

Наталія Лесько

Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету "Львівська політехніка",
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАСИЛЬСТВА У СІМ'Ї: ПОНЯТТЯ ТА СУЧАСНИЙ СТАН

© Лесько Н., 2017

Досліджується поняття та сучасний стан державної політики у сфері попередження насильства у сім'ї. Висвітлюються проблеми правового регулювання захисту дітей від насильства. Аналізуються основні вимоги Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбі із цими явищами від 11 травня 2011 р.

Ключові слова: державна політика; насильство у сім'ї; діти; неповнолітні особи; органи і служби у справах дітей.

Наталья Леско

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В СФЕРЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НАСИЛИЯ В СЕМЬЕ: ПОНЯТИЕ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ

В статье исследуется понятие и современное состояние государственной политики у сфере предупреждения насилия в семье. Освещаются проблемы правового регулирования защиты детей от насилия. Анализируются основные требования Конвенции Совета Европы о предотвращении насилия в отношении женщин и домашнего насилия в борьбе с этими явлениями от 11 мая 2011 г.

Ключевые слова: государственная политика; насилие в семье; дети; несовершеннолетние лица; органы и службы по делам детей.

Nataliya Lesko

Institute of Jurisprudence and Psychology
Lviv Polytechnic National University,
Department of Administrative and Informational Law
Ph.D.

STATE POLICY ON DOMESTIC VIOLENCE PREVENTION: THE NOTION AND CURRENT SITUATION

The paper examines the concept and the current state of public policy for the prevention of violence in family. Highlights the problems of legal regulation to protect children from violence. Analyzes the basic requirements of the Council of Europe Convention on preventing violence against women and domestic violence and combat these phenomena on 11 May 2011.

Key words: government policy; domestic violence; children; minors; agencies and services for children.

Постановка проблеми. Однією з проблем, що привертають увагу науковців та практиків, є насильство. У сучасному світі розширилися межі об'єкта насильства, що охоплює найрізно-

манітніші групи населення, зокрема сім'ї з дітьми. Насильницькі дії порушують гарантоване Конституцією України право людини на особисту недоторканність. Особливо нетерпимим та небезпечним є насильство стосовно дітей, які нездатні себе захистити.

Проблема насильства у сім'ї є серйозною проблемою, яка потребує об'єднання зусиль державних органів, громадських та міжнародних організацій, науковців та практиків.

Мета роботи – з'ясувати поняття та сучасний стан державної політики у сфері попередження насильства в сім'ї, дослідити проблеми правового регулювання захисту дітей від насильства.

Аналіз дослідження проблеми. Питання адміністративного та кримінально-правового регулювання суспільних відносин у сфері попередження насильства у сім'ї розглядають праці О. М. Бандурки, М. М. Биргеу, Ю. П. Битяка, О. І. Белової, М. А. Бондаренка, В. Є. Бондара, А. А. Бови, В. І. Ветрова, В. В. Вітвіцької, Л. Л. Гоголевої, Б. М. Головкина, Н. І. Гончарова, В. Т. Дзюби, Л. В. Дорош, В. І. Женунтія, О. А. Удалової, О. В. Швед, Н. В. Шость, Я. М. Яковлева, О. С. Якубова, С. С. Яценка, Н. С. Юзікової та інших науковців. Вагомий внесок у дослідження міжнародно-правових механізмів захисту прав людини, зокрема механізмів Ради Європи, зробили такі українські вчені, як Т. О. Анцупова, В. Г. Буткевич, Л. А. Луць, В. Є. Мармазов, І. С. Піляєв.

Виклад основного матеріалу. У вітчизняній науковій літературі проблема державної політики поки що не є повністю висвітлена, проте окремі питання цієї проблематики викладені у працях багатьох українських науковців. Так, державна політика – це політична діяльність держави та її інститутів, спрямована на забезпечення порядку у суспільстві, узгодження та підпорядкування різноманітних соціальних інтересів, досягнення суспільної злагоди та організації управління суспільним розвитком [1, с. 116]. Науковці В. А. Ребкало, В. В. Тертичка зазначають, що державна політика це є порівняно стабільна, організована й цілеспрямована діяльність (бездіяльність) державних інститутів, здійснювана ними безпосередньо чи опосередковано щодо певних проблеми або сукупності проблем, які впливають на життя суспільства [2, с. 6]. Державна політика – це порівняно стабільна, організована та цілеспрямована діяльність уряду стосовно певної проблеми або предмета розгляду, яка здійснюється ним безпосередньо або опосередковано через уповноважених агентів і впливає на життя суспільства [3, с. 32].

Узагальненим вважається трактування державна політика: це свідомо діяльність владних структур та інститутів державного управління різних рівнів, спрямована на регулювання суспільних відносин, забезпечення їх стабільності і розвитку відповідно до визначених цілей, це спосіб суспільного врядування, що передбачає розроблення і здійснення політичних програм економічного, соціального, культурного і політичного розвитку [4, с. 503].

У контексті нашого дослідження варто розглянути співвідношення державної та публічної політики в умовах демократії, коли рівень розвитку громадянського суспільства доволі високий, державна влада поступається частиною своїх повноважень на користь органам самоуправління, і у цьому разі справді має сенс говорити про “публічну владу” як про поєднання державної влади і громадського самоврядування. У такому контексті публічна політика є ширшим поняттям, оскільки вона охоплює не лише державну політику, а й політику, яку здійснюють (чи можуть здійснювати) недержавні організації, об'єднання державних і громадських органів або навіть приватні структури й агенції.

Зазначимо, що у посткомуністичних країнах про розвинене громадянське суспільство поки що говорити не доводиться, і фактично публічна політика там ототожнюється з політикою державною. Але незалежно від різниці у термінології, метою цієї політики повинно бути задоволення інтересів суспільства загалом, окремих суспільних груп та індивідуумів, вирішення нагальних і перспективних проблем, забезпечення розвитку складових суспільної діяльності (економіки, політики, соціальної сфери тощо) та нації загалом.

Закономірностями формування і здійснення публічної політики займається на Заході наука “Аналіз публічної політики”. Публічну політику можна представити, як програму дій, спрямовану на вирішення певної проблеми чи комплексу проблем, досягнення поставленої мети тощо. Леслі А. Пал визначає публічну політику як напрям дії або утримання від неї, обрані органами управління для вирішення якоїсь проблеми або комплексу проблем [5, с. 22]. Інші відомі автори – Карл Паттон і Девід Савіцкі – розглядають публічну політику в сукупності з плануванням і створенням комплексних програм вирішення суспільно значущих проблем [6, с. 5].

Державна молодіжна політика – це специфічна діяльність держави та її інститутів стосовно молоді, що ставить за мету створення необхідних умов та гарантій для її соціального становлення та розвитку, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах держави [7, с. 78].

Пріоритетність захисту дитинства та сприяння соціальному становленню молоді у політичній площині приводить до формування нового напрямку державної політики, а саме – ювенальної політики. Термін “ювенальна політика” є порівняно новим для України на відміну від терміна “молодіжна політика” (хоча й останній термін був уведений лише у кінці 1980-х років) [8, с. 22].

Ювенальна політика має два взаємопов’язані напрямки – дитячий та молодіжний, – що мають як подібні, так і відмінні ознаки. Необхідність поєднання дитячої та молодіжної політики у межах ювенальної політики зумовлена як реаліями суспільного життя, так і законодавчими нормами. Цілісність ювенальної соціальної верстви зумовлена пересіканням демографічних груп дітей та молоді. За визначенням національного законодавства діти – це особи віком до 18 років, а молодь – особи віком від 14 до 35 років.

Відмінності ж у двох напрямках ювенальної політики пов’язані з біосоціальними характеристиками вікових груп дітей та молоді. Діти вразливі і залежні від світу дорослих. Через це вони повинні перебувати під особливим захистом з боку сім’ї, держави, суспільства та світової спільноти загалом, що закріплено основним міжнародним ювенальним стандартом – Конвенцією про права дитини. Молодь же потребує не стільки захисту, скільки сприяння у своєму соціальному та громадянському становленні, залучення до вирішення загальнодержавних і глобальних проблем. Магістральна ж мета ювенальної політики є єдиною і полягає у забезпеченні гідного життя та соціалізації дитини/молодої людини у межах громадянського суспільства. Ювенальна політика держави визначається як вченими, так і законодавством як пріоритетна складова її соціально-економічної політики. Ювенальна політика постає як стратегія діяльності суспільства та держави щодо забезпечення відтворення та соціалізації нових людських поколінь [9, с. 192–193].

За визначенням російського вченого Є. Г. Слуцького, який увів термін “ювенальна політика” у науковий обіг, вона у широкому сенсі є системою законодавчих та нормативних актів, організаційних заходів щодо встановлення та підтримання певного соціального статусу молоді. У вузькому сенсі – це специфічна діяльність федеральних, регіональних та муніципальних органів влади, спрямована на підтримання нормативного життєзабезпечення дітей, підлітків та молоді у сучасному суспільстві [10, с. 100].

Перейдемо до розгляду державної політики у сфері попередження насильства у сім’ї. Науковець О. Е. Бабенко визначає державну політику у сфері запобігання насильству у сім’ї як планові розроблені й оформлені, розмежовані за рівнями та завданнями суб’єктів її реалізації сукупність заходів, спрямованих на підвищення рівня соціального захисту сімей, передусім тих, які мають дітей; створення оптимальних соціально-економічних умов для становлення, розвитку, повноцінного і самодостатнього функціонування сім’ї та виховання у ній дітей; формування культури сімейних відносин, підвищення відповідальності батьків за сім’ю та виховання дітей. Вона охоплює заходи не тільки правового, але й соціального, медичного, культурного, економічного та іншого характеру, внаслідок чого передбачає участь у її практичній реалізації широкого кола суб’єктів – центральних і галузевих органів виконавчої влади, закладів освіти, охорони здоров’я, правоохоронних органів та органів місцевого самоврядування [11, с. 106–110].

Основні напрями державної політики у сфері попередження насильства у сім'ї закріплені у Законі України “Про попередження насильства у сім'ї”, ухваленому у 2001 році [12]. Цей закон став першим у країнах Центральної і Східної Європи та СНД спеціальним законодавчим актом у сфері протидії насильству у сім'ї. Він визначає правові та організаційні основи запобігання насильству у сім'ї, а також органи й установи, на які покладається здійснення таких заходів.

Крім того, окремі напрямки такої політики викладені у Законі України “Про соціальну роботу з сім'ями, дітьми та молоддю” від 21.06.2001 р. № 2558-ІІІ; Законі України “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” від 24.01.1995 р. № 20/95-ВР; Законі України “Про охорону дитинства” від 26.04.2001 р. № 2402-ІІІ.

Детальніше процедура застосування заходів із запобігання насильству у сім'ї була врегульована багатьма підзаконними актами: Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства у сім'ї або реальну його загрозу” від 26.04.2003 р. № 616; спільним наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту й Міністерства внутрішніх справ України “Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії структурних підрозділів, відповідальних за реалізацію державної політики щодо попередження насильства у сім'ї, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства у сім'ї від 07.09.2009 р. № 3131/386; наказом Міністерства охорони здоров'я “Про затвердження заходів щодо виконання Закону України “Про попередження насильства у сім'ї” та Примірного положення про Центр медико-соціальної реабілітації жертв насильства у сім'ї” від 23.01.2004 р. № 38; наказом Міністерства освіти і науки України “Про вжиття заходів щодо запобігання насильству над дітьми” від 01.02.2010 р. № 59.

Необхідно зазначити, що здійснення заходів з попередження насильства у сім'ї, покладається на:

- центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики з питань попередження насильства у сім'ї;
- центральний орган виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань попередження насильства у сім'ї;
- уповноважені підрозділи органів Національної поліції;
- органи опіки і піклування;
- спеціалізовані установи для осіб, які вчинили насильство у сім'ї, та жертв такого насильства: кризові центри для членів сімей, у яких вчинено насильство у сім'ї або існує реальна загроза його вчинення; центри медико-соціальної реабілітації жертв насильства у сім'ї.

Органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи і організації незалежно від форми власності, об'єднання громадян, а також окремі громадяни можуть сприяти у здійсненні заходів з попередження насильства у сім'ї [12].

Проте потрібно зазначити, що серед визначених ст. 3 Закону України “Про попередження насильства у сім'ї” органів та установ, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства у сім'ї, відсутні:

- служби у справах дітей, які є головним органом, що забезпечує соціально-правовий захист дітей, зокрема від насильства та жорстокого поводження;
- центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді, які на державному рівні є єдиною структурою, що забезпечує надання допомоги сім'ям та особам, які опинилися у складних життєвих обставинах (зокрема, спричинених насильством у сім'ї);
- органи прокуратури, які здійснюють нагляд за дотриманням законодавства;
- суди, на які покладається притягнення до відповідальності осіб, винних у вчиненні насильства у сім'ї.
- місцеві державні адміністрації;
- інші підрозділи органів внутрішніх справ, окрім визначених у Законі;
- установи та заклади освіти;

- органи та заклади охорони здоров'я;
- установи для осіб, які постраждали від насильства, окрім кризових центрів та центрів медико-соціальної реабілітації.

Отже, необхідним є внесення зазначених суб'єктів до переліку органів та установ, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства у сім'ї.

Важливим напрямом підвищення ефективності державної політики у сфері попередження насильства у сім'ї є ратифікація Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська конвенція) від 11 травня 2011 р. Наразі Мінсоцполітики України підготувало законопроект про ратифікацію Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами.

Варто зазначити, що Стамбульська конвенція вимагає розроблення і реалізації комплексної і скоординованої політики, яка пропонує цілісний підхід до боротьби з усіма формами насильства щодо жінок, включаючи домашнє насильство, сексуальне насильство, примусовий шлюб, каліцтво жіночих геніталій, переслідування, примусову стерилізацію, примусовий аборт або сексуальні домагання.

Окрім того, Стамбульська конвенція вимагає, щоб держава-учасниця призначила або створила один або кілька офіційних органів, відповідальних за координацію, реалізацію, моніторинг та оцінку політики та заходів щодо запобігання та боротьби з усіма формами насильства, які охоплюються цією конвенцією. Завдання, які покладаються на координуючий орган, покликані забезпечити координацію та узгодженість дій усіх відомств і владних структур під час виконання сторонами різноманітних заходів, спрямованих на реалізацію цієї конвенції. Насамперед цей орган повинен забезпечити те, щоб такі заходи проводились злагоджено та із залученням спільних зусиль усіх установ та секторів державного управління на національному, регіональному та (або) місцевому рівнях [13].

Висновки. Державна політика у сфері попередження насильства у сім'ї відповідає міжнародним стандартам та спрямована на подолання усталених стереотипів у цій сфері. Національне законодавство України з цих питань охоплює чимало нормативно-правових актів, які нерідко суперечать один одному. Передусім це стосується повноважень органів та установ, які входять до системи запобігання сімейному насильству та жорстокому поводженню з дітьми, процедури їхньої звітності, послідовності вживання заходів щодо запобігання насильству у сім'ї та насильству щодо дитини, а також заходів юридичної відповідальності тощо.

1. Логунова М. М. Шевченко М. Ф. *Концептуальні засади теорії політики* / М. М. Логунова, В. А. Шахов. – К. : Вид-во УАДУ, 1999. – 343 с. 2. *Державна політика: аналіз та механізми її впровадження в Україні* / кол. авт., за заг. ред. В. А. Ребкала, В. В. Тертички. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 453 с. 3. Романов В. *Вступ до аналізу державної політики* / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К. : Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2001. – 238 с. 4. *Політологія. Кн. друга: Політика і держава* / за заг. ред. А. Колодій, Л. Климанська, Я. Космина. – К. : Ельга-Н. Ніка-Центр, 2000. – 584 с. 5. Леслі А. Пал. *Аналіз державної політики* / А. Леслі. – К. : Основи, 1999. – 231 с. 6. Carl V. Patton, David S. Savicki. *Basic Methodsof Policy Analysis and Planning*. EnglewoodCliffs, NJ: PrenticeHall. 1993. – Р. 5.7. 7. Кривачук Л. Ф. *Державна молодіжна політика з питань неповнолітніх в Україні (державно-управлінський аспект) : моногра.* / Л. Ф. Кривачук. – Львів : ЛДФА, 2009. – 240 с. 8. Ильинский И. М. *Развитие социализма и молодежь* / И. М. Ильинский // *Коммунист.* – 1987. – № 6. – С. 22. 9. *Ювенальне право України: історико-теоретичне дослідження : моногр.* / Н. М. Крестовська. – О. : Фенікс, 2008. – 332 с. 10. *Ювенологический словарь: 300 терминов.* – СПб. : БИС-принт, 2002. – 131 с. 11. Бабенко О. Е. *Державна політика України у сфері запобігання насильству у сім'ї* / О. Е. Бабенко // *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності : зб. наук. пр.* – 2009. – № 3. – С. 106–110. 12. *Про попередження насильства у сім'ї : Закон України від 15 листопада 2001 р. № 2789-III [Електронний ресурс].* – Режим доступу :

<http://zakon3.rada.gov.ua>. 13. Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами від 11 травня 2011 р. (Стамбульська конвенція) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int/uk/web/stop-violence-against-women>.

REFERENCES

1. Lohunova M. M. Shevchenko M. F. *Conceptual framework of the politics theory* [Kontseptual'nizasadyteoriyipolityky], UADU, Kiev, 1999, 343 p. (ukr/)
2. V. A. Rebkalo, V. V. Tertychka *State policy: analysis and mechanisms of its implementation in Ukraine* [Derzhavnapolityka: analiz ta mekhanizmuuyivprovadzhennya v Ukrayini], UADU, Kiev, 2000, 453 p. (ukr/)
3. Romanov V. *Introduction to state policy analysis* [Vstup do analizuderzhavnoyipolityky], Publishing House "Osnovy", Kiev, 2001, 238 p.(ukr/)
4. L. Klymanska, Y. Kosmyna *Politology* [Politolohiya], Elha-N. Nika-Tsentr, Kiev, 2000, 584 p.
5. Leslie A. Pal. *Public Policy Analysis Osnovy* [Analiz derzhavnoyi polityky], Kiev, 1999, 231 p.
6. Carl V. Patton, David S. Sawicki *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, NJ: Prentice Hall. 1993, pp. 5.
7. Kryvachuk L. F. *State youth policy for minors in Ukraine (state and administrative aspect)* [Derzhavna molodizhna polityka z pytan' nepovnolitnikh v Ukrayini (derzhavno-upravlins'kyyaspekt)], LDFA, Lviv, 2009, 240 p.
8. Ilinskiy I. M. *Socialism development and youth* [Razvytyesotsyalyzma y molodezh'], Kommunkst, 1987, No. 6, pp. 22.
9. Krestovska N. M. *Juvenile Law of Ukraine: historical and theoretical research* [Yuvenal'ne pravo Ukrayiny: istoryko-teoretychne doslidzhennya], Feniks, Odessa, 332 p.
10. *Juvenile dictionary: 300 terms* [Yuvenolohycheskyy slovar': 300 termynov], SPb. : BIS-print, 2002, 131 p.
11. Babenko O. E. *State policy of Ukraine on domestic violence* [Derzhavna polityka Ukrayiny u sferi zapobihannya nasyt'stvu v sim'yi], Problemy pravoznavstva ta pravookhoronnoyi diyalnosti, 2009, No. 3, pp. 106–110.
12. *On domestic violence prevention : the Law of Ukraine as of November 15, 2001 No. 2789-III* [Pro poperedzhennyanasyt'stva v sim'yi]. – available at: <http://zakon3.rada.gov.ua>.
13. *Council of Europe Convention on preventing and combatting violence against women and domestic violence as of May 11, 2011 (Istanbul Convention)* [Konventsiya Rady Yevropy pro zapobihannya nasyt'stvu stosovno zhinok i domashn'omu nasyt'stvu ta borot'bu iz tsymy yavyshchamy] available at: <http://www.coe.int/uk/web/stop-violence-against-women>.

Дата надходження: 18.02.2017 р.