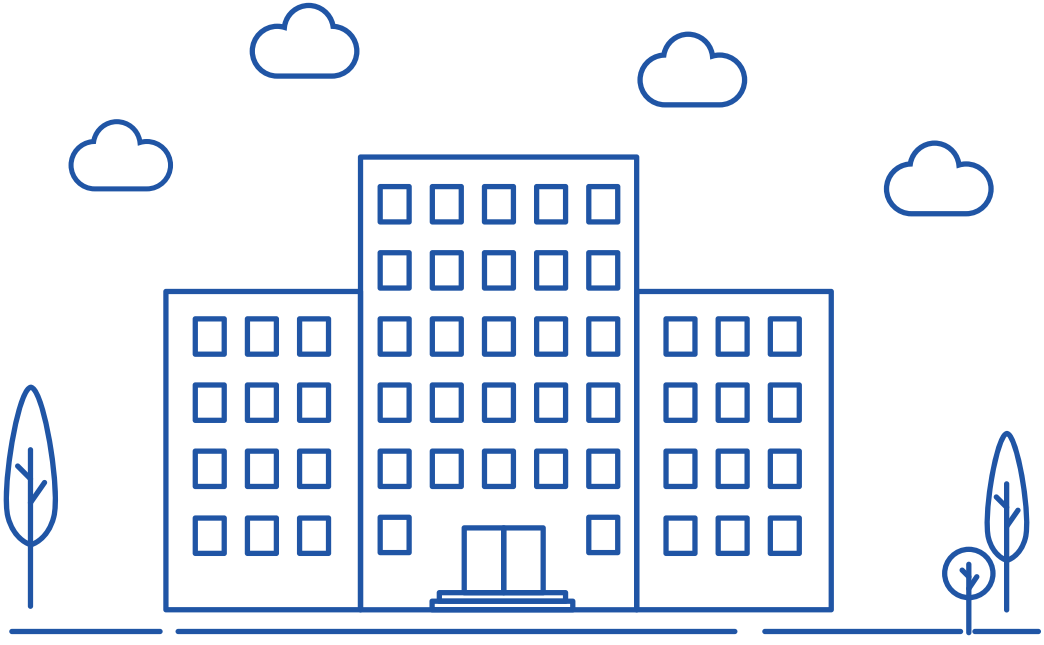
збірник типових ситуацій

ЗЛОВЖИВАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИМ РЕСУРСОМ І НЕЗАКОННОЇ АГІТАЦІЇ У ЗАКЛАДАХ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

ВИБОРИ НАРОДНИХ ДЕПУТАТІВ 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), Міністерства міжнародних справ Канади 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, Міністерства міжнародних справ Канади, уряду Канади 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.

ifesukraine.org **info@ifesukraine.org**

Громадянська мережа ОПОРА

Громадянська мережа ОПОРА

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.

oporaua.org **info@opora.org.ua**

ГО "Центр UA" (Центр спільних дій)

CENTREUA
CENTRE OF UNITED ACTIONS
ЦЕНТР СПІЛЬНИХ ДІЙ: ГРОМАДСЬКА ОРГАНІЗАЦІЯ

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 поспіль 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 охорони здоров'я відіграють чималу роль у функціонуванні й розвитку суспільства. Водночас, аби успішно виконувати свої функції, вони повинні бути достатньо захищені від згубних впливів, зокрема 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 медичних закладів для отримання додаткової підтримки з боку лікарів, адміністрації лікарень і їх відвідувачів.

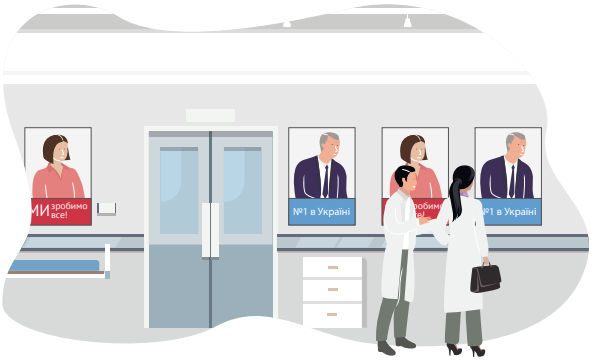
Особливо небезпечними є практики політично вмотивованого зловживання ресурсами публічних інституцій, зокрема медичних закладів державної і комунальної власності. Це – один із різновидів так званого **зловживання адміністративним ресурсом**, тобто *використання ресурсів, які належать державі, територіальній 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 функціонування закладів охорони здоров'я також небезпечне з огляду на те, що може бути зіпсована репутація як цих закладів, так і їхніх працівників.

Зловживання ресурсами медичних 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. Зловживання адміністративним ресурсом, у тому числі у сфері охорони здоров'я, порушує рівність партій і кандидатів на виборах, надаючи певним учасникам виборчого процесу незаконну і необґрунтовану перевагу.

В Україні зловживання адміністративним ресурсом на виборах, зокрема у сфері охорони здоров'я, впродовж тривалого часу було поширеною практикою. Після Євромайдану 2013–2014 років масштаби й поширеність зловживання адміністративним ресурсом зменшилися, однак загрози використання цих ганебних практик лишаються доволі високими.

Аби гарантувати політичну нейтральність закладів охорони здоров'я й запобігти зловживанню їхніми ресурсами під час виборів, Міністерство охорони здоров'я України разом із 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 ознаками порушення законодавства про вибори і зловживання адміністративним ресурсом, з якими можуть стикатися працівники закладів охорони здоров'я під час виборів народних депутатів України, а також надати рекомендації, як захистити себе від пов'язаних із цим загроз. Сподіваємося, наведені ситуації й поради стануть вам у пригоді.



СИТУАЦІЯ 1

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – головний лікар районної лікарні комунальної власності. Ви отримуєте дзвінок від начальника відділу охорони здоров'я районної державної адміністрації, який у наказовому тоні повідомляє, що ви зобов'язані забезпечити членство п'яти працівників вашої лікарні в дільничній виборчій комісії від однієї з політичних партій.

Згідно зі статтею 5 Закону України «Про вибори народних депутатів 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 охорони здоров'я 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 охорони здоров'я використовує свої владні повноваження на користь конкретного кандидата, а також намагається залучити до цього процесу працівників закладу комунальної власності.

Якщо ви погодитеся 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 охорони здоров'я районної державної адміністрації і повідомити йому, що в його діях є ознаки злочину, за який його можуть притягнути до кримінальної відповідальності.

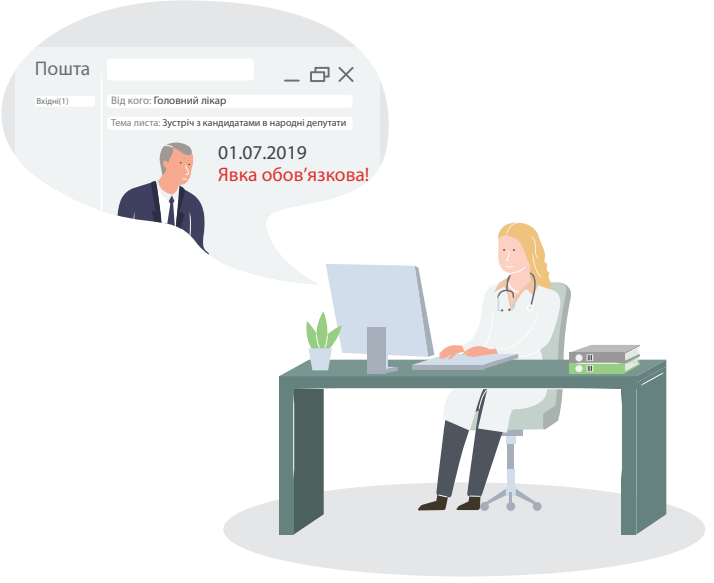
2. Звернутися за регіональними контактами незалежної спостережної організації ОПОРА на сайті **oporaua.org.**

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.**

СИТУАЦІЯ 2

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – лікар районної лікарні комунальної власності. Ви отримуєте повідомлення від представника адміністрації лікарні щодо того, що наступного тижня в приміщенні районної ради відбудеться зустріч із кандидатом у народні депутати. У повідомленні також ідеться, що адміністрація лікарні забезпечить транспорт для підвезення працівників вашої лікарні на цей захід.



Згідно з частиною 1 статті 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України», передвиборна агітація – це здійснення будь-якої діяльності з метою спонукання виборців голосувати за певного кандидата у депутати. Якщо під час зустрічі з кандидатом наступного тижня він закликатиме голосувати за себе, ця зустріч буде однією із форм передвиборної агітації. У такому разі її проведення в приміщенні районної ради порушуватиме частину 3 статті 74 цього Закону, якою *заборонено використовувати приміщення органів місцевого самоврядування для проведення заходів передвиборної агітації*. **Відповідальність** за це порушення

передбачена статтею 212[10] Кодексу України про адміністративні правопорушення у вигляді штрафу від 30 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 510 до 1 360 грн.

Крім того, ці дії можна розцінювати як зловживання адміністративним ресурсом, бо своїми вчинками представники адміністрації лікарні намагаються використати працівників закладу комунальної власності на користь певного кандидата.

Якщо адміністрація лікарні вимагатиме від вас взяти участь у цій зустрічі, такі дії можна розцінити як порушення вимог частини 2 статті 6 Закону України «Про вибори народних депутатів України», яка забороняє *застосування погроз чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та виявленню волі виборця.* У такому разі представникам адміністрації лікарні може загрожувати **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 лікарні брати участь у зустрічі з кандидатом.

2. Попередити представників адміністрації лікарні, 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 лікарні звернутися до територіального відділу Національної поліції із заявою про вчинення правопорушення або за номером **102.**

СИТУАЦІЯ 3

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – головний лікар районної лікарні комунальної власності. Ви присутні на апаратній нараді, скликаній департаментом охорони здоров'я районної державної адміністрації. Під час наради працівник департаменту охорони здоров'я у своєму виступі наголошує, що один із кандидатів у депутати забезпечив закупівлю необхідного устаткування для лікарень району, і закликає всіх присутніх підтримати цього кандидата на виборах.

Відповідно до частини 1 статті 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України», *публічні заклики голосувати за або не голосувати за кандидата у народні депутати або публічні оцінки діяльності кандидата у народні депутати* 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 74 цього Закону. Тому у висловлюваннях посадової особи департаменту охорони здоров'я є **ознаки адміністративного правопорушення**,

передбаченого статтею 212[10] 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 5 статті 3 Закону, яка вимагає від органів виконавчої влади рівного й неупередженого ставлення до всіх кандидатів у депутати. Ці дії також можна трактувати як зловживання адміністративним ресурсом, адже відповідний посадовець використовує владні повноваження, яким він наділений, для надання переваги конкретному кандидатові.

РЕКОМЕНДОВАНІ ДІЇ:

1. Попередити посадовця департаменту охорони здоров'я, 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 про вчинення правопорушення до територіального відділу Національної поліції або за номером **102.**

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

СИТУАЦІЯ 4

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – лікар, що працює у лікарні комунальної власності. Ви присутні на урочистому заході з нагоди відкриття нового корпусу лікарні. Під час урочистостей довірена особа кандидата у народні депутати розповідає про діяльність кандидата і його передвиборну програму, після чого вручає головному лікареві медичне обладнання для потреб лікарні.

Частина 1 статті 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України» передбачає, що будь-яка діяльність із метою спонукати голосувати за певного кандидата є передвиборною агітацією. Водночас, згідно з частиною 14 статті 74 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 лікарні як

медичному 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.

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 довіреній особі кандидата, що в його діях є ознаки кримінального правопорушення.

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

3. Запропонувати головному лікареві звернутися до територіального відділу Національної поліції із заявою про вчинення правопорушення або за номером **102.**

СИТУАЦІЯ 5

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – лікар, що працює у районній лікарні комунальної власності. Під час перебування в кабінеті головного лікаря ви помічаєте на стіні плакат, на якому зображено логотип і передвиборче гасло політичної партії, що бере участь у виборах народних депутатів. У розмові з вами головний лікар закликає Вас проголосувати за цю партію, попереджаючи, що відмова може призвести до позбавлення премії.

Згідно з частиною 1 статті 68 Закону України «Про вибори народних депутатів України», розповсюдження виборчих листівок і плакатів є однією з форм передвиборної агітації. Водночас частиною 5 статті 74 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 передвиборної агітації у вигляді плакатів у приміщенні лікарень державної чи комунальної власності.

Дії головного лікаря містять ознаки **адміністративного правопорушення**, передбаченого статтею 212[14] Кодексу України про адміністративні правопорушення, а саме:

розміщення матеріалів передвиборної агітації у заборонених законом місцях. Санкцією за це правопорушення є штраф, що становить 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 народних депутатів України» *забороняє застосування погроз чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та виявленню волі виборця.* Отже, погрози щодо позбавлення премії 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 вище дії головного лікаря 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 кандидатові.

РЕКОМЕНДОВАНІ ДІЇ:

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

2. Порекомендувати головному лікареві зняти плакат із логотипом і гаслом партії зі стіни його кабінету.

3. У разі наполягання головного лікаря 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 **oporaua.org.**

СИТУАЦІЯ 6

ОПИС СИТУАЦІЇ:

Ви – лікар, що працює в обласній лікарні комунальної власності. Під час п'ятихвилинки, на якій Ви присутні, головний лікар повідомляє, що кандидат у народні депутати має намір матеріально підтримати лікарню, і закликає всіх присутніх голосувати за цього кандидата. Він також попереджає, що відмова персоналу лікарні голосувати за цього кандидата може стати підставою для позбавлення премій.

Згідно зі статтею 58 Закону України «Про вибори народних депутатів України», публічні заклики голосувати за певного кандидата є однією з форм ведення передвиборної агітації. Водночас стаття 74 цього Закону забороняє *здійснювати агітацію під час проведення заходів, організованих державними і комунальними підприємствами.* Тому вказані **дії головного лікаря є незаконними**.

Така поведінка головного лікаря є підставою для притягнення його до адміністративної відповідальності, згідно зі статтею 212-10 Кодексу України про адміністративні правопорушення. Вона передбачає покарання у вигляді накладення штрафу на посадових осіб:

від 50 до 80 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, тобто від 850 до 1 360 грн.

Крім того, *застосування погроз чи будь-яких інших дій, що перешкоджають вільному формуванню та виявленню волі виборця, заборонено* частиною 2 статті 6 Закону України «Про вибори народних депутатів України». Тому головного лікаря може бути притягнуто й до кримінальної відповідальності згідно зі статтею 157 Кримінального кодексу України. Відповідальність за це порушення передбачає обмеження чи позбавлення волі на строк від 2 до 5 років.

РЕКОМЕНДОВАНІ ДІЇ:

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

2. У разі продовження тиску з боку головного лікаря звернутися до територіального відділу Національної поліції із заявою про вчинення правопорушення або за номером **102.**

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