

ДМИТРО АНАТОЛІЙОВИЧ СОРОЧАН,

Харківський національний університет внутрішніх справ;
e-mail: dmitrijsorocan98@gmail.com

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ ЩОДО ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ БУЛІНГУ

Наголошено, що значних змін потребують як система освіти, так і адміністративно-правові засади діяльності поліції щодо запобігання та протидії булінгу. Серед інших суб'єктів реагування у разі настання випадку булінгу (цькування) в закладах освіти виокремлено територіальні органи Національної поліції України. Установлено, що ефективність боротьби з таким явищем, як булінг, найбільшою мірою залежить від стану взаємодії органів поліції (ювенальної превенції) та закладів освіти (дитячих садків, шкіл, гімназій, ліцеїв).

Ключові слова: Національна поліція України, запобігання, протидія, адміністративно-правові засади, булінг, дискримінація, насильство, агресія, цькування.

Оглядова стаття

Постановка проблеми

Свобода від насильства – одне з основних прав людини. Утім, від різних форм насильства страждають як жінки, так і чоловіки, дівчата й хлопці. Факти насильства і жорстокості щодо дітей викликають особливе занепокоєння. Останнім часом у закладах освіти спостерігається зростання кількості випадків свідомого жорстокого ставлення старших і сильніших учнів до менших і слабших членів шкільного колективу. Тривожною тенденцією для сучасного дитячого середовища стає булінг (цькування). Насильство завдає підліткам тяжких фізичних і моральних травм, які мають згубні наслідки для їх подальшого психосоціального благополуччя [1, с. 12].

Стан дослідження проблеми

Адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу були предметом досліджень таких учених, як А. Ведернікова, Ю. Градова, О. Джафарова, О. Дручек, О. Іваній, І. Іщенко, С. Константінов, Лубенець, К. Плутницька, Н. Прібиткова, С. Шатрава, О. Шуміло, та інших. Тема запобігання та протидії булінгу є недостатньо вивченою юристами, більше уваги цій проблемі приділяли психологи. Однак останні зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення та Закону України «Про освіту» зумовили велику цікавість і нове «поле» для вивчення цього питання саме правознавцями. Дослідження вказаних учених сприяли вдосконаленню адміністративно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу, а також

підвищили ефективність його нормативно-правової регламентації. Проте визначенню особливостей нормативно-правової регламентації діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу уваги в працях згаданих учених було приділено недостатньо, оскільки ці питання розглядалися фрагментарно, в межах ширшої правової проблематики. Окрім цього, необхідність проведення цього дослідження зумовлено значним оновленням національного законодавства у зазначеній сфері.

Мета і завдання дослідження

Метою цієї статті є дослідження перспективних напрямів удосконалення адміністративно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу в Україні. Зазначена мета має досягатися завдяки виконанню таких завдань: здійснення порівняльно-правового аналізу Закону України «Про Національну поліцію», Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)» та Закону України «Про освіту»; розроблення науково обґрунтованих пропозицій щодо можливих шляхів усунення виявлених недоліків.

Наукова новизна дослідження полягає в тому, що на підставі комплексного аналізу національного законодавства, положення якого є правовою основою діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу в Україні, визначено перспективні напрями вдосконалення адміністративно-правових засад у зазначеній сфері.

Виклад основного матеріалу

Створення мирного й безпечного суспільства як умови встановлення демократичних цінностей та дотримання прав і свобод людини є основним напрямом розбудови будь-якої держави. Надзвичайно гостро питання створення безнасильницького середовища постає в умовах оновлення основних засад організації системи освіти.

Проте високий рівень насильства не дозволяє повною мірою досягти поставлених цілей. Тому значних змін потребують як система середньої загальної, професійної (професійно-технічної) та позашкільної освіти, так і адміністративно-правові засади діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу в Україні [1, с. 11].

І. Сидорук у своєму дослідженні зазначає, що булінг – соціально-педагогічна і психологічна проблема сьогодення. Це – явище, властиве організованим колективам, отож, з огляду на зазначене, виділяють такі основні місця булінгу: булінг у школі, булінг на робочому місці (мобінг), булінг в армії («дівіщина») та кібербулінг (насилля в інформаційному просторі) [2, с. 169].

Зарубіжні науковці визначають булінг як соціальну взаємодію осіб, через яку одна зазнає нападів від іншої впродовж великого проміжку часу, що викликає в особи стан безпорадності [3, с. 168].

Аналіз адміністративно-правових засад діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу слід розпочинати з визначення нормативно-правової основи, яка регулює вказану сферу.

Варто погодитися з К. Пісоцькою, яка зазначає, що запорукою ефективного функціонування будь-якого нормативно-правового акта є постійне вивчення його прогалин, удосконалення механізму застосування та впровадження нових показників оцінювання ефективності. Унаслідок реформування органів міліції та створення нового органу правопорядку – Національної поліції були утворені підрозділи ювенальної превенції. Головна мета новоствореного підрозділу (порівняно з колишніми підрозділами КМСД) не змінилась – фундаментом його діяльності залишається захист прав і законних інтересів дітей. Але відбулося переформатування основних напрямів роботи підрозділів, адже завданням держави є постійне розширення та поглиблення змісту законодавства у сфері захисту прав дітей [4, с. 117].

Із метою забезпечення реалізації прав дитини на життя, здоров'я та освіту і з огляду на

світові суспільні течії 18 грудня 2018 р. було ухвалено Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)»¹. Вищезазначеним законом було сформульовано визначення булінгу та внесено зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, де передбачено адміністративну відповідальність за цькування в закладах освіти [5, с. 90].

Загалом нормативно-правову основу діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу умовно можна поділити на дві частини:

- 1) загальні законодавчі акти;
- 2) відомчі нормативно-правові акти.

Окремо варто зауважити, що профілактика булінгу і запобігання та протидія домашньому насильству – це різні боки однієї проблеми, які перебувають у постійній тісній взаємодії.

До загальних законодавчих актів слід віднести Кодекс України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП)², Закон України «Про освіту»³, Закон України «Про Національну поліцію»⁴ і Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству»⁵. До відомчих нормативно-правових актів – Інструкцію з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, затверджену Наказом МВС України

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню) : Закон України від 18.12.2018 № 2657-VIII // База даних (БД) «Законодавство України» / Верховна Рада (ВР) України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-19> (дата звернення: 07.12.2020).

² Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 07.12.2020).

³ Про освіту : Закон України від 05.09.2017 № 2145-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19> (дата звернення: 07.12.2020).

⁴ Про Національну поліцію : Закон України від 02.07.2015 № 580-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19> (дата звернення: 07.12.2020).

⁵ Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 № 2229-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 07.12.2020).

від 19 грудня 2017 р. № 1044¹, Порядок винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника, затверджений Наказом МВС України від 1 серпня 2018 р. № 654², Порядок проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства, затверджений Наказом МСП України та МВС України від 13 березня 2019 р. № 369/180³, та Наказ МОН України «Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти» від 28 грудня 2019 р. № 1646⁴.

Низка авторів, досліджуючи питання діяльності правоохоронних органів України щодо запобігання та протидії булінгу, зазначає, що підрозділи ювенальної превенції Національної поліції України під час виконання своїх завдань керуються багатьма нормативно-правовими актами. Частина з них – це міжнародні договори, ратифіковані вищим законодавчим органом, інші – норми національного законодавства.

Аналізуючи чинне законодавство, автор доходить висновку, що за останні кілька років законодавець вніс низку змін, які характеризуються посиленням компонента захисту прав дітей. Так, позитивною новелою є зміна формату діяльності підрозділу превенції – тепер

головним завданням ювенальної поліції стала профілактична діяльність замість каральної, але разом із тим є і негативні тенденції. Наприклад, законодавець не прописав конкретного механізму взаємодії з іншими підрозділами поліції, зокрема під час розшуку безвісти зниклої дитини [4, с. 121].

Що стосується основних адміністративно-правових засад діяльності Національної поліції щодо запобігання та протидії булінгу, то вони були розпочаті змінами до адміністративного законодавства. КУпАП доповнено ст. 173-4 «Булінг (цькування) учасника освітнього процесу». Законодавець визначає булінг (цькування) як діяння учасників освітнього процесу, які полягають у психологічному, фізичному, економічному або сексуальному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій, що вчиняються 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 потерпілого⁵.

Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню)» від 18 грудня 2018 р. № 2657-VIII вніс низку змін щодо особливостей провадження у вказаній категорії справ⁶.

По-перше, внесено зміни до ст. 184 КУпАП («Невиконання батьками або особами, що їх замінюють, обов'язків щодо виховання дітей»), а саме до третьої частини, де виключаються дії, передбачені частинами третьою або четвертою ст. 173-4 Кодексу. По-друге, законодавець чітко визначив суб'єктів розгляду вказаної категорії справ – це районні, районні у місті, міські чи міськрайонні суди (судді). По-третє, тепер повноваження щодо складення протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 173-4 Кодексу надано уповноваженим на те посадовим особам органів внутрішніх справ (Національної поліції)⁷.

¹ Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18> (дата звернення: 07.12.2020).

² Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису стосовно кривдника : Наказ МВС України від 01.08.2018 № 654 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0965-18> (дата звернення: 07.12.2020).

³ Про затвердження Порядку проведення оцінки ризиків вчинення домашнього насильства : наказ М-ва соц. політики України, МВС України від 13.03.2019 № 369/180 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0333-19> (дата звернення: 07.12.2020).

⁴ Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти : Наказ МОН України від 28.12.2019 № 1646 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0111-20> (дата звернення: 07.12.2020).

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 07.12.2020).

⁶ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо протидії булінгу (цькуванню) : Закон України від 18.12.2018 № 2657-VIII // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2657-19> (дата звернення: 07.12.2020).

⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР

Також слід зауважити, що навіть станом на кінець 2020 р. в КУпАП присутні «уповноважені посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції)». Зокрема, ст. 255 «Особа, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення» встановлює, що у справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними у статтях 218–221 КУпАП, протоколи про правопорушення мають право складати уповноважені на те посадові особи органів внутрішніх справ (Національної поліції)¹. Не дуже зрозуміло, кого саме законодавець має на увазі після п'яти років діяльності Національної поліції України.

Аналогічне питання виникає і під час аналізу положень Закону України «Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі». Стаття 10 «Обмеження дій піднаглядних» указанного закону закріплює, що до осіб, щодо яких установлено адміністративний нагляд, за постановою суду можуть бути застосовані частково або у повному обсязі обмеження, серед яких п. «г» – реєстрація в міліції від одного до чотирьох разів на місяць².

Такі законодавчі прогалини призводять до правової невизначеності, яка, у свою чергу, є підґрунтям для вчинення як адміністративних, так і кримінальних правопорушень. Тому чітке й ґрунтовне визначення адміністративно-правових засад діяльності Національної поліції щодо запобігання та протидії булінгу є важливим аспектом у подоланні зазначених проблем.

Ефективність боротьби з таким явищем, як булінг, найбільшою мірою залежить від стану взаємодії органів поліції (ювенальної превенції) та закладів освіти (дитячих садків, шкіл, гімназій, ліцеїв). У цьому напрямку є позитивні зрушення: 28 грудня 2019 р. Міністерство освіти і науки ухвалило Наказ «Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти» № 1646, який закріпив порядок реагування працівників закладів освіти у разі настання випадку булінгу

(цькування)³. Зокрема, серед «інших суб'єктів реагування» у разі виявлення можливих ознак булінгу в закладах освіти виокремлено територіальні органи (підрозділи) Національної поліції України.

Педагогічні (науково-педагогічні) та інші працівники закладу освіти у разі, якщо вони виявляють булінг (цькування), зобов'язані: вжити невідкладних заходів для припинення небезпечного впливу, за потреби надати домедичну допомогу та викликати бригаду екстреної (швидкої) медичної допомоги для надання екстреної медичної допомоги та звернутися (за потреби) до територіальних органів (підрозділів) Національної поліції України. Також керівник закладу освіти у разі отримання заяви або повідомлення про випадок булінгу (цькування) невідкладно у строк, що не перевищує однієї доби, повідомляє територіальний орган (підрозділ) Національної поліції України, принаймні одного з батьків або інших законних представників малолітньої чи неповнолітньої особи, яка стала стороною булінгу (цькування)⁴.

Крім зазначеного, доповнено Інструкцію з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України, затверджену Наказом МВС України від 19 грудня 2017 р. № 1044, щодо порядку взяття дітей на профілактичний облік. А саме у пп. 7 її п. 10 зазначено, що взяттю на профілактичний облік підлягає дитина, яка вчинила булінг (цькування) учасника освітнього процесу. Аналогічно підставами для зняття такої дитини з профілактичного обліку є відсутність випадків учинення булінгу (цькування) впродовж року після останнього такого факту⁵.

Також слід зупинитися на такій формі булінгу, як кібербулінг. Національне законодавство досить розмито встановило його ознаки та обставини вчинення.

України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 07.12.2020).

¹ Там само.

² Про адміністративний нагляд за особами, звільненими з місць позбавлення волі : Закон України від 01.12.1994 № 264/94-ВР // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/264/94-вр> (дата звернення: 07.12.2020).

³ Деякі питання реагування на випадки булінгу (цькування) та застосування заходів виховного впливу в закладах освіти : Наказ МОН України від 28.12.2019 № 1646 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0111-20> (дата звернення: 07.12.2020).

⁴ Там само.

⁵ Про затвердження Інструкції з організації роботи підрозділів ювенальної превенції Національної поліції України : Наказ МВС України від 19.12.2017 № 1044 // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0686-18> (дата звернення: 07.12.2020).

У нормативному визначенні булінгу закріплено, що це можуть бути діяння, які полягають у психологічному, фізичному, економічному й сексуальному насильстві, у тому числі із застосуванням засобів електронних комунікацій¹. Що саме мав на увазі законодавець, незрозуміло. Наприклад, чи буде охарактеризовано «дизлайк» під відео чи фото у соціальних мережах як булінг, і яким чином діяти органам поліції в зазначеному випадку?

Слушною є думка А. Ведернікової, яка зазначає, що, незважаючи на постійно зростаючу впродовж останніх 30 років цікавість до теми шкільного цькування, наразі не існує єдиної думки щодо протидії йому. У США, як і в Україні, не існує інструментів, які дозволяють оцінити ефективність впливу розроблених стратегій протидії булінгу, що зумовлює потребу в проведенні подальших досліджень у зазначеному напрямі. Відсутність легального визначення кібербулінгу та деяких інших видів булінгу ускладнює виконання поставлених завдань з профілактики цькування в закладах освіти. Тож, ураховуючи зарубіжний досвід, варто боротися не з окремими фактами булінгу, а законодавчо закріпити систему протидії цькуванню в закладах освіти, яка матиме превентивний характер [5, с. 102].

Висновок

Отже, останні зміни до законодавства (КУпАП) зробили проблему булінгу актуальною як серед правознавців, так і серед поліцейських. Негативне соціально-економічне становище та великі прогалини у морально-етичному вихованні підростаючого покоління призвели до зростання кількості випадків свідомого жорстокого ставлення старших і сильніших до менших і слабших членів навчального закладу. Роль Національної поліції у зазначеній сфері не може зводитися лише до взяття дитини на профілактичний облік. Необхідно розробити комплекс превентивних і виховних заходів, спрямованих на недопущення проявів булінгу серед неповнолітніх.

Загалом нормативно-правову основу діяльності Національної поліції України щодо запобігання та протидії булінгу умовно можна поділити на дві частини: загальні законодавчі акти та відомчі нормативно-правові акти. Окремо варто зауважити, що профілактика булінгу і запобігання та протидія домашньому насильству – це різні боки однієї проблеми, які перебувають у постійній тісній взаємодії, тому і заходи щодо їх подолання мають бути спільними.

Список бібліографічних посилань

1. Запобігання та протидія проявам насильства: діяльність закладів освіти : навч.-метод. посіб. / В. Л. Андрєєнкова, В. В. Байдик, Т. В. Войцях та ін. Київ : ФОП Нічога С. О., 2020. 196 с.
2. Сидорук І. Булінг як актуальна соціально-педагогічна проблема. *Науковий вісник Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. 2015. № 1. С. 169–173.
3. Dancanson N. *Sexual Bullying: Gender Conflict and Pupil Culture in Secondary Schools*. Routledge, 1999. 177 p.
4. Пісоцька К. О. Нормативно-правове забезпечення діяльності підрозділів ювенальної превенції. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2020. Вип. 1 (30). С. 117–121.
5. Ведернікова А. О. Американський досвід кримінально-правового регулювання булінгу. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка*. 2020. Т. 2, № 90. С. 90–102.

Надійшла до редколегії 11.12.2020

СОРОЧАН Д. А. АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИЦИИ УКРАИНЫ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ БУЛЛИНГУ

Отмечено, что значительных изменений требуют как система образования, так и административно-правовые основы деятельности полиции по предотвращению и противодействию буллингу. Среди прочих субъектов реагирования в случае наступления случаев буллинга в учебных заведениях выделены территориальные органы Национальной полиции Украины. Установлено, что эффективность борьбы с таким явлением, как буллинг, в большей степени зависит от состояния взаимодействия органов полиции (ювенальной превенции) и учебных заведений (детских садов, школ, гимназий, лицеев).

¹ Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07.12.1984 № 8073-X // БД «Законодавство України» / ВР України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10> (дата звернення: 07.12.2020).

Ключевые слова: Национальная полиция, предотвращение, противодействие, административно-правовые основы, буллинг, дискриминация, насилие, агрессия, травля.

SOROCHAN D. A. ADMINISTRATIVE AND LEGAL PRINCIPLES OF THE ACTIVITIES OF THE NATIONAL POLICE OF UKRAINE IN PREVENTING AND COUNTERACTING BULLYING

The negative socio-economic situation and large gaps in the moral and ethical education of the younger generation have led to an increase in the number of cases of deliberate abuse of older and stronger to the smaller and weaker members of educational institutions. The author has studied administrative and legal principles of the activity of the National Police of Ukraine on preventing and counteracting bullying. Based on a comprehensive analysis of national legislation on preventing and combating bullying in Ukraine, the author has determined perspective areas for improving administrative and legal principles in this area. It has been emphasized that the role of the National Police in this area cannot be limited to the preventive registration of a child. It is necessary to develop a set of preventive and educational measures aimed at preventing bullying manifestations among minors. It has been found out that there are no tools to assess the effectiveness of the impact of existing strategies to combat bullying in Ukraine, which necessitates further research in this area. It has been determined that it is necessary to fight not with individual facts of bullying, but to enshrine in the legislation the system of counteraction to harassment in educational institutions, which can be preventive in nature. It has been established that the legislator has introduced a number of amendments over the last few years, which are characterized by the strengthening of the component of protection of children's rights. A positive novelty is that the main task of the juvenile police was preventive activity instead of punitive one. In general, the regulatory basis for the activities of the National Police of Ukraine to prevent and combat bullying can be divided into two parts: general legislative acts and departmental regulatory acts. It has been noted that the prevention of bullying and the prevention and combating of domestic violence are different aspects of the same problem, which are in constant close cooperation, and then the measures to overcome them should be common.

Key words: National Police, prevention, counteraction, administrative and legal principles, bullying, discrimination, violence, aggression, harassment.