

О.Е. БАБЕНКО. ОПТИМІЗАЦІЯ СИСТЕМИ МІЖНАРОДНОГО І НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ПИТАНЬ ЗАПОБІГАННЯ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'І

Аналізується система міжнародних правових актів і законодавства України у сфері протидії різноманітним проявам сімейного та гендерного насильства. На основі дослідження правової бази діяльності суб'єктів влади з попередження насильства в сім'ї сформульовано пропозиції з оптимізації системи нормативних актів за рівнями управління, що передбачає їх розподіл на наднаціональний (міжнародний), національний і місцевий (регіональний) рівні.

Ключові слова: міжнародні стандарти; нормативно-правове регулювання; система законодавства; запобігання насильства у сім'ї; гендерне насильство; виконавча влада; управлінська діяльність.

Анализируется система международных правовых актов и законодательства Украины в сфере противодействия различным проявлениям семейного и гендерного насилия. На основе исследования правовой базы деятельности субъектов власти по предупреждению насилия в семье сформулированы предложения по оптимизации системы нормативных актов по уровням управления, что предусматривает их разделение на наднациональный (международный), национальный и местный (региональный) уровни.

Ключевые слова: международные стандарты; нормативно-правовое регулирование; система законодательства; предупреждение насилия в семье; гендерное насилие; исполнительная власть; управленческая деятельность.

In article the system of international legal certificates and legislation of Ukraine in the field of counteraction to different displays of domestic and gender violence is analyzed. On the basis of research of legal base of activity of subjects of power on warning of violence in family the suggestions are formulated on optimization of the system of normative certificates on the levels of management, that is foreseen by their division on the international (global), national and local (regional) levels.

Key words: international standards; normative-legal adjusting; system of legislation; warning of violence in family; gender violence; executive power; administrative activity.

Насильство в сім'ї або родині притаманне для багатьох держав, незважаючи на рівень їх розвитку та позитивні здобутки у законодавчій, політичній та практичній сферах. За даними міжнародної правозахисної організації «Міжнародна Амністія», в багатьох країнах світу – Албанії, Білорусі, Великобританії, Грузії, Іспанії, Росії, Туреччині, Франції, Швеції – широко поширеними є випадки сімейного насильства, і цей фактор не залежить від місця проживання чи соціального статусу жертв цього явища. Насильство на сімейно-побутовому ґрунті розглядається як цілком нормальна частина стосунків між членами родини, або виправдовується ревнощами, захистом гідності чи традиціями¹.

Актуальність досліджуваної проблеми обумовлено насамперед тим, що цей вид насильства є найпоширенішим і найбільш складним для протидії. Вирішення проблеми насильства в сім'ї постійно перебуває в центрі уваги міжнародних організацій, якими за декілька останніх десятиліть було докладено чимало зусиль як для активізації участі світової громадськості щодо подолання сімейного

насильства, так і нормативного врегулювання на міжнародному рівні питань, пов'язаних з цим.

На сьогоднішній день у науковій літературі розроблення питань, пов'язаних із насильством у сім'ї, репрезентовано значною кількістю публікацій зарубіжних і вітчизняних учених різних галузей знань. Дослідженням окремих аспектів цієї проблематики займалися такі наукові діячі, як А. Крайнова, К. Мінакова, В. Бондаровська, Б. Левківський, М. Тропін, П. Власов, Н. Дмитренко, О. Руднева, О. Бойко, Й. Багірова, Е. Безмерний, Н. Грабовська, А. Димерський, М. Дмитренко, В. Кузнєцова, М. Кусаїнова, М. Кусаїнов, П. Мозговий, Л. Нікулінова, В. Петрова, Е. Самовічева, П. Сергун, Ф. Тіханкін, С. Трофимов, В. Ульянова, Д. Яковенко й інші. Проте у багатьох наукових дослідженнях ще не повною мірою проаналізовано суто нормативно-правові засади протидії сімейному насильству – розроблення окремих аспектів зазначеної проблеми точилося переважно в розрізі гуманітарних, зокрема й переважно педагогічних наук, залишаючи недостатньо сформованими, з наукової точки зору, саме правові засади. Тому, незважаючи на наявність значної кількості наукових публікацій, у котрих тією чи іншою мірою було започатковано розв'язання проблеми боротьби з насильством у сім'ї, більш ґрунтовного розроблення потребує питання системної характеристики міжнародних нормативно-правових актів і законодавства України з питань запобігання та протидії такому негативному явищу, як сімейне насильство. Отже, наше дослідження має певною мірою заповнити цю прогалину.

Серед основних міжнародно-правових актів, якими регулюються відносини із запобігання та подолання насильства в сім'ї доцільно виділити такі:

- Загальна декларація прав людини 1948 року;
- Міжнародний пакт про громадянські й політичні права 1966 р.;
- Конвенція про захист прав людини і основних свобод 1950 р. (ратифіковано 17 липня 1997 р., для України набрала чинності з 11 вересня 1997 р.);
- Конвенція про громадянство заміжньої жінки 1957 р.;
- Декларація прав дитини, прийнята згідно з резолюцією 1386 (XIV) Генеральної Асамблеї ООН від 20 листопада 1959 р.;
- Конвенція ООН про права дитини від 20 листопада 1989 р. (ратифіковано Постановою Верховної Ради України від 27.02.91 за № 789-12);
- Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок (Жіноча Конвенція) 1979 р.;
- Декларація ООН про викорінення насильства проти жінок 1993 р.;
- Конвенція ООН проти тортур та інших форм жорстокого, нелюдського, або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання 2002 р. та ін.

З урахуванням того, що Україною підписано ці основні міжнародні документи, й відповідно до норм міжнародних договорів Україна зобов'язана захищати, поважати та забезпечувати реалізацію прав усіх осіб, які перебувають на її території та під її юрисдикцією без дискримінації, в тому числі й на підставі гендеру.

Відповідно до норм міжнародного права зобов'язання держав не обмежуються тим, що їх органи зобов'язані не порушувати ці положення, але й вимагають від урядів вживати ефективних заходів щодо попередження та вжиття адекватних заходів реагування на правопорушення, що вчиняються індивідами або групами. Це означає, що на міжнародному рівні положення нормативно-правових актів покладають на держави зобов'язання попереджати, забороняти та карати насильство у сім'ї, незалежно від того, чи є винуватець приватною особою або представ-

ником державних органів. Крім того, до зобов'язань держави за нормами міжнародного права також віднесено забезпечення відновлення справедливості, включаючи матеріальну компенсацію жертві.

З початку третього тисячоліття протидія сімейному насильству з боку європейського співтовариства вийшла на новий рівень. Зокрема 30 квітня 2002 року Комітетом міністрів було прийнято Рекомендацію (2002) 5 щодо захисту жінок від насильства. Вона спрямована на мобілізацію зусиль країн – членів Ради Європи проти насильства щодо жінок. Зазначена Рекомендація тлумачить термін «насильство проти жінок» як акт гендерного насильства, який призводить або може призвести до фізичної, сексуальної або психологічної шкоди або страждання жінок, включаючи загрозу таких дій, залякування, безпідставне позбавлення свободи, що виникають у приватному або публічному житті.

Рада Європи також звернулася до країн-членів із закликом застосовувати принцип *due diligence* (необхідної відповідальності держави) для боротьби із сімейним насильством, та розробити середньо- та довгострокові плани з метою захисту його жертв. Комітет з викоренення дискримінації щодо жінок (CEDAW), який проводить моніторинг виконання країнами зобов'язань згідно Жіночої Конвенції ООН у своїх загальних рекомендаціях № 19 визначає, що гендерне насильство, включаючи насильство щодо жінок, є однією із форм дискримінації. Прийнявши у травні 2006 року Резолюцію 1512 (2006) щодо об'єднання парламентів для подолання побутового насильства над жінками, Парламентська асамблея Ради Європи ініціювала проведення пан'європейської кампанії Ради Європи по боротьбі з насильством над жінками на рівні національних парламентів країн – учасниць, яка вимагає: «Захист жінок від насильства в родині чи вдома має стати найважливішим політичним завданням у всіх країнах-членах Ради Європи, на це повинні бути спрямовані необхідні фінансові ресурси»². Парламентський вимір кампанії розпочався в листопаді 2006 року і тривав до березня 2008 року.

В Україні започаткування створення національної нормативно-правової бази з питань, які стосуються проблем сім'ї, попередження насильства, захисту прав дітей і жінок, а також питань рівності жінок і чоловіків відбувалося протягом останніх 15 років, зокрема після проведення Четвертої Всесвітньої конференції зі становища жінок (1995 рік) та Спеціальної сесії Генеральної Асамблеї Організації Об'єднаних Націй «Жінки в 2000 році: рівність між чоловіками і жінками, розвиток і мир в XXI столітті» (2000 рік).

У багатьох аспектах українське законодавство відображає міжнародні правові стандарти. Суб'єктами правотворчої діяльності у цій сфері на загальнодержавному рівні є органи законодавчої та виконавчої влади, а також Президент України. Вживані ними заходи включають, окрім ухвалення законодавчих та інших нормативних актів, також і розроблення програмних документів. Так, досягненням певних позитивних зрушень у напрямку вирішення проблеми насильства в сім'ї можна вважати ухвалення Верховною Радою України Декларації про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок від 5 березня 1999 року, Концепції державної сімейної політики від 17 вересня 1999 року.

Кабінетом Міністрів України постановою від 6 травня 2001 року було затверджено Національний план дій щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності в суспільстві на 2001-2005 роки, на продовження якого 19 лютого 2007 р. Кабінетом Міністрів України було ухвалено Постанову «Про затвердження Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року»

тощо.

Суто адміністративно-правовий аспект діяльності державних органів найбільш чітко простежується в організації та практиці суб'єктів виконавчої влади, а зокрема – правоохоронних органів. Як зазначає В.В. Гранчак, виходячи з того, що в Законі України «Про міліцію» закріплено положення про те, що міліція є органом виконавчої влади, а також із того, що органи внутрішніх справ реалізують норми законодавства України, а заодно – виконують і функції управління, адміністративна робота тут розглядається як державна виконавчо-владна діяльність³.

Отже, аналізуючи законодавчі акти, що стосуються питань запобігання насильства в сім'ї, можна віднести до них такі нормативні акти, ухвалені Верховною Радою України, серед яких як найбільш важливі можна виділити такі:

1) Конституція України від 28 червня 1996 року.

2) Кодифіковані нормативно-правові акти: Сімейний кодекс України, Кримінальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Цивільний кодекс України та ін.

3) Закони України: «Про міліцію» 1990 р., «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р.; «Про попередження насильства в сім'ї» від 15 листопада 2001 року; «Про соціальну роботу з дітьми та молоддю» від 21 червня 2001 р.; «Про соціальні послуги» від 19 червня 2003 р.; «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» від 8 вересня 2005 р.; «Про органи і служби у справах неповнолітніх і спеціальні установи для неповнолітніх» від 24 січня 1995 р.; «Про місцеві державні адміністрації» від 9 квітня 1999 року; «Про місцеве самоврядування» від 21 травня 1997 року та ін.

4) Постанови Верховної Ради України: «Про Декларацію про загальні засади державної політики України стосовно сім'ї та жінок» від 5 березня 1999 р.; «Про Концепцію державної сімейної політики» від 17 вересня 1999 року за № 1063-XIV; «Про Рекомендації парламентських слухань «Забезпечення прав дітей в Україні. Охорона материнства та дитинства» від 22 вересня 2005 р. за № 2894-IV; «Про Рекомендації парламентських слухань «Становище жінок в Україні: реалії та перспективи» від 29 червня 2004 року за № 1904-IV; «Про Рекомендації парламентських слухань «Сучасний стан та актуальні завдання у сфері попередження гендерного насильства» від 22 березня 2007 р. за № 817-V тощо.

Крім того, у руслі нашого дослідження значний науковий інтерес становлять Укази Президента України, зокрема: від 11 липня 2005 р. за № 1086/2005 «Про першочергові заходи щодо захисту прав дітей»; від 15 березня 2002 р. за № 258/2002 «Про невідкладні додаткові заходи зміцнення моральності в суспільстві та утвердження здорового способу життя»; від 5 травня 2008 р. за № 411 «Про заходи щодо забезпечення прав і законних інтересів дітей» та інші.

Серед Постанов Кабінету Міністрів України, що стосуються проблеми сімейного насильства, слід указати такі: «Про затвердження Програми «Українська родина» від 14 березня 2001 р.; «Про затвердження Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу» від 26 квітня 2003 р. за № 616; «Про створення кримінальної міліції у справах неповнолітніх» від 08.07.1995 за № 502; «Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді» від 27 серпня 2004 р. за № 1126; «Про затвердження Типового положення про притулок для неповнолітніх служби у справах неповнолітніх» від 09.06.1997 за № 565; «Про затвердження

Державної програми підтримки сім'ї на період до 2010 року» від 19 лютого 2007 р. за № 244; «Про затвердження Державної програми з утвердження гендерної рівності в українському суспільстві на період до 2010 року» від 27 грудня 2006 р. за № 1834 та ін.

До адміністративно-правових актів, ухвалених іншими органами виконавчої влади в межах їх компетенції, слід віднести відомчі й міжвідомчі, або спільні, нормативно-правові документи міністерств та інших органів виконавчої влади: Наказ МВС України від 13.07.1996 за № 384 «Про затвердження Положення про приймальник-розподільник для неповнолітніх органів внутрішніх справ»; спільний наказ Державного комітету у справах сім'ї та молоді, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства освіти і науки, Міністерства охорони здоров'я від 16.01.2004 р. за № 5/34/24/11 «Про затвердження порядку розгляду звернень та повідомлень з приводу жорстокого поводження з дітьми або реальної загрози його учинення»; Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту та МВС України від 9 березня 2004 р. за № 3/235 «Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї та молоді та органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї»; наказ Міністерства України у справах молоді та спорту від 17 серпня 2005 р. за № 1658 «Про затвердження Типового положення про Службу соціальної підтримки сімей»; спільний наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства освіти і науки України Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства транспорту та зв'язку України, Міністерства внутрішніх справ України та Державного департаменту України з питань виконання покарань від 14 червня 2006 р. за № 1983/388/452/221/556/596/106 «Про затвердження Порядку взаємодії суб'єктів соціальної роботи із сім'ями, які опинилися у складних життєвих обставинах»;

– наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 25 квітня 2008 р. за № 1795 «Про затвердження Порядку здійснення соціального супроводу центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді сімей та осіб, які опинилися у складних життєвих обставинах»;

– спільний наказ Державного департаменту України з питань виконання покарань та Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту від 28 жовтня 2008 р. за № 288/4322 «Про затвердження Порядку взаємодії кримінально-виконавчої інспекції і центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді щодо забезпечення соціального супроводу і контролю за поведінкою дітей та молоді, які засуджені до покарань, не пов'язаних з позбавленням волі, звільнені від відбування покарання з випробуванням або умовно-достроково».

Важливу роль у нормативному врегулюванні та практичному вирішенні проблеми запобігання та припинення насильства в сім'ї відіграють органи місцевого самоврядування, що в цьому випадку також постають як суб'єкти адміністративно-правових відносин. Місцеве самоврядування здійснюється територіальними громадами сіл, селищ, міст як безпосередньо, так і через сільські, селищні, міські ради та їх виконавчі органи, а також через районні та обласні ради, які представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст⁴. На місцевому рівні ради ухвалюють локальні нормативні акти, програмні документи та рішення, що тією чи іншою мірою стосуються охорони сім'ї, материнства і батьківства, захисту прав дітей, а також запобігання домашньому насильству.

Таким чином, на підставі розглянутих нормативно-правових засад регулювання питань щодо попередження й подолання насильства в сім'ї можна висновува-

ти, що проблема подолання насильства на сімейно-побутовому ґрунті нерозривно пов'язана з досягненням гендерної рівності в суспільстві. На нашу думку, позитивним зрушенням у цьому напрямку є ухвалення, окрім Закону «Про попередження насильства в сім'ї» також і Закону «Про забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків» та низки інших нормативно-правових актів, що стосуються утвердження гендерної рівності. Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» стосується всіх аспектів насильства в сім'ї та містить визначення насильства в сім'ї, яке відповідає стандартам ООН. Цей Закон має превентивний характер, а випадки насильства в сім'ї розслідуються та караються відповідно до чинних положень Кримінального кодексу та Кодексу України про адміністративні правопорушення.

Отже, слід зазначити, що основними особливостями врегулювання на національному рівні адміністративно-правових заходів щодо запобігання насильству в сім'ї є те, що в них закріплено організаційні та нормативні засади реалізації компетенції органів виконавчої влади щодо вирішення цієї проблеми, а також установлено відповідальність особи, що вчинила насильство в сім'ї, передбачено відповідні заходи необхідного лікування та проходження реабілітаційних програм для жертв насильства в сім'ї, а крім того, незаперечно важливим є те, що в них знайшли чітке визначення функцій та повноваження суб'єктів державної влади, уповноважених розглядати справи, пов'язані з учиненням насильства в сім'ї.

Аналіз чинних нормативно-правових документів, якими врегульовано правовий статус, компетенцію, права та обов'язки учасників адміністративно-правових відносин щодо протидії насильству в сім'ї дозволяє виділити три основних рівні, на яких здійснюється регламентація цих та інших питань: по-перше, наднаціональний, на якому діють міжнародні нормативно-правові акти й міждержавні угоди; по-друге, національний, що становлять адміністративно-правові акти України – перш за все, Конституція, закони України, Укази і розпорядження Президента України, нормативні акти Кабінету Міністрів України, а також відомчі і міжвідомчі нормативні акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; по-третє, місцевий рівень, до якого належать акти органів місцевого самоврядування, ухвалені ними з питань регулювання сімейної політики в межах їхньої компетенції.

У значенні систематизації з метою розуміння структурної побудови системи нормативно-правових актів, спрямованих на подолання насильства в сім'ї, цей поділ певною мірою є умовним, оскільки міжнародні правові акти, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства, котре ґрунтується на загальноновизначених міжнародних принципах, нормах і стандартах. У свою чергу, нормативні акти органів місцевого самоврядування приймаються ними також у межах, відповідно до положень і на виконання чинного законодавства.

1. *Україна. Насильство в сім'ї* // Судоустрій і судочинство. – 2006. – № 3/4. – С. 56.
2. *Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ по його подоланню: науково-методичний посібник до спеціалізованого курсу з протидії насильству в сім'ї для курсантів факультетів міліції громадської безпеки вищих навчальних закладів, підпорядкованих Міністерству внутрішніх справ України* / Укладачі: Запорожцев А.В., Брижик В.О., Мусієнко О.М., Заброда Д.Г., Басиста І.В., Дроздова І.В. – К., 2009. – С. 68.
3. *Гранчак В.В.* Адміністративно-правові заходи попередження насильства в сім'ї дільничними інспекторами міліції // Адвокат. – 2006. – № 5. – С. 18.
4. *Местное само-*

управление в Украине: проблемы и перспективы. Монография / В.Н. Бесчастный, Ю.В. Деляя, В.А. Устименко и др.; Под ред. В.Н. Бесчастного. – Донецк: ДЮИ ЛГУВД, 2008. – С. 39.