав і обов'язків громадян України (що вони передбачають та що робити в разі порушення прав);
- допустимих і недопустимих форм участі викладацького й адміністративного складу ЗВО і студентів у політичній діяльності загалом та виборчих кампаніях зокрема;
- явища зловживання адміністративним ресурсом, форм, які воно може набувати, а також дисциплінарної, адміністративної та кримінальної відповідальності, передбаченої законодавством за подібні порушення;
- прав студентів щодо нерозголошення персональної інформації, зокрема щодо реєстрації місця проживання, можливих дій у разі отримання вимоги надати таку інформацію та примусу до зміни місця реєстрації.

Можливі обмеження для застосування рекомендацій і шляхи їх врахування:

Обмеження:

- Незацікавленість студентів і викладачів у відвідуванні додаткових заходів за межами основного навчального навантаження;
- Брак фінансових і адміністративних ресурсів для організації та проведення пропонованого комплексу просвітницьких заходів.

Можливі рішення:

- Інтеграція окреслених тем у програми тематично близьких курсів;
- Проведення інформаційних заходів під час «кураторської години» у тих ЗВО, де існує подібна практика;
- Зарахування викладачам участі в подібних заходах до індивідуального робочого плану;
- Проведення заходів і підготовка інформаційних матеріалів, призначених окремим категоріям учасників освітнього процесу;
- Сприяння недержавним громадським організаціям у проведенні подібних інформаційних заходів на території ЗВО.