

*Краснолобова Ірина Миколаївна,
аспірантка кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків
ORCID 0000-0002-4786-0310*

УДК 351:304.2

doi: 10.34213/ap.21.01.23

ФОРМИ ТА МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ПРОТИДІЇ ГЕНДЕРНО-ЗУМОВЛЕНОМУ НАСИЛЬСТВУ

У статті проаналізовано основні концептуальні підходи до визначення форм і методів державного управління, їх класифікація. Визначено, що в системі протидії гендерно-зумовленому насильству використовують правові та організаційні форми державного управління. Доведено необхідність використання разом із прямими й непрямими методами впливу державного управління методи комунікативного менеджменту – переконання, заохочення та примусу. Виявлено, що українське законодавство з метою протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі посилює застосування адміністративних методів примусу, вводить притягнення до кримінальної відповідальності. Запропоновано вважати соціальне замовлення методом заохочення органами влади громадських організацій проводити заходи протидії всім видам насильства. Обґрунтовано, що специфіка зазначеної сфери обумовлює пріоритетність використання непрямих методів державного управління (інформування, профілактики) з метою запобігання гендерно-зумовленому насильству.

Ключові слова: форми державного управління; методи державного управління; гендерно-зумовлене насильство; система протидії гендерно-зумовленому насильству.

Постановка проблеми. Державне управління у сфері протидії гендерно-зумовленому насильству можна охарактеризувати як діяльність органів державної влади, яка має характер управлінських, розпорядчих дій, спрямованих на впровадження політики запобігання та протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі. Ефективність державного управління в зазначеній сфері визначається застосуванням відповідних форм і методів управління.

Напрямок гендерної політики – протидія домашньому насильству та насильству за ознакою статі – є доволі специфічним. Метою державного управління в цій сфері є не стільки формування системи відповідальності за вчинене насильство, як його попередження, в тому числі шляхом формування в свідомості громадськості почуття нетерпимості до насильства.

Саме тому важливим є дослідження особливостей застосування відповідних форм і методів державного управління в системі протидії гендерно-зумовленому насильству, адже ті чи інші способи управління дозволяють чинити різний вплив на поведінку осіб – об'єктів управління, формуючи збалансовану систему як запобігання, так і протидії насильству.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Форми та методи державного управління досліджували фахівці адміністративного права Ю. Битяк, В. Галуцько, Т. Коломоєць, С. Стеценко, науки державне управління К. Бондаренко, А. Кузнецов, І. Яковлев та ін. Підходи, практики протидії гендерно-зумовленому насильству є предметом аналізу Г. Герасименко, А. Гонюкової, О. Зозулі, К. Левченко, С. Ничипоренко, В. Сичової, В. Хмелевської. Однак слід зазначити, що специфіка застосування форм і методів держав-

© Краснолобова І. М., 2021

ного управління саме в системі протидії гендерно-зумовленому насильству залишається недосліджуваною темою, що й обумовлює її актуальність.

Мета статті – дослідження особливостей застосування форм і методів державного управління в системі протидії гендерно-зумовленому насильству.

Виклад основного матеріалу. Тривалі дослідження форм і методів державного управління дозволяють говорити про фактично сформовану на сьогодні систему теоретичних підходів до аналізу їх сутності та особливостей застосування. Під формою державного управління як правило розуміється зовнішнє вираження дії суб'єкта державного управління, а під методами – конкретні способи і прийоми виконання управлінських функцій. Основні підходи до визначення форми державного управління представлені в табл. 1.

Таблиця 1

Основні підходи до визначення форми державного управління

Автор визначення	Визначення форми державного управління
С. Мосьондз	зовнішньо виражена дія суб'єктів державного управління, здійснена в межах їх компетенції з метою досягнення поставлених перед ними завдань
К. Бондаренко	зовнішнє вираження змісту конкретних однорідних дій, які безперервно виконуються органами державного управління та їх представниками чи посадовими особами з метою реалізації функцій державного управління
В. Колпаков	зовнішнє вираження діяльності суб'єкта державного управління щодо реалізації своїх функцій у межах встановленої компетенції
Ю. Старилів	зовнішньо виражені і юридично оформлені дії органу управління, які здійснюються в межах його компетенції і тягнуть юридично визначені правові наслідки
Ю. Битяк	зовнішнє виявлення конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади для вирішення поставлених перед ними завдань
О. Золотоноша	системні утворення та способи оформлення змісту державного управління, що відповідають інтересам і є більш ефективними для конкретної адміністративно-територіальної одиниці, які мають складові, що тісно взаємопов'язані та реалізуються з метою отримання певного результату
А. Кузнецов	зовнішньо виражена дія суб'єктів публічної адміністрації, що здійснюється в рамках їх компетенції для виконання поставлених перед ними завдань та тягне за собою певні наслідки

Джерело: складено автором за [3–9].

Отже, можна виокремити такі спільні ознаки форм державного управління: зовнішньо виражені дії суб'єктів державного управління; форми державного управління є стандартними конкретними повторюваними діями органів державної влади; обумовлюються юридичними приписами; є універсальними; є юридично оформленими діями суб'єктів державного управління; вибір тої чи іншої форми державного управління зумовлюється цілями і завданнями, які ставить перед собою орган державної влади; у результаті їх застосування настають певні правові наслідки.

Існує декілька підходів до класифікації форм державного управління з огляду на ті чи інші критерії, що виокремлюють науковці. І. Яковлев пропонує класифікацію форм державного управління за критерієм її змісту: процедура форма – дії із впорядкування структури державного управління (визначення суб'єктів, механізму, повноважень, принципів політики); правова форма (прийняття нормативних актів); форма зовнішнього вираження адміністрування [10, с. 151–152]. К. Бондаренко виділяє чотири форми державного управління: 1) видання нормативних актів управління; 2) видання індивідуальних (ненормативних, адміністративних) актів управління; 3) проведення організаційних заходів; 4) здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 116].

Варто зазначити, що більшість науковців схиляються до поділу форм державного управління за критерієм юридичних наслідків на правові та організаційні. Зокрема, такої думки дотримуються Б. Габрічидзе, В. Колпаков, О. Остапенко, Р. Пилипів, В. Сєрьогін та ін. Так, класифікуючи форми державного управління, В. Колпаков зазначає, що правові форми відзначаються настанням юридичних наслідків (прийняття нормативно-правових актів, укладання адміністративних договорів, реєстраційні дії). Водночас організаційні виражаються у вигляді проведення нарад, консультацій, ревізій, тобто, дій, які не мають безпосереднього юридичного значення [5, с. 47].

Форму державного управління у сфері протидії гендерно-зумовленому насильству можна визначити як спосіб провадження процедур державного управління у системі протидії та запобігання гендерно-зумовленому насильству, що реалізуються державними органами та органами місцевого самоврядування на підставі відповідних нормативно-правових актів з метою реалізації державної політики у сфері забезпечення протидії гендерно-зумовленому насильству.

Правові форми державного управління у сфері протидії насильству – врегульовані законодавством дії окремих суб'єктів управління, що втілюються у певних правових приписах (нормативно-правових актах) та правозастосуванні цих актів. За їх допомогою фіксуються управлінські рішення і дії в сфері протидії гендерно-зумовленому насильству. Організаційні форми державного управління у системі протидії гендерно-зумовленому насильству не створюють будь-яких правових приписів, і спрямовані на забезпечення виконавчо-розпорядчої діяльності відповідних державних органів – суб'єктів політики в сфері протидії гендерно-зумовленому насильству. Їх метою є забезпечення реалізації конкретних дій суб'єктів державного управління: робота з постраждалими від гендерно-зумовленого насильства та кривдниками, проведення інформаційно-роз'яснювальних кампаній, тренінгів тощо (рис. 1).

Аналізуючи співвідношення форм і методів державного управління, низка науковців наголошує на тому, що форма є первинною по відношенню до методу державного управління. Форма управління свідчить, що управлінські дії належним чином оформляються, а методи управління визначають характер взаємовідносин між суб'єктом і об'єктом управління.

Метод державного управління визначає способи досягнення поставлених управлінських цілей і завдань відповідно до визначених напрямів діяльності; він являє собою прийом, спосіб або їх сукупність, спрямовані на досягнення поставлених цілей і завдань (табл. 2).



Рис. 1. Форми державного управління у сфері протидії гендерно-зумовленому насильству.

Джерело: складено автором.

Таблиця 2

Основні підходи до визначення методу державного управління

Автор визначення	Визначення методу державного управління
І. Голосніченко	спосіб цілеспрямованого впливу на поведінку громадян, а також діяльність підприємств та організацій, органів, державної влади в інтересах забезпечення оптимального рівня виконання вимог законодавства
З. Гладун	способи та прийоми цілеспрямованого, організуючого впливу суб'єктів управління на об'єкти
В. Малиновський	засіб практичної реалізації функцій управління шляхом організаційно-розпорядчого впливу суб'єкта управління на поведінку та діяльність об'єкта
Ю. Битяк	способи і прийоми безпосереднього цілеспрямованого впливу державних органів в межах їх компетенції та у відповідній формі на підпорядковані їм об'єкти – органи або громадян
В. Колпаков	певні способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції
Т. Коломоєць	сукупність засобів здійснення функцій суб'єкта державного управління, впливу суб'єктів державного управління на об'єкти державного управління
А. Кузнецов	способи практичного виконання суб'єктами публічної адміністрації своїх адміністративних зобов'язань, що відповідають характеру й обсягу наданої їм компетенції

Джерело: складено автором за [11–16].

Метод державного управління виступає інструментарієм, за допомогою якого суб'єкт управління здійснює свою діяльність; є засобом реалізації суб'єктом управління своїх прав і повноважень; використання тих чи інших методів державного управління обумовлено цільовим призначенням певного виду управлінської діяльності. Метод державного управління відбиває характер взаємовідносин і взаємовпливу суб'єкту та об'єкту управління.

Серед методів державного управління визначають правові та організаційні, нормативні та індивідуальні, імперативні, уповноважуючі, заохочувальні, рекомендаційні, одноосібні та колегіальні, адміністративні та економічні, морально-політичні, економічні, організаційні та адміністративно-власні тощо. Для класифікації методів державного управління є важливим використання такої підстави видової диференціації, як характер впливу на об'єкт управління, відповідно до чого виділяють методи прямого і непрямого управлінського впливу. Прямі (адміністративні) методи характеризуються застосуванням засобів адміністративного примусу та впливу. Натомість реалізація непрямих методів характеризується здійсненням регулюючого впливу на волю і поведінку об'єкта через його свідомість, емоції, потреби; у об'єкта впливу є можливість вибору певних варіантів поведінки. Результати застосування такого методу проявляються через відносно тривалий час, проте вони, як правило, відрізняються більшим ступенем стабільності, стійкості, ніж при застосуванні адміністративних методів. У системі методів державного управління за видом впливу на об'єкт можна визначати методи комунікативного менеджменту – переконання, заохочення та примусу.

Метод державного управління в системі протидії гендерно-зумовленому насильству можна визначити як сукупність засобів реалізації функцій суб'єкта державного управління в сфері протидії гендерному насильству шляхом впливу на діяльність об'єкта управління.

Однією з найбільш розповсюджених класифікацій методів державного управління є їх поділ на прямі та непрямі. Прямі методи – це здебільшого методи примусу. Метод примусу являє собою використання способів впливу за допомогою забезпечення правопорядку шляхом підкорення вольових прагнень об'єкту управління певним правовим встановленням суб'єкта управління. Непрямі методи – це переконання, заохочення / економічні, санкції. Метод переконання реалізується шляхом використання способів, що спрямовують поведінку об'єктів управління на добровільне підпорядкування правовим і організаційним вимогам суб'єктів державного управління. Переконання являє собою такий вплив на поведінку людей, при якому ті чи інші дії здійснюються ними в згоді з їх внутрішніми переконаннями, добровільно і свідомо. Метод заохочення впроваджується за допомогою способів, які забезпечують визнання і оцінювання заслуг об'єкту управління, спрямовуючи поведінку людей на здійснення суспільно значущих справ. Заохочення може бути матеріальним чи нематеріальним.

Аналіз українського законодавства дає підстави для висновку про те, що в сфері протидії гендерно-зумовленому насильству посилюється примусовий вплив – застосовуються адміністративні методи, а також притягнення до кримінальної відповідальності (рис. 2). Методи економічного заохочення майже не застосовуються. Разом із тим до таких можна віднести метод соціального замовлення – заохочення органами влади громадських організацій реалізовувати політику протидії гендерно-зумовленому насильству. Метод примусу в сфері протидії гендерно-зумовленому насильству – це метод прямої

дії, коли певні державні органи “примушують” осіб дотримуватися встановлених правових приписів, які забороняють вчинення або погрозу вчинення гендерно-зумовленого насильства. Метод примусу може втілюватися у вигляді застосування запобіжних (попереджувальних) заходів, заходів припинення, стягнення.



Рис. 2. Методи державного управління та комунікативного менеджменту в сфері протидії гендерно-зумовленому насильству.

Джерело: складено автором.

Методи примусу реалізується шляхом правозастосування нормативно-правових актів, які регулюють сферу протидії гендерно-зумовленому насильству. Так, санкції за вчинення домашнього насильства та насильства за ознакою статі визначені в Кодексі України про адміністративні правопорушення, Кримінальному кодексі України та Кримінальному процесуальному кодексі України. Прикладом використання таких заходів у контексті реалізації політики протидії гендерно-зумовленому насильству може бути як настання відповідальності за вчинення або погрозу вчинення насильства, так і застосування термінового заборонного припису або обмежувального припису стосовно кривдника, взяття його на профілактичний облік, направлення на проходження програми для кривдників.

Непрямыми методами в сфері протидії гендерному насильству є методи інформування щодо протиправності та суспільної небезпечності такого явища, як гендерно-зумовлене насильство. Метод переконання є особливим засобом правового впливу, системою заходів правового та організаційного характеру, що реалізується шляхом здійснення роз'яснювальних дій, спрямованих на формування в громадськості розуміння необхідності чіткого виконання нормативно-правових актів [14, с. 158]; на попередження правопорушень шляхом впливу на поведінку та свідомість людей, у результаті чого вони свідомо дотримуються прийнятих правових норм [17, с. 162].

Методи переконання в сфері протидії гендерно-зумовленому насильству закріплені в Законах України “Про запобігання та протидію домашньому насильству”, “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”. Серед них – поширення інформації про гендерне насильство; його причин і наслідків; реалізацію заходів у сфері запобігання та протидії гендерному насильству; профілактичну роботу з кривдниками [1; 2]. Громадськими організаціями при взаємодії з органами державної влади проводяться тренінги, семінари, інші заходи в межах інформаційних кампаній для населення щодо причин, видів і наслідків гендерно-зумовленого насильства.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В системі протидії гендерно-зумовленому насильству використовуються правові та організаційні форми, прямі та непрямі методи державного управління. Сфера протидії гендерно-зумовленому насильству потребує поєднання методів державного управління та комунікативного менеджменту, зокрема переконання, заохочення та примусу. Представляється можливим вважати соціальне замовлення методом заохочення органами влади громадських організацій проводити заходи протидії всім видам насильства. В українському законодавстві з метою протидії домашньому насильству та насильству за ознакою статі простежується посилення примусу – крім застосування адміністративних методів примусу відбувається притягнення до кримінальної відповідальності. Проте використання тільки примусових методів не вирішить наявну проблему. Лише підвищення обізнаності громадян щодо існуючої проблеми гендерного насильства, їх юридичної грамотності, відповідальності, усвідомлення неприпустимості гендерно-зумовленого насильства матиме результат. Специфіка зазначеної сфери обумовлює пріоритетність використання непрямих методів державного управління (інформування, профілактики) з метою запобігання гендерно-зумовленому насильству.

Список використаних джерел

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України від 07.12.2017 р. № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2229-19> (дата звернення: 18.03.2021).
2. Про забезпечення рівних прав та можливостей чоловіків і жінок : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15> (дата звернення: 18.03.2021).
3. Мосьондз С. О. Адміністративне право України у визначеннях та схемах : навч. посіб. Київ : Прецедент, 2006. 176 с.
4. Бондаренко К. В. До питання про форми й методи державного управління. *Вісник Запорізького національного університету*. 2015. № 4 (1). С. 111–118.
5. Колпаков В. К. Поняття форм публічного адміністрування. *Адміністративне право і процес*. 2012. № 2. С. 43–51.
6. Стариков Ю. Н. Административное право : учебник. Москва, 2008. 816 с.
7. Битяк Ю. П. Адміністративне право України : підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2005. 540 с.

8. Золотоноша О. В. Організаційно-правові засади публічного адміністрування у сфері економіки на місцевому рівні : автореф. ... дис. канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2016. 17 с.
9. Кузнєцов А. Концептуальні підходи до формування понятійного апарату в сфері публічного управління. *Понятійно-категоріальний апарат публічного управління*. Київ : НАДУ, 2010. С. 38–43.
10. Яковлев І. П. *Форми і методи публічного адміністрування у державній митній справі* : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Одеса, 2016. 224 с.
11. *Адміністративне право України: основні поняття* : навч. посіб. / за заг.ред. д.ю.н., проф. І. П. Голосніченка. Київ : ГАН, 2005. 232 с.
12. Гладун З. С. *Адміністративне право України* : навч. посіб. Тернопіль : Картбланш, 2004. 579 с.
13. Малиновський В. Я. *Державне управління* : навч. посіб. Вид. 2-е, доп. та перероб. Київ : Атіка, 2003. 576 с.
14. *Адміністративне право України* : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко та ін. ; за ред. Ю. П. Битяка. Київ : Юрінком Інтер, 2007. 544 с.
15. Коломоєць Т. О. *Адміністративне право України* : підручник. Київ : Істина, 2012. 528 с.
16. *Курс адміністративного права України* : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух, В. Д. Суцєнко та ін. Київ : Юрінком Інтер, 2012. 808 с.
17. *Адміністративне право України* : навч. посіб. Т. 1. *Загальне адміністративне право* / В. В. Галунько, В. І. Курило, С. О. Короєд, та ін. ; за ред. проф. В. В. Галунька. Херсон : Грінь Д.С., 2015. 180 с.

Krasnolobova I. M.,

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
ORCID 0000-0002-4786-0310*

FORMS AND METHODS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN SYSTEM FOR COUNTERING GENDER-BASED VIOLENCE

The paper analyzes the basic conceptual approaches to determining the forms and methods of public administration, as well as their classification. It has been established that the system for countering gender-based violence largely applies legal and organizational forms of public administration. It is proved alongside with direct and indirect methods of impact on public administration, there is a need for application of a communicative management method i.e. persuasion, encouragement, and compulsion. It was found that the Ukrainian legislation contains provisions for the application of administrative methods of coercion and criminal prosecution aimed at countering domestic and gender-based violence. It is proposed to regard social demand as a method of public authorities' encouraging non-governmental organizations to intensify their efforts to counteract all kinds of violence. It is substantiated that the specificity of the said sphere provides for priority of applying indirect methods of public administration (creating awareness, prevention) in order to counter gender-based violence.

Keywords: forms of public administration; methods of public administration; gender-based violence; system of counteraction to gender-based violence.

References

1. Pro zapobihannia ta protydiuu domashnomu nasylstvu: Zakon Ukrainy vid 07.12.2017 r. № 2229-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2229-19>.
2. Pro zabezpechennia rivnykh prav ta mozhlivostei cholovikiv i zhinok: Zakon Ukrainy vid 08.09.2005 r. № 2866-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>.
3. Mosondz, S.O. (2006). *Administratyvne pravo Ukrainy u vyznachenniakh ta skhemakh*. Kyiv: Pretsedent [in Ukrainian].
4. Bondarenko, K.V. (2015). Do pytannia pro formy y metody derzhavnoho upravlinnia. *Visnyk Zaporizkoho natsionalnoho universytetu*, 4 (1), 111–118 [in Ukrainian].
5. Kolpakov, V.K. (2012). Poniattia form publicnoho administruvannia. *Administratyvne pravo i protses*, 2, 43–51 [in Ukrainian].
6. Starilov, Yu.N. (2008). *Administrativnoe pravo: uchebnik*. Moscow [in Russian].
7. Bytiak, Yu.P. (2005). *Administratyvne pravo Ukrainy*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].

8. Zolotonosha, O.V. (2016). Orhanizatsiino-pravovi zasady publichnoho administruvannya u sferi ekonomiky na mistsevomu rivni. *Doctor's thesis*. Kyiv [in Ukrainian].
9. Kuznietsov, A. (2010). Kontseptualni pidkhody do formuvannya poniatiinoho aparatu v sferi publichnoho upravlinnia. *Poniatiino-katehorialnyi aparat publichnoho upravlinnia*. Kyiv: NADU [in Ukrainian].
10. Iakovliev, I.P. (2016). Formy i metody publichnoho administruvannya u derzhavnii mytnii spravi. *Candidate's thesis*. Odesa [in Ukrainian].
11. Administratyvne pravo Ukrainy: osnovni poniattia. (2005). I.P. Holosnichenko (Ed.). Kyiv: HAN [in Ukrainian].
12. Hladun, Z.S. (2004). Administratyvne pravo Ukrainy. Ternopil: Kartblansh [in Ukrainian].
13. Malynovskyi, V.Ia. (2003). Derzhavne upravlinnia. 2nd ed. Kyiv: Atika [in Ukrainian].
14. Administratyvne pravo Ukrainy. (2007). Yu.P. Bytiak, V.M. Harashchuk, O.V. Diachenko et al. (Ed.). Yu.P. Bytiak. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
15. Kolomoiets, T.O. (2012). Administratyvne pravo Ukrainy. Kyiv: Istyna [in Ukrainian].
16. Kurs administratyvnoho prava Ukrainy/ (2012). V.K. Kolpakov, O.V. Kuzmenko, I.D. Pastukh et al. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
17. Administratyvne pravo Ukrainy. (2015). Vol. 1. Zahalne administratyvne pravo. V.V. Halunko, V.I. Kurylo, S.O. Koroied et al.; V.V. Halunko (Ed.). Kherson: Hrin D.S. [in Ukrainian].

Надійшла до редакції 19.03.2021 р.