

УДК 340.13:343.541

**К.Б. Левченко,**  
доктор юридичних наук, професор,  
Урядова уповноважена з питань  
гендерної політики,  
м. Київ, Україна

## **ФОРМУВАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІЗ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ**

*У статті здійснено узагальнений огляд діяльності українського Уряду на шляху формування нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в 2018 році. Обґрунтовано висновок щодо наявності в Україні міцного правового підґрунтя для попередження та боротьби із насильством стосовно жінок, а також домашнім насильством. Представлено окремі результати аналізу основних проблем у цій сфері, а також запропоновано шляхи їх подальшого вирішення.*

**Ключові слова:** домашнє насильство, протидія домашньому насильству, Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами.

*В статье проведен обобщенный обзор деятельности украинского Правительства по формированию нормативно-правового обеспечения государственной политики в сфере предупреждения и противодействия домашнему насилию в 2018 году. Обосновано заключение о наличии в Украине правового фундамента для предупреждения и борьбы с насилием относительно женщин, а также домашним насилием. Предоставлены отдельные результаты анализа основных проблем в этой сфере, а также предложены пути их дальнейшего решения.*

**Ключевые слова:** домашнее насилие, противодействие домашнему насилию, Конвенция Совета Европы о предотвращении насилия в отношении женщин и домашнего насилия и борьбе с этими явлениями.

Досягнення гендерної рівності, а також запобігання та протидія домашньому насильству є одним із пріоритетів Уряду України. Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків” (із змінами, внесеними в кінці 2017 року) визначає основні напрями державної політики в цій сфері (ст. 3), серед яких – запобігання та протидія насильству за ознакою статі, у тому числі всім проявам насильства стосовно жінок [1]. План заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з другого боку, (далі – План заходів), затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106, містить чітко сформульовані завдання щодо забезпечення реалізації гендерної політики та протидії домашньому насильству, а також гендерно-зумовленому насильству [2], в тому числі – супроводження ратифікації Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами (Стамбульська

конвенція) (п. 22); удосконалення механізмів і процедур розслідування та притягнення до відповідальності за порушення прав людини, зокрема тих, що пов'язані з домашнім, гендерним і сексуальним насильством; забезпечення супроводження Закону України “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу із цими явищами” (п. 54). Національний план дій із виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН із ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року, та Національний план дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2020 року [3, 4] також містять завдання щодо посилення протидії та домашньому насильству та надання допомоги постраждалим.

Увага до проблеми домашнього насильства викликана її гостротою та поширенням у суспільстві, а також необхідністю активізації протидії цьому явищу, що доводить актуальність тематики статті. Так, за даними Національної поліції України, за 2018 рік зареєстровано 115 473 заяви та повідомлення про вчинення правопорушень та інші події, пов'язані з домашнім насильством; виявлено 101 881 адміністративне правопорушення за ст. 173-2 КУАП; а також 73 261 особу, яка вчиняла насильство, 90 % з яких – чоловіки. Національна “гаряча лінія” із запобігання домашньому насильству, торгівлі людьми та гендерної дискримінації, робота якої організована та забезпечується ГО “Ла Страда – Україна” за підтримки міжнародних організацій і донорів, зокрема Фонду Народонаселення ООН, у 2018 р. надала консультацій більш ніж двадцяти п'яти тисячам абонентів. Із них 97,8 % тих, що стосуються питань домашнього насильства. Тільки за шість місяців 2018 р. 46 мобільних бригад психосоціальної допомоги, що працюють в одинадцяти областях України, надали допомогу близько 17 000 осіб.

У статті планується зробити узагальнений огляд діяльності українського Уряду на шляху до формування нормативно-правового забезпечення державної політики у сфері запобігання та протидії домашньому насильству в 2018 р., представити окремі результати аналізу основних проблем у цій сфері та запропонувати шляхи їх подальшого вирішення.

Питання формування та реалізації державної політики із протидії домашньому насильству є актуальною темою досліджень у сфері правових наук. Різні аспекти цієї проблеми аналізувалися М. Хавронюком, О. Харитоновною, М. Євсюковою, О. Уваровою, М. Легенською, К. Левченко та іншими науковцями та практиками. Наукова новизна статті полягає в тому, що в ній у розрізі адміністративно-правової науки аналізуються новітні нормативно-правові документи та державна політика України в 2018 р., що не робилося до цього, також представлені результати самостійної аналітичної роботи автора, які не були оприлюднені в наукових виданнях до цього часу.

Незважаючи на те, що Конвенція Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами не ратифікована Верховною Радою України на шляху імплементації завдань Плану заходів у 2018 р., Урядом України проведена значна робота, передусім у частині формування нормативно-правового забезпечення державної політики відповідно до міжнародних стандартів і національного законодавства.

Для практичного застосування норм законів України “Про запобігання та протидію домашньому насильству” [5] та “Про внесення змін до Кримінального

та Кримінального процесуального кодексів України, з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами” розроблено та прийнято такі нормативно-правові акти:

наказ Міністерства юстиції України “Про затвердження змін до Положення про центри з надання безоплатної вторинної правової допомоги” (від 03.07.2018 № 2260/5, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 03.07.2018 за № 774/32226);

наказ Міністерства освіти і науки України “Про затвердження Положення про психологічну службу у системі освіти України” (від 22.05.2018 № 509, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 31.07.2018 за № 885/32337);

постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку взаємодії суб’єктів, що здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству і насильству за ознакою статі” (від 22.08.2018 № 658);

постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про притулок для осіб, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі” (від 22.08.2018 № 655);

постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Типового положення про мобільну бригаду соціально-психологічної допомоги особам, які постраждали від домашнього насильства та/або насильства за ознакою статі” (від 22.08.2018 № 654);

наказ Міністерства внутрішніх справ України “Про затвердження Порядку винесення уповноваженими підрозділами органів Національної поліції України термінового заборонного припису щодо кривдника” (від 01.08.2018 № 654, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 27.08.2018 за № 965/32417);

наказ Міністерства соціальної політики “Про затвердження Типової програми для кривдників” (від 01.10.2018 № 1434, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 29.10.2018 за № 1222/32674);

постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання соціального захисту дітей, які перебувають у складних життєвих обставинах, у тому числі таких, що можуть загрожувати їх життю та здоров’ю” (від 03.10.2018 № 800);

розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної соціальної програми запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі на період до 2023 року” (від 10.10.2018 № 728-р);

наказ Міністерства соціальної політики “Про утворення Державної установи “Кол-центр Міністерства соціальної політики України з питань протидії торгівлі людьми, запобігання та протидії домашньому насильству, насильству за ознакою статі та насильству стосовно дітей” (від 11.12.2018 № 1852, зареєстрований у Міністерстві юстиції України 22.12.2018 за № 1458/32910).

Наведений перелік дає підстави зробити висновок, що в результаті вжитих нормативно-правових заходів упродовж 2018 р. Україна отримала міцне правове підґрунтя для попередження та боротьби із насильством щодо жінок та домашнім насильством. Водночас аналіз практики імплементації розроблених і прийнятих нормативно-правових документів виявляє низку проблем на рівні їх правозастосування. Серед них назвемо, зокрема, неможливість застосовувати окремі нормативно-правові акти без прийняття додаткових (наприклад, у 2018 р. підрозділи Національної поліції України не виписали жодного термінового заборонного припису у зв’язку із незавершеністю підготовки спільного наказу Міністерства соціальної політики та Міністерства внутрішніх справ України щодо оцінки ризиків);

недостатність розуміння проблеми з боку різних груп фахівців, передусім поліції, прокуратури, суддів, соціальних працівників; недостатність інституційної та індивідуальної спроможності, а також гендерні стереотипи, поширені в суспільстві.

Так, дослідження, проведене в 2017 р. [7], виявило, що гендерні стереотипи і негативне ставлення до постраждалих від домашнього насильства, наявні в українському суспільстві загалом, існують і в системі кримінального правосуддя. Зібрані дані свідчать, що працівники системи кримінального правосуддя схильні, зокрема: применшувати значення домашнього насильства (39 % опитаних працівників системи кримінального правосуддя вважають домашнє насильство особистою справою); звинувачувати постраждалих у тому, що з ними сталося (60 % опитаних працівників системи кримінального правосуддя вважають, що жертви згвалтування інколи самі відповідальні за те, що з ними сталося); підходити до повідомлень про випадки домашнього насильства та насильства щодо жінок зі скептицизмом і недовірою (58 % опитаних працівників системи кримінального правосуддя вважають, що більшість випадків домашнього насильства, про які повідомляється в поліцію, є неправдивими повідомленнями) тощо. Як слушно зазначають автори дослідження, “таке ставлення, побудоване на стереотипах, не лише послаблює прагнення співробітників поліції, прокурорів та суддів реагувати на випадки домашнього насильства, а й завдає удару по практиці кримінального правосуддя та спотворює судові рішення” [4, с. 6]. Як наслідок, лише незначна частина кривдників отримує заслужене покарання як у випадках адміністративних правопорушень, так і скоєння злочинів, що також було проаналізовано та доведено в дослідженні.

В якості відповіді на вирішення зазначених проблем було визначено організацію проведення тренінгів і навчань для різних груп фахівців, насамперед сектору безпеки та оборони (поліція, прокуратура, судді), а також включення тематики протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі в програми підготовки та перепідготовки фахівців для забезпечення сталості такого процесу, підвищення рівня підготовки та застосування єдиних уніфікованих підходів.

Так, Національній школі суддів України (НШСУ) відведено важливу роль у зміцненні спроможності суддів у боротьбі з гендерно зумовленим насильством, зокрема, домашнім. Робочою групою фахівців розроблений навчальний курс для суддів щодо особливостей кримінального провадження у справах про домашнє насильство, затверджений у 2017–2018 рр. та включений до навчального плану НШСУ як обов’язковий з 2019 р. для суддів та кандидатів на посаду судді. Робота над навчальним курсом та його подальше завершення були проведені у співпраці з ГО “Ла Страда – Україна”, ДКАФ, Програмою USAID “Нове правосуддя” та проектом за підтримки ЄС “Право”. В результаті підготовлено 25 тренерів з усіх регіональних відділень НШСУ та проведено тренінги для 260 суддів. Враховуючи загальну кількість суддів у судах першої інстанції, така робота має бути продовжена та інтенсифікована.

Завдяки регіональному проекту Ради Європи “Зміцнення доступу до правосуддя для жінок, які є жертвами насильства, в країнах Східного партнерства” за участю фахівців вищих навчальних закладів системи МВС, НШСУ, Національної академії прокуратури України, адвокатів та експертів громадських організацій було розроблено та поширено дистанційний курс щодо доступу жінок до правосуддя за допомогою програми HELP, спрямованої на суддів, прокурорів, адвокатів та адвокатів громадянського суспільства.

Наприкінці 2017 р. Національна академія прокуратури України розпочала розробку навчальних матеріалів щодо запобігання домашньому насильству в Україні з модельної лекції щодо виявлення випадків домашнього та гендерного насильства, яка була включена в програму підготовки прокурорів місцевих прокуратур. На її основі розроблено та впроваджено курс для прокурорів “Роль прокурора у протидії домашньому насильству” з методичним забезпеченням і посібником.

Тематичні тренінги щодо домашнього насильства та насильства за ознакою статі проводяться для представників системи безоплатної правової допомоги, які є одними з ключових акторів, що надають допомогу малозахищеним групам населення, включаючи постраждалих від домашнього насильства та насильства за ознакою статі.

Українськими інструкторами за підтримки міжнародних організацій, зокрема Координатора проєктів ОБСЄ та Фонду Народонаселення ООН, проведено тренінги для дільничних інспекторів поліції, слідчих, патрульної поліції, операторів кол-центру 102 щодо виявлення випадків домашнього насильства, насильства за ознакою статі та реагування на них.

У Дарницькому управлінні поліції Головного управління Національної поліції (ГУНП) у м. Києві, Малиновському відділі поліції у м. Одесі ГУНП в Одеській області та Северодонецькому відділі поліції ГУНП в Луганській області діє пілотний проєкт із реалізації новітніх форм і методів роботи з реагування на факти домашнього насильства. Основними завданнями проєкту є: упровадження новітніх форм, сучасного досвіду реагування на домашнє насильство; виявлення та усунення недоліків у взаємодії з підрозділами Національної поліції та іншими суб'єктами, що працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; розробка алгоритмів реагування на зазначені факти; розробка та впровадження програм навчання для поліцейських новітнім методам і формам запобігання та протидії домашньому насильству; покращення технічного оснащення підрозділів Національної поліції, які працюють у цій сфері, та забезпечення поліцейських інформаційними матеріалами у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. За фінансової підтримки ОКП ОБСЄ в Україні та КМЄС для учасників таких груп організовано тренінги “Шляхи запобігання та протидії домашньому насильству”.

Забезпеченню впровадження єдиних уніфікованих підходів для підготовки працівників правоохоронних органів сприятиме проєкт, який реалізується ООН – Жінки у співпраці з Урядом України, щодо перегляду навчальних програм підготовки фахівців у дев'яти пілотних вищих навчальних закладах сектору безпеки та МВС щодо включення до таких програм гендерної проблематики, зокрема, пов'язаної із протидією домашньому насильству [8].

Результати проведеної роботи мають сприяти підвищенню індивідуальної спроможності фахівців і зниженню рівня стереотипного ставлення до проблеми. Однак, щоб визначити ступінь прогресу із трансформації підходів і формування знань та навичок зазначених груп фахівців, актуальним буде проведення наприкінці 2019 – на початку 2020 рр. наступної чергової оцінки стану готовності фахівців системи кримінального правосуддя до реалізації чинного законодавства України із протидії домашньому насильству.

#### СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 06.10.2018).

2. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-

членами, з другого боку, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP171106.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP171106.html) (дата звернення: 06.10.2018).

3. Про затвердження Національного плану дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2018. № 643-р. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-go-planu-dij-z-vikonannya-rekomo> (дата звернення: 06.10.2018).

4. Про затвердження Національного плану дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН 1325 “Жінки, мир, безпека” на період до 2020 року: розпорядження Кабінету Міністрів України від 05.09.2018 № 637-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80> (дата звернення: 06.10.2018).

5. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 06.10.2018).

6. Chart of signatures and ratifications of Treaty 210 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Status as of 23/02/2019. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures> (дата звернення: 06.10.2018).

7. *Ляфєрте А., Левченко К., Черепакха К.* та ін. Оцінка готовності системи кримінального правосуддя України до виконання зобов'язань, пов'язаних із положеннями Стамбульської конвенції. Київ, 2017, 61 с.

8. Стратегія гендерної рівності Ради Європи на 2018–2023 роки. Перший рік імплементації в Україні (жовтень 2017 – жовтень 2018 року). Офіс Ради Європи в Україні. Київ, 2018.

#### REFERENCES

1. Law of Ukraine “About Insurance of Equal Rights and Opportunities for Women and Men”. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

2. The Plan of Measures to Implement the Association Agreement between Ukraine, on the One Hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and Their Member States, on the Other Hand, Was Approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated October 25, 2017, No 1106. URL: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KP171106.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP171106.html) (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

3. About Approval of the National Plan for the Implementation of the Recommendations Contained in the Final Comments of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women to the Eighth Periodic Report of Ukraine on the Implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women until 2021. No 643-p. URL: <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-go-planu-dij-z-vikonannya-rekomo> (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

4. About Approval of the National Plan of Action for the Implementation of the UN Security Council Resolution 1325 “Women, Peace and Security” for the period up to 2020: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine 637-r dated 05.09.2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/113-2016-%D1%80> (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

5. About Prevention and Combating Domestic Violence: Bill of Ukraine. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (Date of Application: 06.10.2018) [in Ukrainian].

6. Chart of signatures and ratifications of Treaty 210 Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Status as of 23.02.2019. URL: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures> (Date of Application: 06.10.2018) [in English].

7. *Laferte, A., Levchenko, K., Cherepakha, C.*, and others (2017) Otsinka hotovnosti systemy kryminalnoho pravosuddya Ukrayiny do vykonannya zobovyazan, pov'yazanykh iz polozhennyamy Stambul'skoyi konventsiiyi. “Estimation of the Readiness of the Criminal Justice System of Ukraine to Fulfill Obligations Related to the Provisions of the Istanbul Convention”. Kyiv. 61 p. [in Ukrainian].

8. Stratehiya gendernoyi rivnosti Rady Yevropy na 2018–2023 roky. “The Council of Europe Gender Equality Strategy for 2018–2023”. The first year of implementation in Ukraine (October 2017–October 2018). The Council of European Office in Ukraine. Kyiv, 2018.

UDC 340.13:343.541

**K.B. Levchenko,**

Doctor of Juridical Sciences, Full Professor,  
Governmental Commissioner of Gender Policy  
Kyiv, Ukraine

### **FORMATION OF NORMATIVE AND LEGAL SUPPORT OF STATE POLICY FOR COUNTERACTION TO DOMESTIC VIOLENCE**

Combating domestic violence and violence against women has become an important direction of the Gender Equality Policy and one of the priorities of the Ukrainian Government, reflected in the Action Plan on the Implementation of the Association Agreement between Ukraine and European Union, adopted by Cabinet of Ministers of Ukraine in October 2017, Government Decree No 1106. The year 2018 has become a year of an intensive legislative activity for the development and conduction of training courses for different groups of specialists, public discussions around several legislative novels and informative campaigns aimed at raising awareness of different target groups and society on the whole.

As the result of mentioned activity, Ukraine has already got a strong legislative basement to prevent and combat violence against women and domestic violence. At the same time, there are some problems on the way of an implementation legislation which has already been adopted. Besides it, author underlines the lack of resources, lack of knowledge and understanding of the problem of domestic violence and violence against women, lack of institutional and individual capacity, and strong gender stereotypes among different categories of specialists and society on the whole.

The authors have concluded that intensive trainings for different groups of specialists are very important for an effective implementation of already adopted legislation and present the best practices of such activities.

**Keywords:** domestic violence, combating domestic violence, Council of Europe Convention on Prevention and Combating Violence against Women and Domestic Violence.

Отримано 30.11.2018