

Боровик А. В.,

*кандидат юридичних наук, доцент,
академік Академії адміністративно-правових наук,
професор кафедри кримінально-правових та адміністративно-правових дисциплін
Міжнародного економіко-гуманітарного університету
імені академіка Степана Дем'янука*

Томчук А. В.,

*суддя
Вінницького окружного адміністративного суду*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ

Анотація. Функції та завдання, які стоять перед органами державної влади та місцевого самоврядування, мають певний механізм реалізації, за допомогою якого державна політика в тій чи іншій сфері фактично і реалізується. Такий механізм складається з низки правових, організаційних, економічних елементів. Логічною є позиція, що сукупний обсяг вказаних елементів, що являють собою механізм реалізації такої політики, повинен бути співмірним завданням та функціям, які таким чином ставляться перед органами державної влади.

У статті визначено авторське поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству» як систему пов'язаних між собою структурно-організаційних (органи державної влади, а також засоби, методи, важелі, процедури, правові норми, стимули, способи, інструменти, принципи) та структурно-функціональних (організація управлінських процесів, функціональна діяльність, послідовна реалізація дій) елементів, використовуючи які компетентні органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють цілеспрямований вплив на суспільні відносини з метою формування негативного стереотипу стосовно явища домашнього насильства у суспільстві, а також підвищення обізнаності серед населення стосовно негативних наслідків вчинення домашнього насильства. Визначено завдання, характерні ознаки та елементи адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству.

Встановлено, що складові елементи адміністративно-правового механізму запобігання домашньому насильству залежно від їх впливу на функціонування такого механізму класифікуються на: 1) основні (системоутворюючі) елементи адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству; 2) похідні (системні) елементи адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству.

Ключові слова: механізм, запобігання домашньому насильству, адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики.

Постановка проблеми. Детальний аналіз сутності та елементів механізму реалізації функцій та завдань, які ставляться

перед органами державної влади та місцевого самоврядування в процесі реалізації ними державної політики в тій чи іншій галузі суспільних відносин, сприяє встановленню змістового складника такої політики, визначенню співмірності між поставленою метою та завданнями, а також заходами, що вживаються з метою їх втілення. Вказаний аналіз допомагає виявити штучність або навпаки необхідність таких закріплених функцій. Адже механізм, як і сама функція, може бути надмірним та не відповідати її змісту, а отже, за допомогою вказаного аналізу можна встановити співмірність між поставленими цілями, функціями, завданнями та заходами, що вчиняються з метою їх реалізації [1, с. 122]. Таким чином, зважаючи на пріоритетність для органів державної влади та місцевого самоврядування реалізації заходів, спрямованих на запобігання домашньому насильству, надзвичайно важливим є дослідження сутності та елементів механізму реалізації вказаної політики, адже таке дослідження не тільки допоможе встановити співмірність вчинюваних заходів функціям та завданням, які ставляться перед органами державної влади з приводу вказаних дій, а й дасть розуміння проблем, що пов'язані із реалізацією державної політики у вказаній сфері, а також допоможе у їх подоланні, що своєю чергою збільшить ефективність вживаних заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивчення наукової літератури показало, що певним аспектам у питаннях запобігання домашньому насильству приділялась увага у наукових дослідженнях Н. Аніщук, О. Бандурки, Ю. Битяк, А. Боровика, Б. Головкина, І. Горшкова, О. Іляшенко, Н. Лесак, А. Ноур, Л. Сукмановської, Ю. Петрушенка, Д. Попова, О. Ткаленка, Г. Христової, І. Шуригіна та інших.

Поряд з цим натеper ще неповною мірою з'ясовані ті питання, що стосуються дослідження сутності та елементів адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству.

Формулювання цілей. Метою цієї наукової статті є дослідження сутності та елементів адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству.

Виклад основного матеріалу. У науковій літературі ще не сформувався єдиний підхід до розуміння змісту поняття

«механізм державного управління» та його складових елементів. Г. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів для здійснення завдань державного управління [2, с. 73]. Автор досить широко трактує механізм формування та реалізації державного управління як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) охоплює потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на державну владу. Таким чином, виникає необхідність у наданні визначення більш вузького за змістом та обсягом поняття «механізм державного управління» та поняття «адміністративно-правовий механізм реалізації». Автори енциклопедичного словника з державного управління визначають механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [3, с. 421]. Як вважає В. Малиновський, механізми державного управління – це сукупність засобів організації управлінських процесів та способів впливу на розвиток керованих об'єктів із використанням відповідних методів управління, спрямованих на реалізацію цілей державного управління [4]. Р. Рудницька, О. Сидорчук, О. Стельмах механізм державного управління розуміють як штучно створену складну систему, призначену для досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, сукупність правових норм, методи, засоби, інструменти державного впливу на об'єкт управління [5]. М. Круглов трактує механізм державного управління як сукупність економічних, мотиваційних, організаційних і правових засобів цілеспрямованого впливу суб'єктів державного управління на діяльність об'єктів, що забезпечує узгодження інтересів взаємодіючих учасників державного управління [6, с. 111]. З точки зору Н. Нижника, механізм державного управління – це складова частина системи управління, що забезпечує вплив на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Фактори управління для організації можуть бути внутрішніми (коли йдеться про механізм управління організацією) або зовнішніми (тоді говорять про механізм взаємодії з іншими організаціями) [7]. О. Радченко розуміє під механізмом державного управління системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізації функцій держави та має суб'єктом органи державного управління [8, с. 24]. Б. Курашвілі наголошує на органічній єдності суб'єкта та об'єкта управління, їх взаємному переплетенні (бо джерелом влади є народ) і робить висновок, що «державне управління – це, звичайно, вплив, але якщо бути більш точним, то взаємовплив», а державне управління визначає як «організаційну співпрацю держави з колективними та індивідуальними членами суспільства, що

забезпечує доцільне закономірне функціонування та розвиток суспільних відносин» [9, с. 73].

Слід звернути увагу на те, що, на відміну від попередніх науковців, які дотримувалися пріоритету статичного складника у характеристиці адміністративно-правового механізму, Я. Лазур наголошує на важливості динамічного складника, тобто дотримується діяльнісного підходу під час визначення змісту адміністративно-правового механізму. Але наведеному Я. Лазуром визначенню дещо суперечить його позиція щодо основних елементів цього механізму, до числа яких дослідником віднесено такі: а) норма права; б) правовідносини; в) принципи прав і свобод громадян; г) стадії їх забезпечення; г) гарантії здійснення прав і свобод громадян; д) юридичні факти; е) акти застосування норм права. Крім того, науковець виокремлює функціональні складові частини вказаного механізму, до яких належать правова свідомість та правова культура, юридичні факти, законність, акти тлумачення та акти застосування норм права, які не є обов'язковими елементами зазначеного механізму, однак значним чином впливають на його ефективність [10, с. 17]. На нашу думку, якщо під час розкриття змісту поняття застосовується діяльнісний підхід, то він має бути також покладений в основу адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству. Таким чином, у результаті аналізу наявних підходів до визначення поняття «механізм адміністративно-правового регулювання» можна дійти висновку, що в такому разі йдеться про застосування цілого комплексу адміністративно-правових засобів з метою забезпечення ефективної реалізації виконавчої влади в різних сферах життєдіяльності суспільства і держави загалом.

Зважаючи на проведені дослідження, пропонуємо надати власне визначення поняттю «адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству». Так, під вказаним поняттям пропонуємо розуміти систему пов'язаних між собою структурно-організаційних (органи державної влади, а також засоби, методи, важелі, процедури, правові норми, стимули, способи, інструменти, принципи) та структурно-функціональних (організація управлінських процесів, функціональна діяльність, послідовна реалізація дій) елементів, використовуючи які компетентні органи державної влади та місцевого самоврядування здійснюють цілеспрямований вплив на суспільні відносини з метою формування негативного стереотипу стосовно явища домашнього насильства у суспільстві, а також підвищення обізнаності серед населення стосовно негативних наслідків вчинення домашнього насильства. Поряд з цим дослідження сутності та значення адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству дозволить надалі вивчити особливості здійснення діяльності окремих уповноважених суб'єктів щодо реалізації вказаної політики, а також особливості такої діяльності, проблеми, що виникають, а також сформулювати шляхи їх вирішення.

Так, наявність ефективного адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству дає змогу: 1) чітко розмежувати компетенцію щодо вчинення окремих дій, спрямованих на реалізацію державної політики у сфері запобігання домашньому насильству; 2) встановити колізії правового регулювання, вчи-

нення тих чи інших дій уповноваженими суб'єктами на реалізацію державної політики у сфері запобігання домашньому насильству; 3) встановити особливості функціонування такого адміністративно-правового механізму.

Слід також зауважити, що адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству має свої характерні ознаки, серед яких необхідно зауважити такі як: а) системний характер; б) самостійність елементів вказаного адміністративно-правового механізму під час виконання функцій щодо запобігання домашньому насильству; в) характерний суб'єктний склад органів, на яких покладено функції запобігання домашньому насильству; г) співпраця між суб'єктами реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству під час виконання завдань у вказаному напрямі державного регулювання; г) реалізація вказаного механізму з допомогою адміністративно-правових норм; д) плановість; е) безпосередній характер дії вказаного механізму; є) звітний характер вказаного виду діяльності.

Варто звернути увагу на те, що складові елементи механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству перебувають у субординаційному зв'язку, тобто чітко підпорядковуються один одному, що, своєю чергою, і забезпечує чіткість та ефективність механізму реалізації функцій органів державної влади та місцевого самоврядування під реалізації політики у сфері запобігання домашньому насильству. Тому цілком доцільно зауважити, що у вказаному механізмі деякі його елементи мають системоутворюючу функцію, яка своєю чергою і зумовлює дію та розвиток усіх інших (допоміжних) елементів вказаного механізму. З іншого боку, наявність у такому механізмі елементів, які за своєю суттю є системоутворюючими, і зумовлює розвиток і дію вказаного механізму як самостійного, а також забезпечує його стійкість від внутрішніх та зовнішніх дезорганізуючих факторів [11, с. 96].

Таким чином, можна стверджувати, що деякі елементи адміністративно-правового регулювання механізму запобігання домашньому насильству є основою становлення і функціонування такого механізму та створюють не тільки загальні тенденції функціонування такого механізму, а й забезпечують основні напрями його функціонування. Тому доцільно умовно розділити елементи адміністративно-правового механізму запобігання домашньому насильству на дві групи залежно від їх впливу на функціонування такого механізму, а саме: 1) основні (системоутворюючі) елементи адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству; 2) похідні (системні) елементи адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству. Так, до першої категорії елементів адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству належать:

– інституційний елемент, що передбачає наявність чітко визначеної системи органів державної влади та місцевого самоврядування, на які покладено функції реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству. Так, відповідно до ч. 1 ст. 6 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» суб'єктами, що здійснюють заходи у сфері запобігання домашньому насильству, є спеціально уповноважені органи у сфері запобігання та протидії

домашньому насильству; інші органи та установи, на які покладені функції із вжиття заходів у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; загальні та спеціалізовані служби підтримки постраждалих осіб;

– нормативний елемент, тобто наявність чітко визначеної системи нормативно-правових актів, якими визначено комплекс дій, які повинні вчинятися в рамках реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, а також закріплено компетенцію за окремими органами та порядок їх виконання. Відповідно до ст. 2 Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» законодавство про запобігання та протидію домашньому насильству складається з Конституції України, міжнародних договорів, згоду на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, цього Закону та інших нормативно-правових актів щодо недопущення насильства.

Вказані елементи зумовлюють становлення та розвиток інших елементів у адміністративно-правовому механізмі реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, адже є першочерговими у процесі його формування.

Разом із тим, окрім основних (системоутворюючих) елементів адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, вказаний механізм становлять похідні (системні) елементи, які за своєю суттю і забезпечують реалізацію політики у сфері запобігання домашньому насильству та фактично є змістовим наповненням адміністративно-правового механізму такої реалізації. Тому до похідних (системних) елементів адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству пропонуємо відносити:

– засади реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству;

– форми та методи реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству;

– правовідносини, в яких відбувається переведення приписів, що містяться в нормативно-правових актах, у практичну площину.

Таким чином, похідні (системні) елементи адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству фактично відображають сам процес реалізації державної політики у вказаній сфері. Іншими словами, в той час коли основні (системоутворюючі) елементи створюють загальну форму адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, а також передумови для його функціонування, то похідні (системні) елементи такого механізму забезпечують саму роботу вказаного механізму, а тим самим реалізацію державної політики у вказаній сфері суспільних відносин.

Також необхідно зауважити, що, порівнюючи вказані елементи між собою та оцінюючи їх вплив на адміністративно-правовий механізм реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, слід констатувати, що всі зазначені вище елементи такого механізму перебувають у постійній динаміці (зміні, трансформації, а також ступені впливу на сам механізм реалізації державної політики у вказаній сфері). Не винятком у такому разі є й нормативний елемент адміністративно-правового механізму реалізації державної

політики у сфері запобігання домашньому насильству. Вказаний елемент механізму здійснення реалізації державної політики у конкретних суспільних відносинах містить норми права, які становлять нормативно-правові акти, що регулюють процес реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, які з урахуванням стрімкого розвитку суспільства змінюються та удосконалюються, що за своєю змістовою особливістю зумовлює й зміну, трансформацію та дію всіх інших елементів зазначеного механізму.

Висновки. Підсумовуючи викладене вище, вважаємо, що створення та функціонування дієвого адміністративно-правового механізму сприяє забезпеченню належної реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, здійсненню дієвого впливу на суспільні відносини, які виникають у зазначеній сфері, налагодженню ефективної взаємодії між державою і громадянами, що є загальноприйнятим стандартом публічного адміністрування в усіх демократичних країнах. Важливим кроком у напрямі забезпечення ефективного функціонування адміністративно-правового механізму реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству, як ми вважаємо, має стати: 1) наявність чітких та неупереджених механізмів контролю з боку громадськості за дотриманням вимог законності під час реалізації такої політики; 2) вироблення та втілення в життя системи оцінювання ефективності реалізації державної політики у сфері запобігання домашньому насильству (зокрема, відповідних критеріїв та показників).

Література:

1. Омельченко Н.Л. Теоретичні проблеми механізму реалізації законодавчої функції Верховної Ради України. *Часопис Київського університету права*. 2008. № 3. С. 120–127.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления : курс лекций. Москва : Омега-Л, 2005. 584 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. Київ : НАДУ, 2010. 820 с.
4. Малиновський В.Я. Державне управління : навчальний посібник. Вид. 2-ге, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
5. Рудніцька Р.М., Сидорчук О.Г., Стельмах О.М. Механізми державного управління: сутність і зміст / За наук. ред. д.е.н., проф. М.Д. Лесечка, к.е.н., доц. А.О. Чемериса. Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. 28 с.
6. Круглов М.М. Стратегическое управление компанией : учебник для вузов. Москва : Русская деловая литература, 1998. 356 с.
7. Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління : навчальний посібник / За заг. ред. Н.Р. Нижник. Київ : УАДУ, 1998. 160 с.
8. Радченко О.В. Родові ознаки категорії «механізм» у соціальних науках. *Публічне управління: теорія та практика* : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. Харків : Вид-во АДНДУ, 2013. № 3(15). С. 19–25.
9. Курашвили Б.П. Очерк теории государственного управления. Москва, 1987. 150 с.
10. Лазур Я.В. Забезпечення прав і свобод громадян у сфері публічного управління : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07. Київ. 2011. 454 с.
11. Рябова Е.В. Функция обеспечения правопорядка в период формирования правового российского государства : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Волгоград, 2005. 206 с.

Borovyk A., Tomchyk A. Administrative and legal mechanism of state policy implementation in the field of prevention of domestic violence

Summary. The functions and tasks facing bodies of state power and local self-government have a certain implementation mechanism through which state policy is actually implemented in a particular area. Such a mechanism consists of a number of legal, organizational, economic elements. It is logical to believe that the total amount of these elements, that constitute the mechanism for implementing such a policy, should be commensurated with the tasks and functions that are thus assigned to state authorities. N. Omelchenko notes, that a detailed analysis of the essence and elements of the implementation mechanism of functions and tasks assigned to state power and local self-government in the process of implementing state policy in a particular area of public relations, helps to establish a meaningful component of such policy, as well as determining the proportionality between the goal and objectives, as well as the measures that are taken to implement them. This analysis helps to identify the artificiality or, conversely, the need for such fixed functions. After all, the mechanism, as well as the function itself may be excessive and do not correspond to its content. Therefore, it is possible to establish proportionality between goals, functions, tasks and measures that are taken to implement them with the help of this analysis [1, p. 122]. Thus, according to the priority for state power and local self-government to implement measures to prevent domestic violence, it is extremely important to study the nature and elements of the implementation mechanism of this policy. The reason is that, such research will not only help to establish the compatibility of the measures taken with the functions and tasks assigned to state authorities in relation to these actions, but also provide an understanding of the problems associated with the implementation of state policy in this area, and help to overcome them, which in turn will increase the effectiveness of the measures taken.

The article defines the author's concept of "administrative and legal mechanism of state policy implementation in the field of prevention of domestic violence" as a system of interconnected structural and organizational (state authorities, as well as means, methods, levers, procedures, legal norms, incentives, methods, tools, principles), and structural and functional (organization of management processes, functional activities, consistent implementation of actions) elements, using which, the competent authorities and local self-governments, have a targeted impact on public relations, in order to form a negative stereotype about domestic violence in society, as well as raising awareness among the population about the negative consequences of domestic violence. The tasks, characteristics and elements of the administrative and legal mechanism of state policy implementation in the field of prevention of domestic violence are identified.

It is established that the constituent elements of the administrative and legal mechanism of prevention of domestic violence, depending on their impact on the functioning of such a mechanism, are classified into: 1) the main (system-forming) elements of the administrative and legal mechanism of state policy implementation in the field of prevention of domestic violence; 2) derivative (systemic) elements of the administrative and legal mechanism of state policy implementation in the field of prevention of domestic violence.

Key words: mechanism, prevention of domestic violence, administrative and legal mechanism of state policy implementation.