



ВЕРХОВНА РАДА УКРАЇНИ
КОМІТЕТ З ПИТАНЬ ОСВІТИ, НАУКИ ТА ІННОВАЦІЙ

В И С Н О В О К

До протоколу № 122
від 07 червня 2023 року

**до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів
України щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу
(цькуванню) (реєстр. № 6393 від 06.12.2021);**
**проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України
щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування)
(реєстр. № 6393-1 від 22.12.2021)**

Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій на своєму засіданні 07 червня 2023 (протокол № 122) повторно, в порядку, встановленому частиною п'ятою статті 44 Закону України "Про комітети Верховної Ради України", розглянув проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькуванню) (реєстр. № 6393 від 06.12.2021), поданий народним депутатом України Мезенцевою М.С. та іншими народними депутатами України (далі - законопроект 6393), та альтернативний до нього проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування) (реєстр. № 6393-1 від 22.12.2021), поданий народним депутатом України Піпою Н.Р. та іншими народними депутатами України (далі - законопроект № 6393-1).

У пояснювальній записці до законопроекту № 6393 визначено, що його розроблено з метою вдосконалення на законодавчому рівні поняття булінгу (цькування), розширення сфер його застосування, а також встановлення механізму захисту прав дітей та інших осіб, які є учасниками процесу

оздоровлення та відпочинку, освітнього процесу, навчально-тренувальної та спортивної роботи.

Для досягнення цієї мети законопроектом пропонується внести зміни до законів України “Про освіту”, “Про вищу освіту”, “Про охорону дитинства”, “Про оздоровлення та відпочинок дітей”.

Положеннями законопроекту передбачається, зокрема, що держава здійснює захист дитини від булінгу (цькування); засновник закладу вищої освіти здійснює контроль за виконанням плану заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню); батьки або інші законні представники дітей мають право на повне та неупереджене розслідування випадків булінгу (цькування) стосовно дитини або будь-якого іншого учасника процесу оздоровлення та відпочинку дітей та інше.

У пояснювальній записці до законопроекту № 6393-1 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 забезпечить учасників освітнього, оздоровчо-виховного, навчально-тренувального процесу.

Для досягнення цієї мети законопроектом пропонується внести зміни до законів України “Про фізичну культуру і спорт”, “Про охорону дитинства”, “Про оздоровлення та відпочинок дітей”, “Про освіту”.

На засіданні Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій було звернено увагу на те, що концепція запропонованих законопроектом за реєстр. № 6393-1 змін в цілому є ідентичною з тими змінами до законодавства, які містяться в законопроекті за реєстр. № 6393.

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило низку зауважень до законопроекту № 6393, зокрема щодо:

- пропозицій визначити ознаки булінгу (цькування) у сферах оздоровлення та відпочинку дітей, фізичної культури і спорту, охорони здоров'я тощо, які, на думку ГНЕУ, виходять за межі предмету регулювання зазначеного Закону, який відповідно до преамбули до нього регулює суспільні відносини, що виникають у процесі реалізації конституційного права людини на освіту, прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб, які беруть участь у реалізації цього права, а також визначає компетенцію державних органів та органів місцевого самоврядування у сфері освіти;

- відсутності змін до статті 173-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, яка передбачає адміністративну відповідальність за булінг (цькування) та містить ознаки такого діяння лише у сфері освіти;

- недостатньої чіткості окремих положень законопроекту, наслідком чого може стати як можливість їх неоднакового тлумачення, так і нерозуміння їх змісту учасниками відповідних правовідносин;

- окремих змін (зміни до статті 33 **Закону № 375-VI**), якими пропонується врегулювати суспільні відносини та які безпосередньо не належать до предмету регулювання закону, є питаннями організаційно-технічного характеру та можуть бути врегульовані підзаконними нормативно-правовими актами, зокрема, Типовим положенням про дитячий заклад оздоровлення та відпочинку

(затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 28.04.2009 № 422 (в редакції від 28.04.2021));

- відсутності раціональної основи пропозиції законопроекту, згідно з якою “керівник дитячого закладу оздоровлення та відпочинку несе відповідальність за створення у дитячому закладі оздоровлення та відпочинку безпечного середовища, вільного від насильства та булінгу (цькування), у тому числі з урахуванням пропозицій територіальних органів (підрозділів) Національної поліції України, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров’я ...” (нова частина четверта статті 33 **Закону № 375-VI**), **оскільки пропозиції (поради), на відміну від приписів нормативно-правових актів, приписів** державних органів нагляду (контролю) щодо усунення порушень вимог законодавства, не є обов’язковими до виконання;

- недоліків техніко-юридичного характеру;

- необхідності перегляду строку набрання чинності Законом, проект якого розглядається, – “з дня, наступного за днем його опублікування”;

- необхідності узгодження змін із змінами до проекту Закону України про внесення змін до статті 173-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування) (законопроект № 6457 від 22.12.2021), в якому дещо по-іншому визначаються основні ознаки булінгу (цькування).

Головне науково-експертне управління Апарату Верховної Ради України висловило також низку зауважень до законопроекту 6393-1, у тому числі аналогічних до законопроекту № 6393, зокрема щодо:

- недотримання принципу правової визначеності;

- відсутності порядку надання психолого-педагогічних послуг дітям, які постраждали від булінгу під час перебування в дитячих закладах оздоровлення та відпочинку;

- пропозиції врегулювати в окремих випадках суспільні відносини, які безпосередньо не належать до предмету регулювання закону;

- необхідності усунення правової колізії у застосуванні норми адміністративного законодавства стосовно відповідальності керівників закладів освіти за неповідомлення органів Національної поліції України про випадки булінгу (цькування), про які їм стало відомо;

- недоліків техніко-юридичного характеру (неузгодженість з термінами, які використовуються в чинних законах України), використання в тексті слів “у тому числі” тощо);

- необхідності перегляду строку набрання чинності Законом, проект якого розглядається, – “з дня, наступного за днем його опублікування”.

Комітет Верховної Ради України з питань бюджету та Міністерство фінансів України визначили, що реалізація законопроектів 6393 та 6393-1 *не матиме впливу на показники бюджету.*

Комітет Верховної Ради України з питань інтеграції України до Європейського Союзу визнав, що законопроекти №№ 6393, 6393-1 *не суперечать міжнародно-правовим зобов’язанням України у сфері європейської*

інтеграції.

Комітет Верховної Ради України з питань молоді і спорту рекомендує прийняти законопроект № 6393 за основу з врахуванням під час підготовки до другого читання окремих положень, що стосуються закладів фізичної культури та спорту і закладів оздоровлення та відпочинку дітей, передбачених у законопроекті № 6393-1.

Зокрема, Комітет Верховної Ради України з питань молоді і спорту вважає, що недоліком законопроекту № 6393 є відсутність необхідних змін до Закону України “Про фізичну культуру та спорт”, що унеможлиблює його застосування у закладах фізичної культури та спорту.

Недоліком законопроекту № 6393-1, на думку Комітету Верховної Ради України з питань молоді і спорту є те, що у змінах до різних законів наведені різні визначення поняття булінгу (цькування), що може призвести до неоднозначного та помилкового тлумачення при застосуванні.

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 в межах компетенції надало низку зауважень і пропозицій до тексту законопроекту № 6393, зокрема:

1. У зв'язку з необхідністю приведення термінології у відповідність до Закону України “Про фізичну культуру і спорт” термін “булінг” в законопроекті викласти в такій редакції:

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

2. Щодо необхідності усунення правової колізії у застосуванні норми адміністративного законодавства стосовно відповідальності керівників закладів освіти за неповідомлення органів Національної поліції України про випадки булінгу (цькування), про які їм стало відомо.

3. Виключити норми законопроекту, що передбачають внесення змін до Законів України “Про вищу освіту” та “Про оздоровлення та відпочинок дітей” стосовно здійснення контролю за виконанням плану заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладі освіти, оскільки ні затвердження плану заходів, ні контроль щодо його виконання не може бути нормою закону.

Міністерство освіти і науки України надало також низку зауважень до законопроекту № 6393-1, зокрема щодо:

- необхідності доопрацювання його в частині внесення змін до статті 173-4 Кодексу України про адміністративне правопорушення;

- різного визначення поняття булінг (цькування) у законодавстві, яке може призвести до неоднозначного та помилкового тлумачення при застосуванні правових норм відповідними суб'єктами реагування на випадки булінгу (цькування);

- доопрацювання понять “оздоровчо-виховний процес” та “процес оздоровлення та відпочинку” з метою однозначного визначення учасників відповідного процесу;

- доопрацювання законопроекту в частині визначення, що керівники закладів фізичної культури і спорту, оздоровлення та відпочинку повинні вживати відповідних заходів реагування у випадках булінгу в порядку, встановленому центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері фізичної культури та спорту та центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері оздоровлення та відпочинку дітей.

Міністерство молоді та спорту України підтримує проект Закону України № 6393 із зауваженнями, зокрема щодо необхідності приведення термінології, що застосовується у проекті Закону України № 6393, у відповідність до Закону України “Про фізичну культуру і спорт”.

Проект Закону України № 6393-1 Міністерством молоді та спорту не підтримується.

Національна академія правових наук України у своїх експертних висновках до законопроектів № 6393 та 6393-1 зазначає, що вважає помилковим залишати у визначенні поняття булінг бездіяльність і висловлює підтримку визначенню терміну булінгу, наведеному у проекті 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).

Національна академія правових наук України також звертає увагу на те, що автори законопроекту № 6393 намагаються поширити поняття булінгу на всі без виключення сфери життя суспільства, при цьому не вносячи відповідні зміни у профільні нормативно-правові акти, обмежуючись виключно кількома, які не є профільними. Так, у запропонованих законопроектом змінах до пункту 3-1 частини першої статті 1 Закону України “Про освіту” визначаються ознаки булінгу (цькування) у сферах оздоровлення та відпочинку дітей, фізичної культури і спорту, охорони здоров'я тощо, що відповідно виходить за межі предмету регулювання зазначеного профільного Закону.

Також в експертному висновку Національної академії правових наук України зазначено, що окремі положення законопроекту 6393 потребують удосконалення та закріплення чітких термінів та визначень, оскільки у законопроекті деякі положення законопроекту викладені не чітко, що призводить до їх нерозуміння (не розкрито поняття безпечного освітнього простору, яке запропоновано у пункті 8 частини другої статті 15 Закону України “Про вищу освіту”, недоречність пропозиції притягнення до відповідальності осіб, яким про булінг стало відомо зі слів інших осіб, які були свідками такого булінгу).

Національна академія правових наук України не погоджується також з пропозиціями авторів законопроекту 6393-1 щодо проведення процедури перевірки випадків булінгу (цькування) представниками адміністрації відповідної освітньої установи, іншої установи, в якій проводиться навчально-виховний, тренувальний або оздоровчий процес.

Розгляд усіх без виключення повідомлень про факти булінгу (цькування) з метою уникнення приховування (латентності) такого роду фактів слід внести до компетенції відповідних підрозділів Національної поліції України з залученням представників соціальних служб, залишивши в компетенції представників адміністрації закладів освіти або установ, в яких проходить навчально-виховний та процес вжиття профілактичних заходів булінгу, припинення такого роду дій із закріпленням обов'язку повідомлення про відповідні факти представників органів Національної поліції України та соціальних служб.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, висловлюючи підтримку законопроектів № 6393 та 6393-1, надає низку пропозицій до законопроекту 6393, зокрема щодо необхідності:

- внесення відповідних змін до окремих законів України “Про вищу освіту”, “Про охорону дитинства”, “Про оздоровлення та відпочинок дітей”;
- поширення на усіх здобувачів незалежно від віку норми пункту 31 частини першої статті 1 Закону України “Про освіту” і тим самим недопущення звуження прав здобувачів професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти;
- доопрацювання законопроекту в частині внесення відповідних змін стосовно визначення терміну “булінг (цькування)” до законів, які регламентують здобуття дошкільної, повної загальної середньої, професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, позашкільної освіти;
- уніфікувати підходи у визначенні прав та обов'язків у питанні протидії булінгу для всіх суб'єктів (необхідність змін до Закону України “Про оздоровлення та відпочинок дітей”, якими передбачити повноваження для засновника закладу оздоровлення та відпочинку щодо протидії булінгу);
- зазначити типові ознаки булінгу, які дають можливість відмежувати таке правопорушення від інших діянь, у законах України “Про охорону дитинства”, “Про оздоровлення та відпочинок дітей” та інших законах.

Уповноважений Верховної Ради України з прав людини також надає низку пропозицій до законопроекту 6393-1, зокрема щодо:

- дискусійності пропонованого визначення терміну “навчально-тренувальний процес”, оскільки його описова частина не у повній мірі враховує характерні ознаки та процеси, притаманні такій сфері діяльності як фізична культура і спорт;
- необхідності забезпечення юридичної визначеності (поняття “негайне реагування” на випадки булінгу (цькування) стосовно дитини або будь-якого іншого учасника освітнього процесу є оціночним);
- необхідності доопрацювання статті 173-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою встановлюється відповідальність за “булінг (цькування), що вчиняється стосовно малолітньої чи неповнолітньої

особи або такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого”.

За результатами опрацювання законопроекту **Інститут законодавства Верховної Ради України** (нині **Дослідницька служба Верховної Ради України**) зазначає необхідність:

- внести відповідні зміни до законів України “Про професійну (професійно-технічну) освіту” (щодо неповнолітніх здобувачів), “Про фізичну культуру і спорт”, “Основ законодавства України про охорону здоров'я”, “Про культуру” тощо, враховуючи пропозицію законопроекту щодо розширення сфер з протидії булінгу;

- доопрацювати статтю 173-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення, якою встановлюється відповідальність за “булінг (цькування), що вчиняється стосовно малолітньої чи неповнолітньої особи або такою особою стосовно інших учасників освітнього процесу, внаслідок чого могла бути чи була заподіяна шкода психічному або фізичному здоров'ю потерпілого”.

Освітній омбудсмен у своєму висновку зазначає, що підтримує зміни, запропоновані законопроектом № 6393, однак звертає увагу на те, що:

- вони не усувають проблему відсутності захисту від булінгу в ситуації, коли всі учасники (і булер, і постраждалий) є повнолітніми особами, адже відповідно до законодавства України дитиною є особа віком до 18 років;

- педагогічні працівники, яких суд визнав винними у вчиненні булінгу, не несуть дисциплінарної відповідальності, оскільки в законодавстві немає юридичних підстав для дисциплінарної відповідальності булерів, внаслідок чого вони продовжують обіймати свою посаду, що спричиняє ризики здійснення нових випадків булінгу такими працівниками та породжує відчуття безкарності для булерів;

- норми антибулінгового законодавства не поширюються на випадки, коли здобувач(і) освіти повнолітні(й) та скоїли булінг щодо педагога або у разі цькування повнолітніми здобувачами освіти один одного.

Враховуючи вищезазначене, освітній омбудсмен вважає за необхідне:

- внести зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України “Про освіту” та інші законодавчі акти, якими усунути 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), фахової 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;

- 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”.

Освітній омбудсмен у своєму висновку до законопроекту 6393-1 висловлює зауваження та пропозиції, аналогічні до законопроекту № 6393.

На засіданні підкомітетів з питань загальної середньої, інклюзивної освіти та освіти на тимчасово окупованих територіях та з питань вищої освіти 29.05.2023 р. рекомендовано підтримати доопрацьований народними депутатами України - членами Комітету з питань освіти, науки та інновацій законопроект з новою назвою **«Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання насильству та унеможливлення жорстокого поводження з дітьми»**, а законопроекти реєстр. № 6393 і № 6393-1-відхилити.

Опрацювавши законопроекти № 6393, 6393-1 та враховуючи, що обидва законопроекти потребують суттєвого доопрацювання та розширення сфер застосування (зокрема в частині сфери культури, охорони здоров'я, соціальних послуг тощо), Комітет Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій дійшов висновку про необхідність комплексного підходу до питання вдосконалення законодавства стосовно протидії булінгу (цькуванню) та у зв'язку із зазначеним вважає за доцільне внести на розгляд Верховної Ради України у порядку, встановленому частиною другою статті 110 Регламенту Верховної Ради України, доопрацьований народними депутатами України – членами Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій законопроект з урахуванням основних положень законопроектів реєстр. №№ 6393 та 6393-1 (додається), а законопроекти реєстр. №№ 6393 та 6393-1 – відхилити.

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

1. Висновки Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій від 02.11.2022 (протокол № 109) до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькуванню) (реєстр.№ 6393 від 06.12.2021) та до проекту Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування) (реєстр. № 6393-1 від 22.11.2021) вважати такими, що скасовані.

2. Підтримати підготовлену Комітетом Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій редакцію доопрацьованого законопроекту, доручити Голові Комітету Бабаку С.В. оформити та в установленому порядку зареєструвати цей законопроект як проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання насильству та унеможливлення жорстокого поводження з дітьми» і внести його на розгляд Верховної Ради України з урахуванням вимог частини другої статті 110 Регламенту Верховної Ради України.

3. Рекомендувати Верховній Раді України:

3.1. Включити зазначений законопроект до Порядку денного дев'ятої сесії дев'ятого скликання Верховної Ради України.

3.2. За результатами розгляду прийняти доопрацьований народними депутатами України – членами Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій проект Закону України з новою назвою “Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання насильству та унеможливлення жорстокого поводження з дітьми” за основу.

3.3. Проекти законів України про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькуванню) (реєстр. № 6393 від 06.12.2021), поданий народним депутатом України Мезенцевою М.С. та іншими народними депутатами України, та про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення законодавства щодо протидії булінгу (цькування) (реєстр. № 6393-1 від 22.12.2021), поданий народним депутатом України Піпою Н.Р. та іншими народними депутатами України, відхилити.

4. Доповідачем від Комітету Верховної Ради України з питань освіти, науки та інновацій з цього питання на пленарному засіданні Верховної Ради України визначити народного депутата України, секретаря Комітету Піпу Н.Р.

Додатки:

- 1) текст доопрацьованого законопроекту на 9 арк.;
- 2) пояснювальна записка на 4 арк.;
- 3) порівняльна таблиця на 23 арк.;
- 4) проект Постанови Верховної Ради України на 1 арк.

Голова Комітету



Сергій БАБАК