

АДМІНІСТРАТИВНІ ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

ADMINISTRATIVE INSTRUMENTS FOR IMPLEMENTING STATE POLICY TO COMBAT DOMESTIC VIOLENCE

Біловол О.О., доктор філософії в галузі права,
докторант

Державного університету «Київський авіаційний інститут»

ORCID ID: 0009-0000-5215-7876

Мета статті полягає у встановленні кола та розкритті зміст адміністративних інструментів реалізації державної політики протидії домашньому насильству. У статті запропоновано авторське визначення поняття «адміністративні інструменти реалізації державної політики протидії домашньому насильству». До переліку таких інструментів віднесено: інструменти запобігання домашньому насильству; інструменти пов'язані із наданням допомоги та захистом осіб, які постраждали від домашнього насильства; адміністративні інструменти забезпечення взаємодії суб'єктів формування та реалізації державної політики; спеціальні обмежувальні адміністративні інструменти. З'ясовано, що поняття «інструменти» є консолідуючим за своєю сутністю та змістом відносно інших суміжних категорій адміністративного права. З цього виходить, що адміністративні інструменти об'єднують відповідні форми та методи (засоби, способи, заходи і процедури) діяльності уповноважених органів публічного управління із виконання визначених законодавством функцій та завдань з метою врегулювання і впливу на різні сфери суспільно-правових відносин. Основними ознаками цієї категорії, з огляду на зазначене вище, є: 1) адміністративні інструменти безальтернативно мають виражатись у правових нормах законодавчих та підзаконних актів. Відсутність юридичної основи не дає можливість органам публічної влади діяти відповідним чином, адже в такому разі їх діяльність незаконна; 2) ефективність адміністративного інструментарію залежить від визначеного та затвердженого порядку їх використання і застосування. В іншому останні мають декларативний характер, що конфліктує з функціональним характером; 3) перелік адміністративно-правових актів не є стандартизованим, адже виконання повноважень кожним окремим органом публічної влади відбувається по-різному, відповідно до нормативних, організаційних, соціальних та інших аспектів; 4) адміністративні інструменти ґрунтуються на примусі, який дає право уповноваженим суб'єктам застосовувати загальнообов'язкові правила, стандарти, вимоги і приписи з відносно інших суб'єктів суспільно-правових відносин.

Ключові слова: протидія, запобігання, домашнє насильство, державна політика, інструменти, адміністративні інструменти.

The purpose of the article is to establish the scope and reveal the content of administrative instruments for implementing state policy to combat domestic violence. The article, based on the analysis of scientific views of scientists and the norms of current legislation, proposes the author's definition of the concept of "administrative instruments for implementing state policy to combat domestic violence". The list of such instruments includes: instruments for preventing domestic violence; instruments related to providing assistance and protecting persons who have suffered from domestic violence; administrative instruments for ensuring interaction between subjects of state policy formation and implementation; special restrictive administrative instruments. It was found that the concept of "instruments" is consolidating in its essence and content in relation to other related categories of administrative law. It follows that administrative instruments combine the appropriate forms and methods (means, methods, measures and procedures) of the activities of authorized public administration bodies in performing functions and tasks defined by law in order to regulate and influence various spheres of social and legal relations. The main features of this category, in view of the above, are: 1) administrative instruments must be expressed in the legal norms of legislative and subordinate acts without alternative. The absence of a legal basis does not allow public authorities to act accordingly, because in this case their activities are illegal; 2) the effectiveness of administrative instruments depends on the defined and approved procedure for their use and application. Otherwise, the latter have a declarative nature, which conflicts with the functional nature; 3) the list of administrative and legal acts is not standardized, since the exercise of powers by each individual public authority occurs differently, in accordance with regulatory, organizational, social and other aspects; 4) administrative instruments are based on coercion, which gives the right to authorized entities to apply generally binding rules, standards, requirements and regulations in relation to other subjects of social and legal relations.

Key words: counteraction, prevention, domestic violence, state policy, instruments, administrative instruments.

Актуальність теми. В останні роки актуальність проблеми домашнього насильства, нажаль, не викликає жодних заперечень, про що яскраво свідчить статистика. Так, за 2024 рік було зафіксовано 2777 кримінальних проваджень про домашнє насильство. Це на 5% більше, ніж у 2023-му, і на 17% ніж у 2021 році. Це явище руйнує сім'ї, позбавляє людей почуття безпеки та створює загрозу для суспільного добробуту. Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» встановлює, що домашнє насильство - це діяння (дії або бездіяльність) фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, у тому самому місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь [1]. А відтак, з огляду на нормативно-правові положення, протидія домашньому насильству має від-

буватись комплексно, за різними напрямками та сферами, що можливо за рахунок використання багатоманітного набору адміністративних інструментів.

Стан дослідження проблеми. Різним аспектам протидії домашньому насильству присвятили свої наукові дослідження: В.О. Глушкова, В.К. Гришук, Ю.Ю. Коломієць, Т.В. Корнякова, В.О. Навроцький, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тацій, В.О. Тулякова, а також багато інших науковців. Втім, незважаючи на значний теоретичний доробок, у зазначеній сфері залишається чимала кількість проблем, однією із яких є питання адміністративних інструментів реалізації державної політики протидії домашньому насильству.

Саме тому метою статті є: встановити коло та розкрити зміст адміністративних інструментів реалізації державної політики протидії домашньому насильству.

Виклад основного матеріалу. Адміністративні інструменти є невід'ємним та ключовим функціональним атрибутом в структурі механізму реалізації державної політики протидії домашньому насильству. Зміст категорії походить від терміну «інструмент» (від латинського

«instrumentum» – знаряддя) що розуміється як: знаряддя для праці, спосіб для досягнення чогось; знаряддя або пристрій для обробки матеріалів, вимірювань, хірургічних операцій, відтворення музичних звуків; засіб для досягнення певної мети [2, с. 34; 3; 4, с.142]. В управлінні інструменти – це засоби, що використовуються суб'єктом управління для реалізації цілей, завдань та функцій управлінської діяльності [5, с.92].

Натомість, у правовій теорії єдиного підходу до визначення змісту інструментів на сьогоднішній день не вироблено. Особливі суперечки з приводу даного питання виникають в царині адміністративної галузі де категорію ототожнюють із формами, методами, засобами тощо. Наприклад, В.В. Галуцько, А.О. Левчук, П.В. Діхтієвського, О.В. Кузьменко та С.Г. Стеценко вказують, що адміністративно-правові інструменти – це зовнішній вираз однорідних за своїм характером і правовою природою груп адміністративних дій суб'єктів публічної адміністрації, реалізований у межах суворої відповідності визначеної законом компетенції з метою досягнення бажаного для публічного адміністрування результату. Крім зазначеного, на думку вчених ці інструменти характеризуються такими ознаками: є зовнішнім виразом форми адміністративної діяльності публічної адміністрації; віддзеркалюють правову динаміку (адміністративну діяльність) публічного адміністрування; залежать від змісту компетенцій суб'єктів публічної адміністрації; зумовлені реалізацією адміністративних обов'язків суб'єктів публічної адміністрації та здійснюються виключно шляхом реалізації їх адміністративних прав; їх вибір зумовлюється специфікою поставленої мети щодо певного об'єкта публічного впливу, що встановлює найкращий ефективний варіант діяльності [6, с. 144; 7, с.160; 8, с.164].

А.Т. Комзюк наголошує на тому, що раціональний вибір та використання різних адміністративно-правових інструментів створює умови для належного забезпечення, здійснення поставленої мети, сприяє досягненню бажаних, очікуваних результатів в сфері державного управління. На його думку, в цих інструментах знаходить свого прояву діяльність органів державної влади [9, с.44-48].

На наш погляд, саме поняття «інструменти» є консолідуючим за своєю сутністю та змістом відносно інших суміжних категорій адміністративного права. З цього виходить, що адміністративні інструменти об'єднують відповідні форми та методи (засоби, способи, заходи і процедури) діяльності уповноважених органів публічного управління із виконання визначених законодавством функцій та завдань з метою врегулювання і впливу на різні сфери суспільно-правових відносин. Основними ознаками цієї категорії, з огляду на зазначене вище, є: 1) адміністративні інструменти безальтернативно мають виражатись у правових нормах законодавчих та підзаконних актів. Відсутність юридичної основи не дає можливості органам публічної влади діяти відповідним чином, адже в такому разі їх діяльність незаконна; 2) ефективність адміністративного інструментарію залежить від визначеного та затвердженого порядку їх використання і застосування. В іншому випадку мають декларативний характер, що конфліктує з функціональним характером; 3) перелік адміністративно-правових актів не є стандартизованим, адже виконання повноважень кожним окремим органом публічної влади відбувається по-різному, відповідно до нормативних, організаційних, соціальних та інших аспектів; 4) адміністративні інструменти ґрунтуються на примусі, який дає право уповноваженим суб'єктам застосовувати загальнообов'язкові правила, стандарти, вимоги і приписи з відносно інших суб'єктів суспільно-правових відносин.

Тож, адміністративні інструменти реалізації державної політики протидії домашньому насильству – це передбачена законодавством України сукупність адміністративних форм, заходів, засобів, способів та процедур діяльності

уповноважених суб'єктів в сфері формування та реалізації державної політики протидії домашньому насильству, які застосовуються в межах їх повноважень у чітко визначеному нормативно-правовими документами порядку.

Чинним законодавством передбачено декілька груп адміністративних інструментів, які застосовуються у досліджуваній сфері. Першими є інструменти запобігання домашньому насильству, яким присвячено норму статті 19 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Згідно до законодавчих положень, на виконання завдань в сфері запобігання домашньому насильству, уповноважені суб'єкти здійснюють: 1) вивчення ситуації та збір згрупованих за статтю статистичних даних про факти домашнього насильства; 2) організацію і проведення галузевих та міжгалузевих досліджень стану, причин і передумов поширення домашнього насильства, ефективності законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству та практики його застосування; 3) організацію і проведення серед населення, у тому числі серед дітей та молоді, інформаційних кампаній щодо запобігання та протидії домашньому насильству, роз'яснення його форм, проявів і наслідків; 4) розроблення та впровадження у закладах освіти освітніх програм з питань запобігання та протидії домашньому насильству, у тому числі стосовно дітей; 5) залучення медіа до проведення просвітницьких кампаній, спрямованих на виконання завдань у сфері запобігання домашньому насильству, зокрема формування небайдужого ставлення до постраждалих осіб, насамперед постраждалих дітей, усвідомлення необхідності невідкладного повідомлення про випадки домашнього насильства, зокрема до кол-центру з питань запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі, сексуальному насильству, пов'язаному зі збройною агресією Російської Федерації проти України, протидії торгівлі людьми та з питань захисту прав дитини; 6) організацію та проведення спільних і спеціалізованих тренінгів та семінарів для фахівців, які працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а також для працівників правоохоронних органів і суддів. Суб'єкти, що здійснюють заходи у сфері запобігання домашньому насильству, враховують природу домашнього насильства, його непропорційний вплив на жінок і чоловіків, зокрема на осіб з інвалідністю, вагітних жінок, дітей, недієздатних осіб, осіб похилого віку, необхідність підтримки та захисту постраждалих осіб, наслідки домашнього насильства, що призводять до порушення прав людини [1].

Наступну групу складають інструменти пов'язані із наданням допомоги та захистом осіб, які постраждали від домашнього насильства. Їх основним об'єктом, на відміну від інструментів забезпечення, є особа потерпілого, зокрема, рівень її фізичної безпеки, права, свободи, законні інтереси і таке інше. До цієї групи, відповідно до статті 20 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» від 07.12.2017 №2229-VIII відноситься: 1) надання постраждалим особам інформації про їхні права та можливості реалізації таких прав зрозумілою їм мовою або через перекладача чи залучену третю особу, яка володіє мовою, зрозумілою постраждалим особам; 2) забезпечення доступу до загальних та спеціалізованих служб підтримки постраждалих осіб для отримання соціальних послуг медичної, соціальної, психологічної допомоги; 3) надання у разі потреби тимчасового притулку для безпечного розміщення постраждалих осіб; 4) забезпечення постраждалим особам доступу до правосуддя та інших механізмів юридичного захисту, у тому числі шляхом надання безоплатної правничої допомоги у порядку, встановленому Законом України «Про безоплатну правничу допомогу» від 02.06.2011 №3460-VI; 6) утворення та забезпечення роботи цілодобового безоплатного кол-центру з питань запобігання та протидії

домашньому насильству, насильству за ознакою статі, сексуальному насильству, пов'язаному зі збройною агресією російської федерації проти України, протидії торгівлі людьми та з питань захисту прав дитини для забезпечення невідкладного реагування на випадки домашнього насильства, надання консультацій щодо всіх форм домашнього насильства, абонентам анонімно або з належним дотриманням правового режиму інформації з обмеженим доступом [1].

Третя група адміністративних інструментів – це засоби, заходи, форми та способи забезпечення взаємодії суб'єктів формування та реалізації державної політики протидії домашньому насильству центральне місце серед яких займає координація. Постановою КМУ «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі» від 22.08.2018 №658 визначено, що діяльність уповноважених суб'єктів координується: на загальнодержавному рівні – Мінсоцполітики; на регіональному рівні – Радою міністрів Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими держадміністраціями; на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці – районними, районними у містах Києві і Севастополі держадміністраціями та виконавчими органами сільських, селищних, міських, районних у містах (у разі їх утворення) рад, у тому числі об'єднаних територіальних громад. Координацію заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі та моніторинг їх реалізації на місцевому рівні здійснюють уповноважені особи (координатори) в органах виконавчої влади та органах місцевого самоврядування, на яких покладено функції щодо забезпечення рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, запобігання та протидії насильству за ознакою статі [10].

Останню групу адміністративних інструментів реалізації державної політики протидії домашньому насильству складають спеціальні обмежувальні заходи і засоби.

Їх дія звертається до суб'єкта вчинення насильства, осіб-кривдників з метою припинення їх протиправної діяльності, а також попередження рецидиву вчинення правопорушень. Законом України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» закріплено, що до інструментів цієї групи відносяться: 1) терміновий заборонний припис стосовно кривдника; 2) обмежувальний припис стосовно кривдника; 3) взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи; 4) направлення кривдника на проходження програми для кривдників [1].

Висновки. Підводячи підсумки слід зазначити, що адміністративні інструменти реалізації державної політики протидії домашньому насильству на сьогоднішній день включають в себе: 1) інструменти запобігання домашньому насильству; 2) інструменти, пов'язані із наданням допомоги та захистом осіб, які постраждали від домашнього насильства; 3) адміністративні інструменти забезпечення взаємодії суб'єктів формування та реалізації державної політики; спеціальні обмежувальні адміністративні інструменти. Їх використання забезпечує: а) комплексне вивчення проблеми домашнього насильства; встановлення його детермінантів та актуальних заходів попередження і профілактики; організацію та проведення інформаційних компаній з виконання завдань протидії; провадження навчальних заходів: тренінгів, семінарів, навчань тощо; б) організацію відновлення психологічного, фізичного стану потерпілих від домашнього насильства осіб, їх прав та законних інтересів; надання їм юридичної допомоги, притулку та захисту; організацію та підтримку роботи підприємств, установ та організацій, які надають допомогу; в) профілактичну роботу із особами кривдників, застосування щодо них обмежень та заборон, які попереджають рецидив протиправної поведінки; притягнення кривдників до юридичної відповідальності; г) забезпечення координації роботи уповноважених суб'єктів та побудови спільної стратегії протидії домашньому насильству.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству: закон від 07.12.2017 №2229-VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. №5. Ст.35.
2. Словник української мови: [в 11 т.] АН Української РСР, Ін-т мовознав. ім. О. О. Потебні; редкол.: І. К. Білодід (голова) [та ін.]. Київ: Наук. думка, 1970 - 1980. Т. 4: 1973. С. 34.
3. Словник іншомовних слів Текст. за ред. О. С. Мельничука. К.: Укр. рад. енцикл., 1974. 865. 279 с.
4. Кіблик Д.В. Адміністративно-правові засади формування та реалізації державної політики щодо забезпечення прав і свобод осіб з інвалідністю: дис... канд. юрид. наук : Кропивницький: Центральноукраїнський державний педагогічний університет імені Володимира Винниченка. 2022. 258 с.
5. Карабін Т.О. Співвідношення повноважень місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування: теоретичні і практичні питання: дис... канд. юрид. наук : Ужгород: Закарпатський державний університет. 2007. 207 с.
6. Адміністративне право України. Повний курс : підручник. В. Галуцько та ін. Херсон : Олді-Плюс, 2018. 446 с.
7. Адміністративне право України. Повний курс: підручник. Галуцько В., Діхтєвський П., Кузьменко О., Стеценко С. та ін. Видання друге. Херсон : ОЛДІ-ПЛЮС, 2019. 584 с.
8. Левчук А.О. Адміністративно-правовий механізм запобігання правопорушенням, пов'язаним з корупцією: дис... канд. юрид. наук : Київ: Національна академія внутрішніх справ. 2021. 260 с.
9. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації: монографія. За заг. ред. О.М. Бандурки. Харків: Вид-во. Національного університету внутрішніх справ. 2002. 345 с.
10. Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі: постанова, порядок від 22.08.2018 №658. *Офіційний вісник України*. 2018. № 69. Ст. 2332.