

**АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО І ПРОЦЕС;
ФІНАНСОВЕ ПРАВО; ІНФОРМАЦІЙНЕ ПРАВО**

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32844/2618-1258.2019.5-2.21>

КОЗИН А.О.

**ДО ХАРАКТЕРИСТИКИ СИСТЕМИ СУБ'ЄКТІВ ПРОТИДІЇ БУЛІНГУ
(ЦЬКУВАННЮ) В УКРАЇНІ**

У статті, спираючись на аналіз наукових поглядів вчених та норм чинного законодавства України, визначено коло та надано характеристику ключовим суб'єктам протидії булінгу (цькуванню) в нашій державі. Відзначено, що до відповідних суб'єктів належать як органи влади, так і окремі посадові особи. Всі суб'єкти запропоновано поділити на три великі групи: 1) суб'єкти прямої організації протидії; 2) суб'єкти забезпечення протидії булінгу (цькуванню); 3) суб'єкти реагування. З'ясовано, що основу системи учасників протидії булінгу (цькування) в Україні становлять дві групи уповноважених суб'єктів, а саме: органи державного управління освітою та правоохоронні органи – Національна поліція. В організаційно функціональній структурі державного управління освітою виділяються три рівні: 1) вищий – Кабінет Міністрів України, забезпечує реалізацію засад державної освітньої політики, здійснює контроль даного процесу; 2) центральний – Міністерство освіти та науки, яке бере участь у формуванні державної освітньої політики, розробляє концепції, прогнози, проекти цільових державних програм розвитку, пропозицій і доповнень до законодавчих актів, здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері освіти; 3) місцевий – органи влади Автономної республіки Крим, місцеві держадміністрації, які відповідають за реалізацію державної освітньої політики на території відповідної адміністративної одиниці, готують і вносять на розгляд відповідної ради проекти бюджетних витрат на освіту, здійснюють управління закладами освіти, координують роботу інших структур влади щодо реалізації державних, регіональних програм розвитку освіти. Наголошено, що освітній омбудсмен та підпорядкована йому служба – це суб'єкт забезпечення протидії булінгу (цькуванню) в Україні. Саме існування та діяльність зазначеної посадової особи є гарантією дотримання прав і свобод у сфері освітньої діяльності держави. Так, у межах своїх повноважень освітній омбудсмен зобов'язаний розглядати скарги, пов'язані із порушенням прав осіб, задіяних у секторі освіти, зокрема, за фактами вчинення щодо них або інших осіб булінгу (цькування), та відповідним чином реагувати на них – повідомляти правоохоронні органи та інші уповноважені відомства.

Ключові слова: система, суб'єкт, протидія, булінг, законодавство, організація протидії, забезпечення протидії, суб'єкти реагування.

The article, based on the analysis of scientific views of scientists and norms of the current legislation of Ukraine, defines the circle and characterizes key subjects of counteraction to bullying (harassment) in our country. It is noted that both the authorities and individuals are relevant entities. All subjects are proposed to be divided into three large groups: 1) subjects of direct organization of counteraction; 2) subjects of counteraction to the bullying; 3) subjects of response. It has been established that the basis of the sys-

tem of participants in counteraction to bullying (harassment) in Ukraine is formed by two groups of authorized entities, namely: public education authorities and law enforcement – the National Police. There are three levels in the organizational and functional structure of the state education management: 1) the highest – the Cabinet of Ministers of Ukraine, ensures the implementation of the principles of the state educational policy, controls the process; 2) central – the Ministry of Education and Science, which participate in the formation of state education policy, develop concepts, forecasts, projects of targeted state development programs, proposals and amendments to legislative acts, monitor the observance of legislation in the field of education; 3) local – the authorities of the Autonomous Republic of Crimea, local state administrations responsible for the implementation of the state educational policy in the territory of the respective administrative unit, prepare and submit to the relevant council draft budgetary expenditures on education, administer educational institutions, coordinate the work of other authorities on implementation of state, regional education development programs. It is emphasized that the Educational Ombudsman and his subordinate service are the subjects of counteraction to bullying in Ukraine. The very existence and activity of the said official is a guarantee of observance of rights and freedoms in the sphere of educational activity of the state. Thus, within the limits of its powers, the educational ombudsman is obliged to consider complaints related to violations of the rights of persons involved in the education sector, in particular, the facts of committing them or other persons of bullying, and to respond accordingly to them – to inform law enforcement bodies and other authorized agencies.

Key words: *system, subject, counteraction, billing, legislation, counteraction organization, counteraction provision, response entities.*

Вступ. Дослідження особливостей організаційно-правових засад протидії булінгу (цькуванню) в Україні показало, що одним з головних питань, які вони регламентують, є діяльність уповноважених суб'єктів у вказаній сфері. Пов'язано цей момент із тим, що протидія булінгу (цькуванню) – це діяльність, послідовність дій, юридично визначених, об'єднаних єдиною метою. Однак діяльність є «мертвою» доки її реалізацією не займаються відповідні особи, «гравці» в рамках конкретної сфери суспільних відносин. До числа таких належать суб'єкти протидії булінгу (цькуванню) в Україні, правовий статус яких наразі у науці права не визначено, як і не встановлено їх системний склад.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо суб'єктного складу протидії булінгу (цькуванню) в Україні у своїх наукових працях розглядали: Н.Г. Протасова, С.В. Крисюк, Т.О. Лукіна, І.К. Білодід, В.О. Стремєцька, Г.О. Алексеєнко, К.М. Плутицька, Ю.І. Кругул, Т.Г. Гришина, В.Р. Петросянц, Д.Г. Заброра, П.І. Шаганенко, В.М. Гаращук та багато інших. Загалом позитивно оцінюючи здобутки вказаних вище фахівців, справедливим буде вказати, що на цей час у науковій літературі відсутні комплексні дослідження, присвячені аналізу системи суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) в Україні.

Постановка завдання. Отже, метою статті є надання характеристики системі суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) в Україні.

Результати дослідження. Починаючи наукове дослідження, слід вказати, що суб'єкт – це універсальна категорія, яка позначає певну особу, індивіда, або колектив, що характеризується єдністю. Своєю чергою у правовій галузі терміном «суб'єкт» позначається учасник правовідносин, іншими словами, індивід (фізична або юридична особа), який володіє набором прав і обов'язків та вступає на основі цього із іншими суб'єктами у суспільні відносини. Отже, фактично, суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) в Україні можна охарактеризувати, як фізичних та юридичних осіб, які на підставі наданих їм законом прав та обов'язків є учасниками суспільних відносин, що виникають у сфері реалізації діяльності із протидії булінгу (цькуванню). Подібне визначення є логічним та правильним з погляду вищенаведених теоретичних положень, однак у ньому не йдеться про один важливий аспект зазначених суб'єктів – ознаку їх системності.

Система передбачає не просту сукупність елементів, а впорядковане угруповання останніх, засноване на тісному взаємозв'язку. Так, лише в сукупності система являє цілісне утворення, при цьому кожен її елемент має значний рівень самостійності. Через це більш доцільним є розуміння системи як певного середовища, що існує з конкретною метою, в середині якого самостійні за своєю природою елементи об'єднуються та тісно взаємодіють один з одним. Беручи до уваги

цей важливий аспект суб'єкти протидії булінгу (цькуванню) в Україні являють собою систему самостійних, взаємодіючих між собою уповноважених законодавством фізичних та юридичних осіб, які діють у сукупності та на підставі наданих їм законом прав та обов'язків є учасниками суспільних відносин, що виникають у сфері реалізації діяльності із протидії булінгу (цькуванню).

На жаль, сьогодні законодавство чітко не визначає суб'єктний склад протидії булінгу (цькуванню). Так, лише в Наказі Міністерства освіти і науки України «Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти» від 28.12.2019 № 1646 зазначається, що суб'єктами реагування у разі настання випадку булінгу (цькування) в закладах освіти є: служба освітнього омбудсмена; служби у справах дітей; центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді; органи місцевого самоврядування; керівники та інші працівники закладів освіти; засновник (засновники) закладів освіти або уповноважений ним (ними) орган; територіальні органи (підрозділи) Національної поліції України [1]. Безумовно, наведений перелік заслуговує на увагу, але водночас він обмежений винятково питанням реагування на випадки булінгу, тоді як протидія цьому явищу є, на наш погляд, більш широкою діяльністю, до якої залучено одразу декілька щаблів управлінської ієрархії.

Так, основу системи учасників протидії булінгу (цькування) в Україні становлять дві групи уповноважених суб'єктів, а саме: органи державного управління освітою та правоохоронні органи – Національна поліція. В організаційно функціональній структурі державного управління освітою виділяються три рівні: 1) вищий – Кабінет Міністрів України (далі – КМУ), забезпечує реалізацію засад державної освітньої політики, здійснює контроль даного процесу; 2) центральний – Міністерство освіти та науки, яке бере участь у формуванні державної освітньої політики, розробляє концепції, прогнози, проекти цільових державних програм розвитку, пропозицій і доповнень до законодавчих актів, здійснює контроль за дотриманням законодавства у сфері освіти; 3) місцевий – органи влади Автономної республіки Крим, місцеві держадміністрації, які відповідають за реалізацію державної освітньої політики на території відповідної адміністративної одиниці, готують і вносять на розгляд відповідної ради проекти бюджетних витрат на освіту, здійснюють управління закладами освіти, координують роботу інших структур влади щодо реалізації державних, регіональних програм розвитку освіти [2, с. 14].

Кожний орган відповідного рівня державного управління в галузі освіти виконує повноваження у сфері протидії булінгу (цькуванню). Так, наприклад, Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. КМУ безпосередньо не реалізує заходи із протидії булінгу (цькуванню) в Україні, водночас у межах своїх повноважень він виконує загальне керівництво органами виконавчої влади, зокрема, Міністерством освіти та науки, контролює виконання ними своїх повноважень, які останні реалізують, наприклад, у сфері протидії булінгу (цькуванню). Окрім того, Кабінет Міністрів України здійснює формування організаційних засад протидії цьому негативному явищу. Так, наприклад, своїми нормативно-правовими актами регламентує роботу окремих суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) в Україні. Зокрема, КМУ затверджує положення про освітнього омбудсмена, Центри соціальних служб сім'ї, дітей та молоді, Службу у справах дітей тощо.

Не менш важливим суб'єктом протидії булінгу (цькуванню) в нашій державі виступає орган другого рівня державного управління освітою – Міністерство освіти і науки України (далі – МОН). Останнє є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. МОН є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади [3]. Відповідно до Закону України «Про освіту» від 05.09.2017 № 2145-VIII зазначений орган: з урахуванням пропозицій центрального органу виконавчої влади з питань формування і реалізації державної політики у сфері захисту прав і свобод людини та громадянина, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я, головного органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну правову політику, центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику з питань сім'ї та дітей, розробляє та затверджує план заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладах освіти, порядок реагування на випадки булінгу (цькування), порядок застосування заходів виховного впливу; узагальнює та оприлюднює інформацію про випадки булінгу (цькування) в закладах освіти [4]. Як і Кабінет Міністрів України, МОН також має повноваження у сфері організації протидії булінгу (цькування) за напрямом своєї роботи. Зокрема, саме наказом Міністерства освіти і науки затверджено Порядок реагування на випадки булінгу (цькування), а також інші нормативні документи у зазначеному напрямку.

Протидія місцевих органів влади булінгу (цькуванню) відбувається через підпорядковані їм органи та заклади, зокрема, Служби у справах дітей та Центри соціальних служб для сімей, дітей та молоді. Так, до основних завдань Служби у справах дітей належить: реалізація на відповідній території державної політики з питань соціального захисту дітей, запобігання дитячій бездоглядності та безпритульності, вчиненню дітьми правопорушень; розроблення і здійснення самостійно або разом з відповідними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, громадськими організаціями заходів щодо захисту прав, свобод і законних інтересів дітей; тощо [5]. До того ж у випадках виникнення фактів булінгу (цькування) Служба у справах дітей зобов'язана вирішити питання щодо соціального захисту малолітньої чи неповнолітньої особи, яка стала стороною булінгу (цькування), з'ясувати причини, які призвели до випадку булінгу (цькування), та вжити заходів для усунення таких причин [1].

Своєю чергою Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді – це спеціальні заклади, що проводять соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги. Мережа подібних центрів складається з республіканського (Автономної Республіки Крим), обласних, Київського та Севастопольського міських, районних, міських, районних у містах центрів. До основних завдань таких центрів належить: здійснення організаційно-правового, методичного та інформаційного забезпечення діяльності центрів соціально-психологічної допомоги, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, соціальних центрів матері та дитини, центрів для ВІЛ-інфікованих дітей та молоді, центрів ресоціалізації наркозалежної молоді, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей та молоді з функціональними обмеженнями; організація та проведення семінарів та тренінгів; забезпечення впровадження нових соціальних технологій, спрямованих на: раннє виявлення сімей, дітей та молоді, які перебувають у складних життєвих обставинах і потребують сторонньої допомоги; тощо [6]. У разі виявлення фактів булінгу керівники закладів освіти повідомляють зазначені центри з метою здійснення оцінки потреб сторін булінгу (цькування), визначення соціальних послуг та методів соціальної роботи, забезпечення психологічної підтримки та надання соціальних послуг [1].

Наступну групу суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) становлять структурні підрозділи Національної поліції України, зокрема, органи ювенальної превенції. Так, на підрозділи ювенальної превенції покладаються такі завдання: профілактична діяльність, спрямована на запобігання вчиненню дітьми кримінальних і адміністративних правопорушень, виявлення причин і умов, які цьому сприяють, вжиття в межах своєї компетенції заходів для їх усунення; ведення профілактичного обліку дітей, схильних до вчинення правопорушень, та проведення із ними заходів індивідуальної профілактики; участь в установленні місцезнаходження дитини в разі її безвісного зникнення чи отриманні даних для цього в межах кримінального провадження, відкритого за фактом її безвісного зникнення; вжиття заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству, вчиненому дітьми та стосовно них, а також жорсткому поводженню з дітьми; вжиття заходів щодо запобігання дитячій бездоглядності, у тому числі здійснення поліцейського піклування щодо неповнолітніх осіб; провадження діяльності, пов'язаної із захистом права дитини на здобуття загальної середньої освіти [7]. Тобто до компетенції підрозділів ювенальної превенції належить попередження фактів виникнення булінгу (цькування) шляхом проведення профілактичної роботи із співробітниками закладів освіти та учасниками освітнього процесу. Прикладом такої профілактичної роботи є плани запобігання та протидії булінгу (цькуванню) в закладах освіти, які складаються сумісно представниками НПУ із керівниками відповідних закладів освіти, а також інших уповноважених суб'єктів [4]. Відповідно до проекту типового плану, запропонованого МОН до громадянського обговорення у 2019 році, профілактична робота Нацполіції в рамках взаємодії із органами освіти першочергово полягає у інформаційно-просвітницькій діяльності серед учасників освітнього процесу щодо форм, причин і наслідків булінгу (цькування), проведення заходів у сфері запобігання та протидії булінгу (цькування), формування нетерпимого ставлення громадян до насильницької моделі поведінки у міжособистісних стосунках [8]. У разі надходження заяв стосовно фактів булінгу (цькування) органи ювенальної превенції зобов'язані об'єктивно та неупереджено розібратись, чи дійсно зазначене правопорушення мало місце в діях відповідних осіб. У разі наявності доказів представники Національної поліції зобов'язані скласти адміністративний протокол за статтею 173-4 Кодексу України про адміністративні правопорушення та направити матеріали розгляду до суду [9].

Наступним суб'єктом протидії булінгу (цькуванню), який не входить до вищеозначених груп, є служба освітнього омбудсмена. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Деякі питання освітнього омбудсмена» від 06.06.2018 № 491 освітній омбудсмен є посадовою особою, на яку Кабінетом Міністрів України покладається виконання завдань із захисту прав у сфері освіти. Освітній омбудсмен призначається на посаду та звільняється з посади Кабінетом Міністрів України за поданням Міністра освіти і науки строком на п'ять років без права повторного призначення. Основними завданнями освітнього омбудсмена є: 1) сприяння реалізації державної політики, спрямованої на забезпечення права людини на здобуття якісної та доступної освіти; 2) здійснення заходів щодо додержання законодавства про освіту; 3) вжиття заходів для забезпечення належних умов для рівного доступу до здобуття освіти; 4) сприяння впровадженню інклюзивної форми навчання; 5) сприяння виконанню Україною міжнародних зобов'язань щодо додержання в Україні прав людини на освіту; тощо [10].

Отже, освітній омбудсмен та підпорядкована йому служба – це суб'єкти забезпечення протидії булінгу (цькуванню) в Україні. Саме існування та діяльність зазначеної посадової особи є гарантією дотримання прав і свобод в сфері освітянської діяльності держави. Так, у межах своїх повноважень освітній омбудсмен зобов'язаний розглядати скарги, пов'язані із порушенням прав осіб, задіяних у секторі освіти, зокрема, за фактами вчинення щодо них або інших осіб булінгу (цькування), та відповідним чином реагувати на них – повідомляти правоохоронні органи та інші уповноважені відомства.

До суб'єктів протидії булінгу (цькуванню) також можна віднести персонал закладів освіти, на яких у зазначеній сфері покладено ряд обов'язків, а також спеціальні колегіальні органи – комісії з розгляду випадку булінгу. Так, до персоналу закладу освіти належить його засновник, керівник, а також науково-педагогічний персонал. Відповідно до законодавства засновник закладу освіти зобов'язаний здійснювати контроль за виконанням плану заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладі освіти; розглядати скарги про відмову у реагуванні на випадки булінгу (цькування) за заявами здобувачів освіти, їхніх батьків, законних представників, інших осіб та приймає рішення за результатами розгляду таких скарг; сприяти створенню безпечного освітнього середовища в закладі освіти та вживати заходів для надання соціальних та психолого-педагогічних послуг здобувачам освіти, які вчинили булінг (цькування), стали його свідками або постраждали від булінгу [4]. Своєю чергою керівник закладу освіти забезпечує створення у закладі освіти безпечного освітнього середовища, вільного від насильства та булінгу (цькування), у тому числі розглядає заяви про випадки булінгу (цькування) здобувачів освіти, їхніх батьків, законних представників, інших осіб та видає рішення про проведення розслідування [4].

Висновки. Таким чином, наведений вище матеріал дає змогу констатувати, що наразі сфера протидії булінгу (цькуванню) в Україні реалізується в роботі цілої низки уповноважених суб'єктів, до яких належать як органи влади, так і окремі посадові особи. Подібні суб'єкти формують собою цілісну систему, в якій кожен з них є самостійним елементом у структурі державного управління загалом, а також галузі управління освітянською діяльністю. Водночас через покладні на них функції ці суб'єкти являють собою упорядковане угруповання, робота якого є закономірною та будується на засадах тісної взаємодії. При цьому саме момент чіткого розподілу компетенції між усіма суб'єктами протидії булінгу (цькування), функціональна спрямованість діяльності кожного з них, а також місце у системі державного управління дали можливість виділити в середині системи таких суб'єктів окремі групи, а саме:

Суб'єкти прямої організації протидії. Ця група об'єднує в собі вищі органи державного управління в сфері освіти, а саме: Кабінет Міністрів України та Міністерство освіти і науки України. Важливість зазначених органів полягає в тому, що вони на центральному рівні координують діяльність із протидії булінгу (цькуванню) та відповідно до своєї компетенції мають право формувати організаційно-правові засади в цій сфері за допомогою видання підзаконних нормативно-правових актів.

Суб'єкти забезпечення протидії булінгу (цькуванню) в Україні – освітній омбудсмен, Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, Служби у справах дітей. Зазначеній групі суб'єктів відведена роль опосередкованих учасників протидії цькуванню. Вони провадять свою діяльність шляхом співпраці з правоохоронними органами, органами управління освітою, закладами освіти. На цих суб'єктів покладаються функції із створення умов протидії булінгу (цькуванню). Вони здійснюють роботу у соціальній сфері із жертвами та, навпаки, особами, що вчиняють булінг, виявляють факти булінгу та повідомляють про них уповноваженим органам для прийняття рішення про притягнення винних осіб до відповідальності тощо.

Суб'єкти реагування – засновники, керівники, науковий, науково-педагогічний, педагогічний персонал закладу освіти, комісії з розгляду випадку булінгу (цькування), органи Національної поліції. Наведені суб'єкти безпосередньо реагують на випадки булінгу, припиняють його прояви та притягають винних осіб до відповідальності відповідно до чинного законодавства шляхом застосування до них юридичних важелів впливу.

Список використаних джерел:

1. Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти: наказ, порядок від 28.12.2019 № 1646. *Офіційний вісник України*. 2020. № 13. Ст. 528.
2. Державне управління у сфері освіти : конспект лекцій з дисциплін нормативної частини магістерської програми за спеціальністю «Державне управління у сфері освіти» / авт. кол. : Н.Г. Протасова, С.В. Крисюк, Т.О. Лукіна та ін. ; за заг. ред. Н.Г. Протасової. Київ : НАДУ, 2012. 60 с.
3. Про затвердження Положення про Міністерство освіти і науки України: постанова, положення від 16.10.2014 № 630. *Офіційний вісник України*. 2014. № 95. Ст. 2729.
4. Про освіту: закон від 05.09.2017 № 2145-VIII. *Офіційний вісник України*. 2017. № 78. Ст. 2392.
5. Про затвердження типових положень про службу у справах дітей: постанова, положення, перелік від 30.08.2007 № 1068. *Офіційний вісник України*. 2007. № 66. Ст. 2541.
6. Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді: постанова, положення, перелік від 01.08.2013 № 573. *Офіційний вісник України*. 2013. № 66. ст.2381.
7. Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України: наказ, інструкція від 19.12.2017 № 1044. *Офіційний вісник України*. 2018. № 45. Ст. 116.
8. План заходів, спрямованих на запобігання та протидію булінгу (цькуванню) в закладах освіти: проект від 01.04.2019 // Офіційний веб-портал Міністерства освіти і науки України. URL: <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-do-gromadskogo-obgovorennya-proekt-planu-zahodiv-spryamovanih-na-zapobigannya-ta-protidiyu-bulingu-v-zakladah-osviti-rekomendaciyi-shodo-jogorozroblennya-ta-poryadku-reaguvannya-na-buling>.
9. Кодекс України про адміністративні правопорушення: закон від 07.12.1984 № 8073-X. *Відомості Верховної Ради УРСР*. 1984. № 51. Ст. 1122.
10. Деякі питання освітнього омбудсмена: постанова, положення від 06.06.2018 № 491. *Офіційний вісник України*. 2018. № 52. Ст. 1828.