

**НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ПУБЛІЧНОГО ПРАВА**

**МАНЖОС НАТАЛІЯ ВОЛОДИМИРІВНА**

УДК 342.9:351

**ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ЗАПОБІГАННЯ ТА ПРОТИДІЇ  
ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ В УКРАЇНІ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;  
фінансове право; інформаційне право

**Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата  
юридичних наук**

**Київ – 2020**

Дисертацією є рукопис

Робота виконана у науково-дослідному інституті публічного права

**Науковий керівник:**

кандидат юридичних наук, доцент

**Сорока Лариса Володимирівна,**

Науково-дослідний інституту публічного права,

завідувач відділу аспірантури

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

**Правоторова Ольга Михайлівна,**

Херсонський державний університет,

професор кафедри адміністративного і господарського права

кандидат юридичних наук

**Куценко Володимир Дмитрович,**

Громадська організація «Академія адміністративно-правових наук»,

начальник відділу

Захист відбудеться «19» жовтня 2020 р. о 9<sup>00</sup> годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 26.503.01 у Науково-дослідному інституті публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Науково-дослідного інституту публічного права за адресою: 03035, м. Київ, вул. Георгія Кірпи, 2 А

Автореферат розісланий «14» вересня 2020 р.

Вчений секретар  
спеціалізованої вченої ради

К.М. Куркова

## ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

**Обґрунтування вибору теми дослідження.** Сучасне європейське суспільство характеризується гуманністю та безумовними гарантіями щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Не є винятком із цього правила й сімейні відносини. В умовах сьогодення в Україні створено певні умови для протидії та запобіганню насильству в сім'ї. Зокрема це питання є врегульованим і на законодавчому рівні через ухвалення та вступ у дію Закону України від 7 грудня 2017 р. «Про запобігання та протидію домашньому насильству».

Однак ухвалення Закону – це тільки початок на шляху переходу на високі європейські стандарти у цій сфері. Адже, як показує статистика, щорічно фіксується майже 100 тис. осіб, які вчиняють адміністративні правопорушення, передбачені ст. 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення України щодо вчинення домашнього насильства. У результаті потерпілими від таких правопорушень стали 71,5 тис. осіб, які зазнали психологічного насильства, 6,3 тис. – фізичного та 345 – економічного. А на обліках в Національній поліції перебуває майже 70 тис. осіб, які вчиняли домашнє насильство<sup>1</sup>. Такі негативні тенденції посилюються законодавчими прогалинами, застарілими чи декларативними положеннями, які призводять до порушення прав і свобод громадян у сімейних відносинах.

Треба розуміти, що наше суспільство перебуває на перехідному етапі розвитку від псевдосоціалістичного до розвиненого демократичного, в якому принцип верховенства права має бути змістом і сутністю адміністративної діяльності публічної адміністрації, зокрема у сфері публічного забезпечення спокою, поваги та безпеки осіб у сім'ї. Зрозуміло, що втручання суб'єктів публічної адміністрації в сімейні відносини є крайнім і небажаним кроком, однак виваженим, якщо на терезах справедливості права стоять такі цінності як честь, гідність, свобода, здоров'я пригніченого члена сім'ї. Із розвитком громадянського суспільства, підняттям правової культури та правосвідомості громадян у галузі сучасного сімейного права такий вплив буде зменшуватися, але на сьогодні ще досить актуальним стоять питання публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству.

*Зв'язок теми дисертації із сучасними дослідженнями.* Наукові праці Н. Лесько були присвячені аналізу адміністративно-правового забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту дітей від насильства та інших протиправних дій як стратегії діяльності держави й суспільства щодо захисту дітей від будь-яких насильницьких дій, які порушують гарантоване Конституцією України право людини на особисту недоторканність<sup>2</sup>, Г. Горбова розкрила юридичну природу адміністративно-правового регулювання протидії

<sup>1</sup> Поліцейська статистика щодо домашнього насильства. *Центр правових та соціальних досліджень*. 2018. URL: <http://centrduma.org.ua/?p=722>

<sup>2</sup> Лесько Н. Адміністративно-правове забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері захисту дітей від насильства та інших протиправних дій: автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2019. 37 с.

насильству в сім'ї як комплексу заходів впливу, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації, на яких покладається обов'язок виявлення причин і умов, які сприяли вчиненню насильства в сім'ї, профілактики такого насильства, попередження, запобігання, припинення насильства, ліквідації його наслідків і притягнення винних осіб до відповідальності, що забезпечується на основі норм адміністративного права, направлених на регулювання суспільних відносин із метою забезпечення конституційних прав та законних інтересів людини і громадянина<sup>3</sup>.

Окрім того до проблеми сутності та змісту публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні зверталися такі вчені, як В. Авер'янов, О. Бандурка, Ю. Битяк, А. Блага, В. Богущкий, О. Бойко, Н. Бортник, І. Ботнаренко, В. Брижик, Т. Возна, А. Волощук, А. Галай, В. Галай, В. Галуцько, Т. Гарасимів, В. Гаращук, Г. Горбова, В. Городяненко, І. Данільченко, О. Джужа, Т. Журавель, Д. Заброта, А. Залінський, Л. Кобилянська, В. Ковалів, В. Колпаков, В. Кущенко, К. Левченко, М. Легенька, Н. Лесько, О. Лисюк, Н. Лукашевич, А. Малишева, О. Мартиненко, С. Нікітенко, О. Остапенко, С. Петков, Г. Попов, О. Предместніков, О. Правоторова, Л. Сорока, Л. Сукмановська, І. Сулова, Т. Ткаленко, О. Харитонова, Г. Христова, В. Шкарупа, Г. Шнайдер, Х. Ярмакі та ін.

Отже, незадоволеність громадян України рівнем запобігання та протидії домашньому насильству, наявність невідповідностей та законодавчих прогалин, а також недостатній теоретичний рівень аналізу публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству обґрунтовують вибір теми цього дисертаційного дослідження.

**Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами.** Дисертаційне дослідження спрямоване на реалізацію основних положень Указу Президента від 5 травня 2008 р. № 411 «Про заходи щодо забезпечення захисту прав і законних інтересів дітей», Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, ратифікованої Законом України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII, Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», затвердженої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5, Національного плану дій щодо реалізації Конвенції ООН про права дитини на період до 2021 року, схваленого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2017 р. № 230-р. Дисертацію виконано відповідно до плану науково-дослідної роботи Науково-дослідного інституту публічного права «Правове забезпечення прав, свобод та законних інтересів суб'єктів публічно-правових відносин» (номер державної реєстрації 0115U005495).

**Мета і завдання дослідження.** *Мета* роботи полягає в тому, щоб на основі комплексного аналізу теоретико-методологічних засад, нормативно-правових актів та інших джерел в аналізованій сфері розв'язати наукове завдання щодо публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні.

<sup>3</sup> Горбова Г. Адміністративно-правове регулювання протидії насильству в сім'ї: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 17 с.

Відповідно до поставленої мети в роботі заплановано вирішити такі завдання:

- розкрити межі і сформулювати поняття публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству;
- виявити й узагальнити принципи публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні;
- розкрити адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють заходи щодо запобігання та протидії домашньому насильству;
- з'ясувати нормативне регулювання публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні;
- сформулювати інструментарій публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству в Україні;
- визначити методи публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству в Україні;
- виявити й узагальнити міжнародний та зарубіжний досвід адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству;
- удосконалити законодавство у сфері публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству.

*Об'єкт дослідження* – суспільні відносини, що виникають у сфері публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні.

*Предмет дослідження* – публічне адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні.

**Методи дослідження.** У процесі дослідження було використано сукупність загальнофілософських, загальнонаукових, загальнологічних і спеціальних юридичних методів наукового пізнання.

За допомогою методу *діалектики* було виявлено й узагальнено чинники проблематики щодо сутності юридичної природи публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству, принципу верховенства права у цій сфері, соціально-правової природи явища «двох сімейних життів» (підрозділи 1.1, 1.2, 3.3).

Основою забезпечення комплексності дослідження стало використання методу *системного аналізу* (розділи 1–2, підрозділ 3.1). Загальнонауковий *дедуктивний* метод використовувався для виявлення й узагальнення меж і принципів аналізованого дослідження (підрозділи 1.1, 1.2). *Індуктивний* метод дозволив здійснити аналіз від одиничного до загального, розкрити нормативне забезпечення, адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, інструменти публічного адміністрування та методи адміністративної діяльності публічної адміністрації щодо запобігання та протидії домашньому насильству (підрозділ 1.3, розділ 2). *Логіко-семантичний* метод широко використовувався практично в усіх підрозділах дисертації для з'ясування та аналізу думок учених з аналізованої проблематики (розділи 1-3).

*Формально-догматичний* метод наукового пізнання дав можливість здійснити аналіз чинного вітчизняного та зарубіжного законодавства (розділи 1–2, підрозділ 3.1). За допомогою *соціологічного* методу було проведено й оброблено результати соціологічного опитування (додаток Б до дисертації). Методи *правового прогнозування та правотворчості* дали можливість розробити зміни й доповнення до законодавства у сфері публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству (підрозділ 3.1).

*Нормативну основу дисертаційного дослідження* становлять Конституція України, національні законодавчі та підзаконні нормативно-правові акти у сфері публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні, а також відповідне міжнародне та зарубіжне законодавство.

*Емпіричну базу дисертаційного дослідження* становлять узагальнення адміністративної діяльності Міністерства соціальної політики України, місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, підрозділів Національної поліції України, суб'єктів громадянського суспільства, а також відповідна судова практика та результати соціологічного опитування 647 громадян.

**Наукова новизна отриманих результатів** аргументується тим, що дисертація є одним із перших монографічних досліджень, присвячених розв'язанню наукового завдання щодо публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні. У результаті проведеного дослідження автором сформовано низку висновків, рекомендацій і пропозицій, відмінних від раніше одержаних результатів, зокрема:

*уперше:*

– сформовано авторське категорійне поняття публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству як системи адміністративно-правових засад і заходів, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації на основі реалізації норм адміністративного права з метою недопущення, запобігання неприємних, небажаних та (або) юридично карних діянь, що вчиняються щодо будь-якого члена сім'ї, а також система інструментів публічного адміністрування стосовно забезпечення заступництва публічних органів за них, а також адміністративної діяльності публічної адміністрації, спрямованої проти домашнього насильства, перешкоджання та припинення його, надання допомоги постраждалій особі та забезпечення невідворотності притягнення кривдників до адміністративної або (та) іншого виду відповідальності;

– у межах розгляду принципу непропорційного впливу домашнього насильства розроблено засади розмежування критеріїв трудового виховання дітей і молоді у напрямку попередження можливої їх трудової експлуатації, до яких віднесено, по-перше, біологічні, медичні чинники щодо допустимості обмеженої фізичної праці дітьми, які мають визначатися нормами адміністративного права залежно від віку, статті та фізичного розвитку, по-друге, факультативним уточнювальним критерієм допустимості дитячої праці є мета такої праці (виховання і навчання чи експлуатація);

*удосконалено:*

– наукові положення щодо нормативного забезпечення публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні, серед яких визначаються численні норми міжнародного, європейського та вітчизняного права, при цьому міжнародні та конституційні норми права визначають засади, профільний та інші закони України, а також підзаконні нормативно-правові акти визначають заходи та адміністративні процедури щодо захисту прав осіб від домашнього насильства, адміністративні обмеження і вид відповідальності щодо кривдників;

– інструменти публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству як способи адміністративного впливу, що безпосередньо застосовуються суб'єктами публічної адміністрації для попередження й захисту суб'єктів домашнього насильства від протиправного порушення їх прав і свобод осіб у сім'ї;

– наукове розуміння методів переконання у сфері публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству як засобів адміністративного права, які полягають у попередженні та припиненні правопорушень за допомогою впливу на свідомість і поведінку кривдників та інших осіб, що їх покривають;

*отримали подальшого розвитку:*

– наукові положення щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, який полягає в сукупності їх компетенції, спеціальної правосуб'єктності та адміністративної відповідальності;

– наукові положення щодо компаративістичної характеристики запобігання та протидії домашньому насильству як високих стандартів, визначених у міжнародних нормативно-правових актах щодо ефективного відновлення суб'єктами публічної адміністрації та громадським суспільством національних держав прав жертв домашнього насильства та попередження таких діянь;

– напрямки й конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства щодо публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству стосовно ратифікації Стамбульської конвенції, утвердження комплексної програми протидії домашньому насильству, більш широкого використання заходів переконання у цій сфері, застосування адміністративної відповідальності за неприсікання та неповідомлення про факти домашнього насильства в правоохоронні органи та ін.

**Практичне значення отриманих результатів** полягає в тому, що сформульовані та аргументовані в дисертації теоретичні положення, висновки і пропозиції впроваджено та надалі може бути використано в:

– *науково-дослідній сфері* – для подальшого теоретичного розроблення питань щодо публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права);

– *правозастосовній діяльності* – використання одержаних результатів підвищило ефективність урегулювання суперечок, пов'язаних із домашнім насильством (акт упровадження Кілійського районного суду Одеської області);

– *освітньому процесі* – матеріали дисертації використано під час підготовки навчальних матеріалів з дисципліни «Актуальні проблеми адміністративного права», у підготовці відповідних підручників, навчальних посібників, конспектів лекцій (акт упровадження Науково-дослідного інституту публічного права).

**Апробація матеріалів дисертації.** Основні положення та результати дисертаційного дослідження оприлюднено та обговорено на трьох науково-практичних конференціях: «Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи» (м. Київ, 9–10 березня 2018 р.), «Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права» (м. Львів, 15–16 березня 2019 р.), «Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети» (м. Одеса, 17–18 січня 2020 р.).

**Структура та обсяг дисертації.** Робота складається зі вступу, трьох розділів, що включають вісім підрозділів, висновків, списку використаних джерел і додатків. Загальний обсяг дисертації становить 200 сторінок. Робота містить список використаних джерел із 178 найменувань на 21 сторінці.

## ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовано актуальність обраної теми дисертації, зазначено зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, грантами; визначено мету, завдання, об'єкт, предмет і методи дослідження; розкрито наукову новизну, теоретичне та практичне значення отриманих результатів; конкретизовано шляхи та форми їх упровадження і апробацію матеріалів дисертації; наведено структуру та обсяг дисертації.

**Розділ 1. «Теоретико-правові засади публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні»** складається із трьох підрозділів, в яких розриті межі та основоположні засади дослідження.

*Підрозділ 1.1 «Поняття публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству»* присвячений розкриттю юридичної природи та меж предмету дослідження.

Здійснюючи комплексний аналіз об'єктивних і суб'єктивних складових домашнього насильства, авторка доводить, що об'єктом такого діяння є суспільні відносини, які виникають у сфері порушення прав, свобод та законних інтересів одного із членів сім'ї іншим. Узагальнено, що змістом домашнього насильства є фізичне, або (та) сексуальне, психологічне і економічне насильство, яке може реалізовуватися як у формі дії (у більшості випадків), так і бездіяльності одного члена сім'ї (кривдник) щодо іншого (жертва).

Кривдник – це один із членів сім'ї, який володіє можливостями застосувати фізичну силу чи (та) психологічно, економічно підпорядкував собі інших членів сім'ї, або є особою, яка вносить провідний вклад в бюджет сім'ї та зловживає цим.

Іншими словами, є владним щодо інших членів сім'ї, має можливість (намагається) поставити їх собі у залежність.

У підрозділі 1.2 «Принципи публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні» виявлено й узагальнено вихідні засади адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації щодо запобігання та протидії домашньому насильству.

Виявлено, узагальнено й описано спеціальні принципи публічного адміністрування стосовно запобігання та протидії домашньому насильству в сім'ї, які в залежності від юридичної природи спрямування публічного адміністрування націлені на: визначення орієнтирів, які мають братися за основу вітчизняними суб'єктами публічної адміністрації – визнані світовою спільнотою природні права людини і громадянина та європейські стандарти; презумпція невинуватості жертв домашнього насильства; публічності будь-якого факту домашнього насильства при дотриманні конфіденційності щодо постраждалих осіб; спільну адміністративну діяльність суб'єктів публічної адміністрації усіх форм власності (державних, органів місцевого самоврядування, громадських та приватних суб'єктів) при здійсненні заходів щодо запобігання домашньому насильству.

У підрозділі 1.3 «Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють запобігання та протидію домашньому насильству» з'ясовано сукупність їх адміністративних обов'язків (завдань) і прав, порядок та підстави виникнення спеціальної правосуб'єктності та адміністративної відповідальності за зловживання публічною владою чи неналежне виконання наданої їм владної компетенції у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Виявлено і узагальнено, що до суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству відносяться: спеціальні – створені державою або/та органами місцевого самоврядування цілеспрямовано для здійснення заходів щодо протидії домашньому насильству; загальні, які виконують ці функції поряд зі здійсненням інших широких компетенцій; та суб'єктів громадянського суспільства, що підключаються до такої діяльності добровільно, а не в силу зобов'язальної вимоги закону, виходячи із власного морального сумління. Підкреслено, що спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству крім загальних прав, мають право застосовувати неординарні заходи адміністративного примусу щодо кривдників – термінові заборонні приписи, брати їх на профілактичний облік, здійснювати контроль за виконанням ними спеціальних заходів протидії домашньому насильству. Серед загальної публічної адміністрації, яка здійснює запобігання та протидію домашньому насильству окремим рядком здобувачка проаналізувала адміністративні обов'язки і права публічних суб'єктів, які займаються справами неблагополучних сімей із дітьми, освітніх та медичних закладів, а також центрів надання правової та соціальної допомоги громадянам.

Що стосується юридичної відповідальності суб'єктів публічної адміністрації за зловживання публічною владою чи неналежне виконання наданої їм владної компетенції, то доведено, що згідно із законом вона є стандартною і конкретною.

Іншими словами посадові особи, суб'єкти публічної адміністрації, які здійснюють запобігання та протидію домашньому насильству можуть бути притягнуті до спеціальної (загальної) дисциплінарної або (та) адміністративної відповідальності згідно із КУпАП, а у випадках, що призвели до тяжких наслідків і до кримінальної відповідальності.

**Розділ 2. «Зміст публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні»** складається із трьох підрозділів, в яких описуються особливості та характерні риси предмету аналізованого дослідження.

*Підрозділ 2.1 «Нормативне регулювання публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні»* присвячений комплексному аналізу норм права, які пронизують усю правову матерію запобігання та протидії домашньому насильству.

Підкреслено, що міжнародні та європейські нормативно-правові акти буквально пронизані засадами щодо протидії запобіганню та протидії домашньому насильству щодо жінок та дітей. Це великий перелік міжнародно-правових актів різної юридичної природи. З'ясовано, що в Основному Законі України чітко визначена заборона використання праці жінок й неповнолітніх на небезпечних для їхнього здоров'я роботах, вільність згоди та рівні права і обов'язки у шлюбі та сім'ї жінки і чоловіка; обов'язок батьків утримувати дітей до їх повноліття при забороні будь-якого насильства над дитиною та її експлуатації. Ці позитивні положення деталізовані та розширені у профільному Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Крім того, окремі положення, що стосуються аналізованої проблематики зосереджені в інших законах України, а саме: «Про охорону дитинства», «Про соціальні послуги», «Про безоплатну правову допомогу», КУпАП, Цивільному, Кримінальному та Сімейному кодексах.

Найбільш чисельними у сфері нормативно-правового регулювання публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні є вторинні підзаконні адміністративно-правові акти загальної дії, які затверджуються указами Президента та постановами Кабінету Міністрів України, наказами Мінсоцполітики, МОН, МВС України. Вони визначають систему заходів та адміністративних процедур щодо захисту прав жертв домашнього насилля та адміністративних обмежень, які накладаються на кривдників.

У *підрозділі 2.2 «Інструменти публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству в Україні»* розкритий зміст зовнішнього виразу форм адміністративної діяльності публічної адміністрації, що віддзеркалюють правову динаміку публічного адміністрування в аналізованій сфері.

Здобувачка вистоює вузький підхід до розуміння елементарного складу видів інструментів публічного адміністрування, до їх складу відносячи інструменти, використання яких суб'єктами владних повноважень може бути прямо оскаржено в системі адміністративних судів згідно із КАСУ, а саме: видання нормативно-правових актів, видання індивідуальних актів та вчинення фактичних дій. Згідно з яким, первинним інструментом публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства в Україні є

видання нормативно-правових актів. Видання індивідуальних (адміністративних) актів є провідним персоніфікованим інструментом публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству, спрямованим на конкретних суб'єктів адміністративного права на підставі яких виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини, які встановлюють як правові обмеження для кривдників, так і адміністративні заходи захисту прав потерпілих.

Використання актів-планів, як інструментів публічного адміністрування у сфері запобігання та протидії домашньому насильству за своєю юридичною природою є актами планування суб'єктів публічного адміністрування, які визначають порядок, послідовність чи містять зв'язок подальших дій і проведення заходів щодо запобігання та протидії домашньому насильству. Акти-дії є оперативним інструментом публічного адміністрування у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, які полягають в адміністративних діях публічної адміністрації, направлених на безпосереднє запобігання та припинення порушення прав потерпілих від домашнього насильства без зміни юридичного статусу кривдника.

*Підрозділ 2.3 «Методи публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству в Україні»* присвячений з'ясуванню сукупності засобів здійснення публічно-управлінських функцій впливу суб'єктів публічного адміністрування на кривдників, як об'єктів публічного адміністрування.

Методи заохочення у сфері публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству в Україні – це засоби адміністративного права, які полягають у публічному і офіційному визнанні заслуг посадових осіб публічної адміністрації, а також громадян, які ефективно і системно протидіють конкретним випадкам домашнього насильства.

Дієвими заходами запобігання та протидії домашньому насильству є заходи адміністративного примусу. Відповідно до мети призначення заходи адміністративного примусу поділені на три групи. Адміністративно-запобіжні заходи у сфері публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству – це способи комплексного публічно-владного впливу, які здійснюються спеціальними суб'єктами публічної адміністрації (за адміністративним чи судовим рішенням), що дозволяє виявляти і не допускати порушень прав та свобод осіб у сімейних відносинах. Таким вагомим заходом публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству є терміновий заборонний припис стосовно кривдника. Запобіжний захід щодо термінового заборонного припису стосовно кривдника доповнюються обмежувальним приписом, який застосовується не в адміністративній, а в судовій спосіб. Заходи адміністративного припинення щодо публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству – це комплекс способів примусових діянь, які припиняють антигромадські проступки у сфері протидії домашньому насильству, які мають ознаки адміністративного правопорушення, а в окремих випадках – і кримінально-правовий характер, недопущення шкідливих наслідків протиправної поведінки, забезпечення провадження в справі про

адміністративне правопорушення і притягнення винного до адміністративної, а у виняткових випадках – до кримінальної відповідальності. Третьою складовою методів адміністративного примусу є адміністративні стягнення. Адже, КУпАП надає суб'єктам публічної адміністрації численні повноваження щодо здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності.

**Розділ 3. «Удосконалення публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству»** складається із двох підрозділів, в яких виявлений і узагальнений міжнародний та зарубіжний досвід, сформовані пропозиції щодо удосконалення адміністративної діяльності публічної адміністрації стосовно запобігання та протидії домашньому насильству.

*Підрозділ 3.1 «Міжнародний та зарубіжний досвід публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству»* присвячений виявленню і узагальненню ефективного міжнародного та національного досвіду запобігання та протидії домашньому насильству.

Доведено, що міжнародні та європейські міжнародно-правові акти встановили високі стандарти щодо запобігання та протидії домашньому насильству. Вони вимагають, щоб публічна влада і приватні структури визнавали такі високі стандарти, забезпечували їх імплементацію у національне законодавство та гарантували їх ефективне виконання суб'єктами публічної адміністрації та суспільством.

У ФРН діє профільний закон про захист від насильства, який визначає два основних рівня захисту від домашнього насильства: перший, адміністративний, що невідкладно здійснюється поліцією та судовий, які можуть накладати на кривдника адміністративні заборони щодо можливості його спілкуватися із жертвою насилля. У Франції насильство над жінками вважається одним із грубих порушень прав людини. Поряд із класичними видами насильства (побиття, психологічне насильство, домагання, вимушений шлюб, зґвалтування у подружжі) вагомим правового захисту у французькому законодавстві отримали потерпілі від кібердомагання. В Іспанії протидії домашньому насильству приділяється значна увага. Адміністративними засобами захисту від домашнього насильства є протоколи дій, що встановлюють рівні діяльності поліції в залежності від ризику гендерного насильства та ефективного забезпечення безпеки жертви.

*У підрозділі 3.2. «Удосконалення законодавства щодо публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству»* розкриті напрямки і конкретні пропозиції щодо удосконалення законодавства в аналізованій сфері.

Обґрунтовано, що Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульська конвенція) має стати засадничою основою законодавчої та розпорядчої діяльності в аналізованій сфері. Доведено, що усім суб'єктам публічної адміністрації (органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, громадські органи та їх посадові особи й фахівці) необхідно посилили просвітницьку діяльність щодо протидії домашньому насильству на постійній плановій основі. У цій сфері має бути як взаємодія між органами

публічної влади й громадянським суспільством, так і здорова конкуренція й взаємний контроль. Провідна профілактична роль у цій сфері має належати закладам освіти усіх рівнів від дошкільної до вищої з використанням усіх видів позашкільної освіти. З цих питань пропонується Урядом України утвердити окрему комплексну програму.

Вагомим чинником протидії домашньому насильству на думку здобувачки має бути забезпечення права кожної дитини на виховання в родині. В цьому напрямку перед публічною владою і громадянським суспільством має бути поставлене завдання, щоб дитина знаходилась в інституційних закладах не більше ніж шість місяців. Адже найчастіше насильство щодо дітей здійснюється саме в таких закладах.

Запропонована авторська концепція врегулювання суспільного явища «двох сімейних життів» не через інститут сімейного контракту, який розповсюджений у західних країнах, а через урегулювання цього питання нормами публічного права, щоб незалежно від наявності чи відсутності контракту екс-член подружжя, який вів домогосподарство і не працював офіційно, у випадку розлучення отримував значну частину доходу (аліменти) від економічно успішного екс-члена подружжя. Таким чином, цей захід буде сприяти зменшенню економічного насилля в сім'ї. Доведено, що ще одним чинником протидії домашньому насильству є закріплення в адміністративний спосіб одного із суспільних принципів протидії домашнього насильства «Не мовчи». Запропоновано встановити адміністративну відповідальність фізичних осіб, якщо вони стали свідком домашнього насильства і не присікли його та (чи) не повідомили про це правопорушення органи Національної поліції України, шляхом доповнення ст. 173-2 КУпАП частиною третьою, згідно з якою встановити адміністративну відповідальність за не присікання та (чи) не повідомлення про факт домашнього насильства до органів Національної поліції України.

## ВИСНОВКИ

У висновках на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства та досягнень публічних органів влади наведено нове розв'язання наукового завдання щодо публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні. Основні з них такі:

1. Доведено, що зміст публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству складається: за структурою – із засад запобігання та протидії домашньому насильству; адміністративно-правового статусу публічної адміністрації, яка здійснює запобігання та протидію домашньому насильству в Україні; інструментів публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні; адміністративної відповідальності в цій сфері; за складом – це недопущення домашнього насильства, відвертання неприємних наслідків домашнього насильства, заступництво публічних органів осіб, які постраждали внаслідок домашнього насильства, припинення домашнього насильства, надання допомоги особам, які постраждали внаслідок домашнього

насилства, відшкодування шкоди постраждалим особам; забезпечення невідворотності притягнення кривдників до адміністративної або (та) іншого виду відповідальності; за способом захисту поділяється на судові та квазісудові (адміністративні) заходи тощо.

2. Виявлено й узагальнено, що принципи публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні – це засади адміністративної діяльності публічної адміністрації, що базуються на загальновизнаних гуманітарних цінностях, а також сучасних європейських стандартах із метою забезпечення прав і свобод кожного члена сім'ї від порушень їх з боку інших членів. Вони поділяються на: загальні принципи права; міжнародні та європейські принципи захисту дітей; спеціальні принципи запобігання та протидії домашньому насильству в сім'ї.

3. З'ясовано, що адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації у сфері запобігання та протидії домашньому насильству полягає в сукупності їх адміністративних обов'язків (завдань) і прав, порядку та підстав виникнення спеціальної правосуб'єктності та адміністративної відповідальності за зловживання публічною владою чи неналежне виконання наданої їм владної компетенції у сфері недопущення, запобігання, протидії та усунення шкоди, завданої домашнім насильством.

4. Доведено, що нормативне регулювання публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству – це форма врядування адміністративної діяльності суб'єктів публічної адміністрації, а також об'єктів такого регулювання (кривдників і постраждалих) за допомогою нормативно-правових актів різної юридичної сили (Конституції та інших законів України, міжнародних договорів, ратифікованих Верховною радою України та підзаконних нормативно-правових актів), які складають масив джерел адміністративного права, розрахованих за своєю юридичною природою на якісну нормативність щодо застосування до однорідних суспільних відносин стосовно визначення засад, інструментарію публічного адміністрування та адміністративних процедур у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

5. Видання нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування у сфері запобігання та протидії домашньому насильству – це адміністративна правотворчість суб'єктів публічного адміністрування різного ієрархічного та горизонтального адміністративно-правового статусу, яка здійснюється у формі видання адміністрацією актів неперсоніфікованого (загального) характеру з метою деталізації та уточнення норм адміністративного права, викладених у профільному та інших законах України.

6. З'ясовано, що адміністративне заохочення, адміністративний примус та адміністративні стягнення – це дієві заходи запобігання та протидії домашньому насильству. Доведено, що адміністративний примус у сфері публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству – це чітко і прямо прописані у вітчизняному законодавстві способи організаційного, психологічного та фінансового впливу на кривдників домашнього насилства з метою попередження, запобігання та припинення здійснення ними протиправних

дій стосовно жертв домашнього насильства, а також накладення на них адміністративних санкцій у процесі притягнення до адміністративної відповідальності.

7. Виявлено й узагальнено, що міжнародний та зарубіжний досвід адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству доводить, що на міжнародному та європейському рівнях встановлено високі стандарти стосовно запобігання та протидії домашньому насильству, які вимагають від публічної влади визнавати високі стандарти в цій сфері та ефективно їх гарантувати. У діяльності ФРН слухним є ефективний досвід оперативного реагування поліцейських на факти домашнього насильства, у Франції – захисту потерпілих від кібердомогання, в Іспанії – ефективні поліцейські заходи щодо попередження домашнього насильства.

8. Удосконалено напрямки і сформовано конкретні пропозиції щодо вдосконалення законодавства стосовно публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству. Зокрема, додатково обґрунтовано щодо необхідності: ратифікування Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульську конвенцію); більш широко використовувати суб'єктами публічної адміністрації заходів переконання щодо зменшення впливу віктимологічних чинників; упровадження взаємодії та одночасно здорової конкуренції органів публічної влади і суб'єктів громадянського суспільства у цій сфері; утвердження комплексної програми протидії домашньому насильству; викорінення випадків насильства над дітьми в закладах інституційного виховання та догляду; посилення ролі батьків та їх відповідальності у вихованні та навчанні дітей; упровадження в Україні ювенальної юстиції; реалізація концепції протидії економічному насильству членів подружжя щодо врегулювання суспільного явища «двох сімейних життів»; уведення адміністративної відповідальності щодо фізичних осіб, якщо ті стали свідками домашнього насильства й не присікли його та (чи) не повідомили про це правопорушення в органи Національної поліції України.

### **СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ в яких опубліковані основні наукові результати дисертації:**

1. Манжос Н. В. Методи публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства в Україні. *Прикарпатський юридичний вісник*. 2018. Вип. 2(23). Т. 3. С. 186–189.

2. Манжос Н. В. Понятие и содержание публичного администрирования предотвращения и противодействия домашнему насилию. *Право и политика*. 2018. № 3. С. 89–94 (Кыргызская Республика).

3. Манжос Н. В. Міжнародний та зарубіжний досвід адміністрування запобігання та протидії домашнього насильства. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2018. Вип. 50. Т. 4. С. 184–189.

4. Манжос Н. В. Принципы публичного администрирования предотвращения и противодействия домашнему насилию в Украине. *Право и Закон*. 2019. № 2. С. 64–69 (Кыргызская Республика).

5. Манжос Н. В. Адміністративно-правовий статус суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють запобігання та протидії домашнього насильства. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 130–133.

6. Манжос Н. В. Нормативне регулювання публічного адміністрування запобігання та протидії домашнього насильства в Україні. *Юридичний бюлетень*. 2019. Вип. 11. Ч. 2. С. 19–26.

7. Манжос Н. В. Інструменти публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашнього насильства в Україні. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2020. Вип. 3. С. 137–142.

**які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:**

8. Манжос Н. В. Деякі аспекти адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрації, які здійснюють запобігання та протидії домашнього насильства. *Сучасні правові системи світу в умовах глобалізації: реалії та перспективи*: матеріали Міжнар. науково-практичної конференції (Київ, 9–10 берез. 2018 р.). Київ: Центр правових наукових досліджень, 2018. С. 60–63.

9. Манжос Н. В. Щодо поняття та змісту публічного адміністрування запобігання та протидії домашнього насильства. *Актуальні питання розвитку та взаємодії публічного та приватного права*: матеріали Міжнар. науково-практичної конференції (Львів, 15–16 берез. 2019 р.). Львів: Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2019. С. 56–59.

10. Манжос Н. В. Окремі принципи публічного адміністрування запобігання та протидії домашнього насильства в Україні. *Реформування національного та міжнародного права: перспективи та пріоритети*: матеріали Міжнар. науково-практичної конференції (Одеса, 17–18 січ. 2020 р.). Одеса: ГО «Причорноморська фундація права», 2020. С. 82–84.

## АНОТАЦІЯ

**Манжос Н. В. Публічне адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні.** – *Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право». – Науково-дослідний інститут публічного права, Київ, 2020.

У дисертації на основі теорії адміністративного права, чинного законодавства, досягнень публічної адміністрації наведено нове розв'язання наукового завдання стосовно публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству в Україні, викладено важливі наукові результати.

Сформовано авторське категорійне поняття публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству як системи адміністративно-правових засад та заходів, що здійснюються суб'єктами публічної адміністрації

на основі реалізації норм адміністративного права. Розкрито зміст публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству.

Виявлено і узагальнено принципи публічного адміністрування запобігання та протидії домашнього насильства в Україні. Розкрито сутність принципу верховенства права у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в Україні.

З'ясовано наукові положення щодо адміністративно-правового статусу суб'єктів публічної адміністрацій у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Розкрито зміст нормативного регулювання публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству. Сформовані інструменти публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству. Визначено юридичну природу видання нормативно-правових актів як інструментів публічного адміністрування в аналізованій сфері. Розкрито методи публічного адміністрування щодо запобігання та протидії домашньому насильству. Вагома увага була приділена методам переконання і примусу.

Здійснена компаративістична характеристика наукових положень щодо запобігання та протидії домашньому насильству. Удосконалено напрямки і конкретні пропозиції що удосконалення законодавства стосовно публічного адміністрування запобігання та протидії домашньому насильству. Запропоновано ратифікувати Стамбульську конвенцію, утвердити комплексну програму протидію домашньому насильству, більш широко використовувати заходи переконання, увести адміністративну відповідальності за не присікання та не повідомлення про факти домашнього насильства в правоохоронні органи та ін.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, домашнє насильство, жертва домашнього насильства, запобігання та протидія, принципи публічного адміністрування, публічне адміністрування, суб'єкти публічної адміністрації, удосконалення законодавства.

## АННОТАЦІЯ

**Манжос Н. В. Публичное администрирование предотвращения и противодействия домашнему насилию в Украине.** – *Квалификационный научный труд на правах рукописи.*

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 «Административное право и процесс; финансовое право, информационное право». – Научно-исследовательский институт публичного права, Киев, 2020.

В диссертации на основе теории административного права, действующего законодательства, достижений публичной администрации приведено новое решение научной задачи касательно публичного администрирования предотвращения и противодействия домашнему насилию в Украине. Изложены наиболее важные научные результаты.

Сформировано авторское понятие публичного администрирования предотвращения и противодействия домашнему насилию как системы

административно-правовых основ и мероприятий, осуществляемых субъектами публичной администрации на основе реализации норм административного права в целях недопущения, предотвращения неприятных, нежелательных и (или) юридически наказуемых деяний, которые совершаются в отношении любого члена семьи, а также системы инструментов публичного администрирования направленных против домашнего насилия, препятствование и прекращение, оказания помощи пострадавшим и обеспечение неотвратимости привлечения обидчиков к административной или (и) иному виду ответственности. Раскрыто содержание публичного администрирования предотвращения и противодействия домашнему насилию.

Выявлено и обобщено, что принципы публичного администрирования предотвращения и противодействия домашнему насилию в Украине – это наиболее общие и стабильные требования, объективно обусловленные основы, на которых базируется административная деятельность субъектов публичной администрации с целью обеспечения прав и свобод каждого члена семьи от нарушений их со стороны других членов. Осуществлено их деление на: общие принципы права (принцип верховенства права); международные и европейские принципы защиты детей; специальные принципы предотвращения и противодействия домашнему насилию в семье. Раскрыта сущность принципа верховенства права в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию в Украине,

Выяснены научные положения административно-правового статуса субъектов публичной администрацией в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию, который заключается в совокупности их компетенции, специальной правосубъектности и административной ответственности. Раскрыто содержание нормативного регулирования публичного администрирования предотвращения и противодействия домашнему насилию.

Сформированы инструменты публичного администрирования по предотвращению и противодействию домашнему насилию. В частности определена юридическая природа издания нормативно-правовых актов как инструментов публичного администрирования в анализируемой сфере. Раскрыты методы публичного администрирования по предотвращению и противодействию домашнему насилию. При этом значительное внимание было уделено методам убеждения и принуждения.

Осуществлена компаративистическая характеристики научных положений по предотвращению и противодействию домашнему насилию как высоких стандартов, определенных в международных нормативно-правовых актах и эффективного воплощения субъектами публичной администрации и гражданским обществом национальных государств их в правореализацию.

Усовершенствованы направления и конкретные предложения относительно законодательства в сфере публичного администрирования предотвращения и противодействия домашнему насилию. Предложено ратифицировать Стамбульскую конвенции, утвердить комплексную программу противодействия домашнему насилию, более широко использовать меры убеждения в этой сфере,

ввести административную ответственность за не пресечение и не сообщение о фактах домашнего насилия в правоохранительные органы и др.

**Ключевые слова:** административная ответственность, домашнее насилие, жертва домашнего насилия, предотвращение и противодействие, принципы публичного администрирования, публичное администрирование, законодательство, субъекты публичной администрации.

## SUMMARY

**Natalia Manzhos. The Public Administration of Prevention and Counteraction to Domestic Violence in Ukraine.** – *Qualifying scientific work on the rights of the manuscript.*

The thesis for the degree of the Candidate of Law in specialty 12.00.07 «Administrative law and Process; Financial law; Informational law». – Scientific Institute of Public Law, Kyiv, 2020.

The dissertation on the basis of the theory of administrative law, current legislation, achievements of public administration presents a new solution to the scientific problem of public administration of prevention and combating domestic violence in Ukraine, presents important scientific results.

The author's categorical concept of public administration of prevention and counteraction to domestic violence is formed, as a system of administrative and legal bases and measures carried out by subjects of public administration on the basis of realization of norms of administrative law. The content of public administration of prevention and counteraction to domestic violence is revealed.

The principles of public administration of prevention and counteraction to domestic violence in Ukraine are identified and generalized. The essence of the principle of the rule of law in the field of prevention and counteraction to domestic violence in Ukraine is revealed.

The scientific provisions on the administrative and legal status of public administration entities in the field of preventing and combating domestic violence have been clarified. The content of normative regulation of public administration of prevention and counteraction to domestic violence is revealed. Public administration tools for preventing and combating domestic violence have been developed. The legal nature of the publication of regulations as tools of public administration in the analysed area is determined. Methods of public administration for the prevention and counteraction of domestic violence are revealed. Significant attention was paid to methods of persuasion and coercion.

The comparative characterization of scientific provisions on prevention and counteraction to domestic violence is carried out. Directions and specific proposals for improving the legislation on public administration to prevent and combat domestic violence have been improved. It is proposed to ratify the Istanbul Convention, approve a comprehensive program to combat domestic violence, make greater use of persuasion measures, introduce administrative liability for non-suppression and non-reporting of domestic violence to law enforcement agencies, etc.

**Keywords:** administrative responsibility, domestic violence, improving legislation, prevention and counteraction, principles of public administration, public administration, subjects of public administration, victim of domestic violence.