



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

В И С Н О В О К

До протоколу № 109
від 02 листопада 2022 року

до проекту Закону України
про внесення змін до статті 173-4 Кодексу України
про адміністративні правопорушення щодо
вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування)
(реєстр. № 6457 від 22.12.2021)

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій за дорученням Голови Верховної Ради України розглянув на своєму засіданні 2 листопада 2022 року (протокол № 109) проект Закону України про внесення змін до статті 173-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування) (реєстр. № 6457 від 22.12.2021), поданий народним депутатом України Піпою Н.Р. та іншими народними депутатами України (протокол № 109), і зазначає таке.

У пояснювальній записці до законопроекту визначено, що його розроблено з метою захисту прав учасників освітнього, оздоровчо-виховного, навчально-тренувального процесу від булінгу задля створення безпечного середовища, що у свою чергу убезпечить учасників освітнього, оздоровчо-виховного, навчально-тренувального процесу.

Для досягнення вказаної мети у законопроекті пропонується внести до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) зміни, якими уточнити ознаки об'єктивної сторони окремих порушень, передбачених ст. 173-4 «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу», розповсюдивши її дію, окрім освітнього процесу, також на оздоровчо-виховний та навчально-тренувальний процеси.

Зазначений законопроект змістовно пов'язаний із проектом Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування) (реєстр. № 6393-1 від 22.12.2021).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило до законопроекту низку зауважень.

1. Зокрема, запровадження адміністративної відповідальності за певні діяння саме по собі не вирішить порушені у законопроекті питання, адже юридична відповідальність (як адміністративна, так і будь-яка інша) має вторинний характер і є засобом реагування на порушення норм регулятивного законодавства у відповідній сфері.

Для притягнення до адміністративної відповідальності за певні дії необхідно, щоб заборона вчиняти такі дії була чітко визначена у національному законодавстві. Наразі такий нормативно-правовий акт в Україні відсутній. Відповідні визначення, якими ознаки булінгу розповсюджуються на учасників оздоровчо-виховного та навчально-тренувального процесу, містяться у частині другій ст. 1 Закону України “Про фізичну культуру і спорт” (в редакції проекту № 6393-1) та у частині другій ст. 1 Закону України “Про охорону дитинства” (в редакції проекту № 6393-1). Однак, строки набрання чинності законопроектом, що розглядається, та змістовно пов’язаним із ним проектом № 6393-1 не синхронізовані.

Отже, запропоновані проектом зміни до КУпАП щодо встановлення відповідальності учасників оздоровчо-виховного та навчально-тренувального процесу за булінг можуть бути доречними тільки після внесення відповідних змін до регулятивного законодавства, а поданий законопроект має набирати чинності не раніше, ніж проект № 6393-1.

2. Окремі положення законопроекту в частині визначення термінів не відповідають принципу правової визначеності, наслідком чого може стати як можливість неоднакового їх тлумачення, так і незрозуміння їх змісту учасниками відповідних правовідносин та ускладнення з притягненням до відповідальності за ст. 173-4 КУпАП.

Однак, у ст. 1 Закону України “Про фізичну культуру і спорт” (у редакції проекту реєстр. № 6393-1) визначається термін “учасники навчально-тренувального процесу” (“спортсмени, інші особи, передбачені спеціальними законами та залучені до навчально-тренувального процесу у порядку, що встановлюється закладом фізичної культури і спорту”). У той же час з редакції законопроекту незрозуміло, кого конкретно слід вважати іншими особами навчально-тренувального процесу, а також які спеціальні закони мають у цій новелі на увазі.

Зауваження аналогічного характеру стосуються змін до ст. 1 Закону України “Про оздоровлення та відпочинок дітей”. Неможливо зрозуміти, яка поведінка має на увазі під “економічним насильством”, про яке йдеться як у положеннях законопроекту, так і у чинному п. 3-1 частини першої ст. 1 Закону України “Про освіту”.

3. Фахівці звертають увагу, що стаття 173-4 КУпАП (так само, як і інші статті Особливої частини цього Кодексу) складається із назви та частин, які, у свою чергу, поділяються на пункти, абзаци тощо. Отже, у законопроекті має йтися про викладення у новій редакції не абзацив 1, 9 ст. 173-4 КУпАП, а частин 1, 5 вказаної статті.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету та Міністерство фінансів України за підсумками розгляду прийшли до висновку, що реалізація законопроекту має опосередкований вплив на показники державного бюджету

(може призвести до збільшення дохідної частини та не впливатиме на його видаткову частину).

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу визнав положення законопроекту такими, що регулюються національним законодавством країн-членів Європейського Союзу та не підпадають під дію міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції.

Комітет Верховної Ради України з питань молоді і спорту рекомендує Верховній Раді України прийняти зазначений законопроект за основу.

Також до Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій надійшли експертні висновки від центральних органів виконавчої влади та відомств.

Міністерство освіти і науки України не має пропозицій і зауважень до тексту законопроекту.

Міністерство молоді та спорту України повідомляє, що зазначений акт потребує доопрацювання.

Зокрема, фахівці звертають увагу, що у зазначеному законопроекті та проектах Законів України за реєстр. №№ 6393 та 6393-1 наводяться різні визначення терміну “булінг”.

Враховуючи зазначене та з метою застосування єдиного підходу щодо визначення цього терміну в законодавчому полі, фахівці пропонують абзац п'ятий пункту 1 розділу 1 проекту закону викласти у такій редакції:

“булінг (цькування), тобто діяння (дії або бездіяльність) учасників освітнього процесу, процесу оздоровлення та відпочинку дітей, спортивних заходів та навчально-тренувального процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи та (або) такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, процесу оздоровлення та відпочинку дітей, учасників спортивних заходів та навчально-тренувального процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого”.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини зазначає, що законопроект підтримується за умови врахування зауважень.

Уповноважений вважає, що потребує уточнення використання запропонованого у законопроекті поняття “дитина” з огляду на те, що не лише діти є здобувачами освіти.

Відповідно до пункту 8 частини першої статті 1 Закону України “Про освіту” здобувачі освіти – вихованці, учні, студенти, курсанти, слухачі, стажисти, аспіранти (ад'юнкти) та інші особи, які здобувають освіту за будь-яким видом і формою здобуття освіти.

З метою недопущення звуження прав здобувачів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти пропонується викласти абзац перший статті 173-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення в такій редакції:

“Булінг (цькування) – діяння (дії або бездіяльність) учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному, сексуальному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що

вчиняються стосовно здобувача освіти та (або) таким здобувачем освіти стосовно іншого здобувача освіти, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого”.

Освітній омбудсмен підтримує законопроект і надає такі пропозиції.

1. На думку омбудсмена, існують певні неузгодженості у законодавстві, які не дозволяють здійснювати захист учасників освітнього процесу повною мірою.

Так, наразі у Верховній Раді України знаходяться три законопроекти щодо вдосконалення законодавства про булінг (№ 6393, № 6393-1, № 6457), які пропонують, зокрема:

- замінити у визначенні булінгу слова “малолітню чи неповнолітню особу” на слово “дитину”;

- додати у визначення поняття булінгу, крім учасників освітнього процесу, також учасників процесу оздоровлення та відпочинку дітей, спортивних змагань та (або) навчально-тренувальних зборів, закладів охорони здоров'я, дитячих закладів оздоровлення та відпочинку, закладів культури і мистецтва;

- внести визначення булінгу також до інших законів України: “Про фізичну культуру і спорт”, “Про охорону дитинства”, “Про оздоровлення та відпочинок дітей”.

Водночас зазначені зміни не усувають проблему відсутності захисту від булінгу в ситуації, коли всі учасники (і булер, і постраждалий) є повнолітніми особами.

2. Педагогічні працівники, яких суд визнав винними у вчиненні булінгу, не несуть дисциплінарної відповідальності. Це зумовлено тим, що наразі в законодавстві немає юридичних підстав для дисциплінарної відповідальності булерів, внаслідок чого вони продовжують обіймати свої посади, що спричиняє ризики здійснення нових випадків булінгу такими працівниками та породжує відчуття безкарності для булерів.

3. Відповідно до статті 54 Закону України “Про освіту” у разі вчинення булінгу педагога з боку неповнолітнього(їх) здобувача(ів) освіти на захист педагога буде діяти законодавство про булінг. Водночас, якщо здобувач(і) освіти повнолітні(ї) та скоїли булінг щодо педагога або у разі цькування повнолітніми здобувачами освіти один одного, - на ці випадки норми антибулінгового законодавства не поширюються. Також педагоги практично не захищені від цькування з боку батьків здобувачів освіти.

4. Однією з актуальних проблем у закладах освіти є мобінг - це дії учасників трудових відносин, які полягають у психологічному, економічному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються стосовно працівника з метою приниження його людської гідності за певними ознаками, створення стосовно нього напруженої, ворожої, образливої атмосфери та/або примушування учасника трудових відносин до зміни місця роботи.

У зв'язку з вищезазначеним омбудсмен рекомендує:

- ініціювати внесення змін до законодавчих актів, зокрема до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України “Про освіту” та інших, усунувши обмеження, за яким булінгом не може вважатися ситуація, у якій всі учасники - повнолітні особи;

- сприяти розробленню протоколів й механізмів реагування на випадки булінгу в закладах професійної (професійно-технічної), передвищої та вищої освіти;
- ініціювати внесення змін до законодавства щодо недопущення зайняття посад педагогічних працівників та керівників закладів освіти особами, які визнані у судовому порядку винними у вчиненні булінгу, та відповідальності педагогічних працівників за булінг, а саме:
 - додати до пункту 2 статті 26 Закону України “Про освіту” положення такого змісту: “Не може протягом п’яти років обіймати посаду керівника закладу освіти особа, яка визнана у судовому порядку винною у вчиненні булінгу”;
 - доповнити частину четверту статті 39 Закону України “Про повну загальну середню освіту” текстом наступного змісту: “До складу конкурсної комісії не може входити особа, яка визнана у судовому порядку винною у вчиненні булінгу”;
 - ініціювати зміни до законодавчих актів, які знижують кваліфікаційну категорію та скасовують педагогічні звання у педагогічних працівників, яких суд визнав винними у булінгу;
 - ініціювати внесення у правове поле поняття “мобінг”.

Інститут законодавства Верховної Ради України (нині Дослідницька служба Верховної Ради України) звертає увагу на те, що чинне національне законодавство України не містить визначення понять “оздоровчо-виховний процес”, “навчально-тренувальний процес”. Таким чином, прийняття запропонованих законопроектів змін спричинить виникнення правової прогалини, оскільки ряд правовідносин залишаться поза межами законодавчого врегулювання”.

На засіданнях підкомітетів з питань загальної середньої, інклюзивної освіти та освіти на тимчасово окупованих територіях та з питань вищої освіти 21.02.2022 р. було розглянуто зазначений законопроект і рекомендовано Верховній Раді України прийняти його за основу та в цілому.

Заслухавши інформацію ініціаторів законопроекту, голови підкомітету з питань загальної середньої, інклюзивної освіти та освіти на тимчасово окупованих територіях Лис О.Г., представників Міністерства освіти і науки України та Міністерства внутрішніх справ України, **Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій ухвалив:**

1. Рекомендувати Верховній Раді України відповідно до пункту 1 частини першої статті 114 Закону України “Про Регламент Верховної Ради України” проект Закону України про внесення змін до статті 173-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування) (реєстр. № 6457 від 22.12.2021), поданий народним депутатом України Піпою Н.Р. та іншими народними депутатами України, за результатами розгляду в першому читанні прийняти за основу.

2. Направити цей Висновок Комітету Верховної Ради України з питань правоохоронної діяльності, визначеного головним з опрацювання цього законопроекту.

Голова Комітету



Сергій БАБАК