

Марутян К.К.

Національна академія державного управління при Президентіві України
ORCID ID: 0000-0002-6208-5586

УПРАВЛІНСЬКІ МЕХАНІЗМИ ПРОТИДІЇ ДОМАШНЬОМУ НАСИЛЬСТВУ ПІД ЧАС ПАНДЕМІЇ COVID-19: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

У статті досліджено практику використання управлінських механізмів протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19 урядами зарубіжних країн. Також було охарактеризовано ефективність нормативних, організаційних і комунікативних механізмів цієї протидії та переваги їх застосування у сучасній публічно-управлінській практиці.

Зроблено висновок про необхідність формування вітчизняного національного плану реагування на надзвичайні ситуації для подолання пандемії COVID-19, а також про необхідність включення у такий план пунктів щодо створення служб для боротьби з насильством щодо жінок і дівчат, зокрема збільшення ресурсів для підтримки притулків для тимчасового перебування жінок, котрі зазнали насильства у сім'ї, гарячих ліній та інтернет-консультування з питань протидії гендерно зумовленому насильству.

Проведений аналіз проблеми свідчить про ефективність використання комплексу управлінських механізмів щодо протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19: нормативних, організаційних, інформаційних тощо. Запропоновано розглянути можливість впровадження найбільш ефективних прикладів використання комплексу управлінських механізмів щодо протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19 у вітчизняній державно-управлінській практиці.

Також було проаналізовано пріоритетні дії неурядових організацій у зарубіжних країнах щодо забезпечення доступності інформації для населення про діючі державні послуги.

На основі проведеного дослідження було з'ясовано, що вирішальну роль у протидії домашньому насильству в період карантинних обмежень відіграє комунікативний механізм, який відображає взаємодію громадян, постраждалих від домашнього насильства, та правоохоронців.

Ключові слова: управлінські механізми, механізми протидії, домашнє насильство, гендерно зумовлене насильство, COVID-19, гендерна рівність.

Постановка проблеми. Пандемія COVID-19 стала каталізатором цілої низки складних соціальних викликів, особливо виразними стали проблеми гендерної та фінансової нерівності, що є причинами соціального напруження та створили небезпеки забезпеченню ментального та фізичного здоров'я населення. Інститути публічного управління виявилися не готовими до належного й оперативного протистояння пандемії COVID-19 і наслідкам, які вона спричинила.

У багатьох країнах світу заходи соціальної ізоляції, запроваджені для вповільнення поширення захворювання на COVID-19, посилили соціальну проблему, що раніше була відома під назвою «домашнє насильство» та є одним із найпоширеніших, проте найменш зафіксованих порушень прав людини.

Незважаючи на те, що в Україні у 2019 р. був прийнятий Закон «Про запобігання та проти-

дію домашньому насильству», досі існує безліч проблем щодо запобігання домашнього насильства та реагування на його прояви насамперед за умов кризи, ізоляції, обмежень, спричинених заходами боротьби з пандемією [1]. Актуальними є такі управлінські заходи комплексного вирішення цієї проблеми: реформування інститутів публічної влади, які відповідають за забезпечення гендерної рівності [2], вдосконалення нормативно-правової бази з питань забезпечення гендерної рівності, протидія гендерним стереотипам і дискримінації (освіта, виховання, інформаційна політика). Саме тому вивчення досвіду європейських країн у протидії проявам домашнього насильства під час пандемії COVID-19 дасть змогу напрацювати управлінські механізми виявлення та запобігання домашньому насильству і мінімізувати його прояви в

майбутньому, чим і зумовлюється актуальність цієї статті.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми психологічних і соціальних наслідків пандемії COVID-19 стали предметом досліджень представників різних гуманітарних наук: соціології, політології, психології. Так, соціолог Є. Головаха [3] вивчає психологічні та соціальні наслідки ізоляції та обмежень від пандемії COVID-19; соціально-правові механізми запобігання та протидії зрушенням у молодіжному середовищі розкривають у своїх працях К. Левченко, М. Легенкий, О. Швед, М. Легенка, О. Дунебабіна [4]; соціально-економічний вплив пандемії COVID-19 у контексті державної політики реалізації глобальної цілі сталого розвитку «гендерна рівність» досліджують Т. Крушельницька, О. Матвеева, В. Наумов [5].

Незважаючи на увагу науковців до соціальних і психологічних наслідків карантину під час надзвичайних ситуацій, пов'язаних із охороною здоров'я, сьогодні досить мало наукових праць, що досліджують управлінські механізми протидії домашньому насильству під час епідемій і пандемій.

Мета роботи – дослідити практику використання урядами зарубіжних країн управлінських механізмів протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19.

Виклад основного матеріалу дослідження. Основним управлінським механізмом протидії пандемії COVID-19 на національному та регіональному рівнях у всьому світі став регулятивний механізм, що встановлює обмеження мобільності громадян і впроваджує превентивні заходи соціального дистанціювання з метою зменшення кількості інфікованих та уникнення кризи в галузі охорони здоров'я.

Майже у всіх країнах світу обмеження в пересуванні у поєднанні з економічними та соціальними проблемами, викликаними пандемією, призвели до різкого збільшення кількості жінок і дівчаток, котрі піддаються насильству. Про це свідчить статистика правоохоронних органів і неурядових організацій, які почали фіксувати збільшення кількості звернень стосовно домашнього насильства.

В Україні цього року поліцейські отримали на 54% більше заяв і повідомлень про факти домашнього насильства, ніж минулого, складено на 27% більше протоколів про адміністративне правопорушення, взято на облік на 22% більше кривдників. Крім того, у 2020 р. поліцейськими було винесено майже 37 тис. приписів.

Такому зростанню кількості заяв і повідомлень про факти домашнього насильства дали пояснення представники американської неурядової організації World Vision [6], котра займається гуманітарною допомогою та захистом дітей. За їхніми даними, масштаби проблеми гендерно зумовленого насильства збільшуються в часи кризи, і COVID-19 не став винятком.

Переконливі докази того, що ризик насильства збільшується після великомасштабних лих, підтверджують результати дослідження групи вчених із Медичного центру Університету Міссісіпі та Національного центру досліджень психічного здоров'я при стихійних лихах (США). Залучивши 810 респодентів, якими виступили жителі Міссісіпі після урагану Катріна у 2005 р., вони виявили, що кількість жінок, які постраждали від фізичного домашнього насильства, збільшилася майже вдвічі [7].

Ці дані, а також досвід інших країн у подоланні наслідків стихійних лих доводить важливість включення гендерного компонента до національних планів, що визначають рівень готовності національної системи із протидії домашнього насильства та зусилля, спрямовані на охорону здоров'я. В Іспанії, наприклад, Міністерство з питань рівноправності просунуло План дій у надзвичайних ситуаціях проти гендерного насильства під час кризи COVID-19, який включає послуги комплексної допомоги жертвам домашнього насильства.

Динаміка звернень щодо домашнього насильства, за оцінками Фонду народонаселення ООН (UNFPA), під час карантинних обмежень мала збільшитися на 20% випадків. Цей прогноз підтвердився за відносно короткий період. Офіційна статистика правоохоронних органів більшості країн світу доводить достовірність вище наведеної заяви Фонду народонаселення ООН.

Китай. Першою країною, яка підтвердила сумний тренд, став Китай. У лютому 2020 р. поліція провінції Хубей оприлюднила статистику, що свідчить про триразове збільшення випадків домашнього насильства порівняно з минулим роком – із 47 до 162 [8].

Франція. Статистика Міністерства внутрішніх справ Франції також демонструє збільшення зафіксованих випадків домашнього насильства по всій країні в період дії карантинних обмежень. Так, лише за перший тиждень жорсткого карантину кількість звернень через насильство зросла на 30%. Тому французьким урядом було прийнято рішення щодо системної розбудови мережі реагування на насиль-

ство, яка втілює базові принципи захисту прав та інтересів постраждалих осіб. Важливою складовою частиною такої мережі є організація системи своєчасного оповіщення, адаптованої до ситуації.

Так, було запущено нові канали інформування (веб-сайт «Зупинити насильство» (arretonslesviolences.gouv.fr) і номер служби екстреної допомоги поліції (17)), що дозволяють жертві повідомляти про факти домашнього насильства непомітно і не привертаючи уваги агресивного партнера. Платформа для повідомлень надає можливість анонімно та безпечно взаємодіяти зі співробітниками правоохоронних органів, які пройшли навчання з питань гендерного та сексуального насильства.

З 1 квітня 2020 р. для жертв домашнього насильства став доступний новий канал оповіщення: можливість відправки текстового повідомлення з попередженням на службу підтримки 114, щоб викликати поліцію або жандармерію. Це номер служби екстреної допомоги для глухих і слабочуючих [9].

За підтримки Національного ордена фармацевтів створена система повідомлень в аптеках для жінок, котрі стали жертвами насильства. За допомогою кодового слова постраждали від домашнього насильства можуть попросити про допомогу в аптеках. Як фахівці на передовій, фармацевти можуть стати відправною точкою для оповіщення правоохоронних органів і надання жертвам екстреної допомоги.

У партнерстві з місцевими асоціаціями, державними службами та менеджерами торгових центрів у Франції були відкриті пункти для прийому жертв домашнього насильства за умов, що гарантують як конфіденційність, так і безпеку здоров'я.

Велика Британія. У країні на 700% збільшилася кількість звернень на гарячу лінію британської організації Refuge, що допомагає постраждалим від домашнього насильства. Водночас окрема лінія для винуватців домашнього насильства, які звертаються по допомогу, аби змінити свою поведінку, теж отримала на 25% більше дзвінків. Загалом за період карантину у Великій Британії втричі зросла кількість жінок, убитих чоловіками вдома.

У відповідь на COVID-19 міністр внутрішніх справ Великої Британії Пріті Пател ініціювала проведення інформаційної кампанії #YouAreNotAlone, що має на меті підвищити обізнаність громадськості щодо домашнього насильства.

Португалія. Уряд Португалії також прийняв заходи для забезпечення безпеки та підтримки

жертв домашнього насильства під час самоізоляції, необхідної для стримування пандемії. План уряду, зокрема, включає створення і зміцнення засобів віддаленої допомоги, посилення телефонної допомоги, більш регулярний моніторинг ситуацій, створення груп екстреного реагування на ситуації домашнього насильства. Що стосується поширення інформації для підвищення обізнаності суспільства про підвищені ризики насильства, то Державний секретаріат повідомляє, що кампанія #SecurityEmIsolation була запущена в соціальних мережах, на телебаченні, на радіо й у пресі, а також були посилені канали, за якими жертви звертаються по допомогу [8].

Задля зміцнення і диверсифікації каналів звернення жертв по допомогу було здійснено такі кроки:

- Комісією з питань громадянства та гендерної рівності (CIG) (урядовим органом, що створений для сприяння рівності жінок і чоловіків) було посилено лінію підтримки для жертв домашнього насильства;

- створено Національну телефонну лінію – 800 202 148, яка працює цілодобово та безкоштовно;

- створена нова адреса електронної пошти violencia.covid@cig.gov.pt для звернень щодо випадків домашнього насильства;

- запущено нову мобільну лінію 3060 від Vodafone Foundation, що працює безкоштовно і конфіденційно, функціонал якої дозволяє жертвам надсилати письмові запити про допомогу.

Німеччина. Уряд Німеччини прийняв закон про полегшення доступу до соціального забезпечення і соціального захисту через коронавірус. Цей законопроект також містить заходи для служб захисту від насильства, таких як притулки для жінок і служби підтримки жінок. З метою привернення уваги до проблеми насильства щодо жінок і підвищення колективного рівня обізнаності про сервіси допомоги в Німеччині запустили ініціативу «Сильніше насильства». Веб-сайт цієї ініціативи містить актуальну інформацію про те, де можна отримати допомогу і підтримку під час карантинних обмежень. Огляд найбільш важливих (кризових) служб підтримки миттєво доступний при відкритті сайту.

Крім заходів, направлених на подолання наслідків пандемії, уряд Німеччини підтримує будівництво притулків для жінок за допомогою програми державного фінансування «Разом проти насильства щодо жінок». Федеральний уряд Німеччини пропонує 120 млн євро на покра-

щення системи підтримки жінок, що піддаються насильству. Мета полягає в тому, щоб спростити доступ до служб підтримки, особливо для груп, які раніше не могли отримати доступ до захисту і допомоги.

Грузія. Від початку пандемії COVID-19 уряд Грузії вживає активних заходів щодо забезпечення захисту прав жінок, а також прав вразливих груп і меншин через доступ до інформації, соціальних послуг, послуг у сфері охорони здоров'я й освіти.

Гендерна рівність, насильство щодо жінок і домашнє насильство є одними із пріоритетних напрямів діяльності грузинського уряду у відповідь на COVID-19. Механізми забезпечення гендерної рівності у Грузії існують як у законодавчій, так і у виконавчій гілках влади. Рада з гендерної рівності при Парламенті Грузії та Міжвідомча комісія з гендерної рівності, насильства щодо жінок і побутового насильства діють узгоджено для просування і захисту прав жінок у країні, зокрема під час пандемії COVID-19. Заходи, прийняті Міжвідомчою комісією з гендерної рівності, насильства щодо жінок і побутового насильства у співпраці з неурядовими та міжнародними організаціями, були зосереджені на доступі населення до інформації.

Щоб забезпечити доступ до інформації, пов'язаної з COVID-19, для всіх, Уряд Грузії створив урядовий веб-портал www.StopCov.ge (п'ятьма мовами), де проводяться регулярні інформаційні брифінги, поширюється важлива інформація через загальнодержавну систему SMS (трьома мовами), використовуються онлайн і друковані ЗМІ, офіційні інтернет-сторінки центральних і місцевих органів влади для обміну достовірною й актуальною інформацією щодо запобігання та захисту від COVID-19, у т. ч. для етнічних меншин та осіб з обмеженими можливостями [8].

З метою ефективного й оперативного реагування на підвищений ризик домашнього насильства Міжвідомча комісія з гендерної рівності, насильства щодо жінок і домашнього насильства в тісній співпраці з неурядовими та міжнародними організаціями розробила Комунікаційну стратегію з питань домашнього насильства та насильства щодо жінок у час кризи COVID-19. У стратегії викладені пріоритетні дії державних органів і неурядових організацій щодо забезпечення доступності інформації про державні послуги для всіх.

У рамках загальнонаціональної політики «Залишайся вдома» окрему роль відведено правоохоронним органам, які і в період карантину, спричиненого пандемією COVID-19, продовжу-

ють першими реагувати на випадки домашнього насильства. Більш того, у Грузії було прийнято політичне рішення не штрафувати тих потенційних жертв домашнього насильства, які, щоб уникнути насильства, залишали будинок в часи комендантської години (із 21:00 до 6:00).

Незважаючи на те, що уряд Грузії позбавлений можливості здійснювати ефективний контроль над окупованими територіями Абхазії та Цхінвальського регіону / Південної Осетії, він вжив низку заходів для забезпечення доступу до інформації, доступу до якісного медичного обслуговування, включаючи міжнародну технічну допомогу, і доступу до базових засобів існування.

Для боротьби з поширенням інфекції у Грузії, як і в деяких країнах Європи (Італії, Іспанії, Вірменії, Естонії, Латвії, Молдові та Румунії) було запроваджено надзвичайний стан.

Висновки. Пандемія, викликана вірусом COVID-19, стала безпрецедентною кризою із серйозними наслідками для прав людини, зокрема жінок і дівчат. З початку введення суворих карантинних обмежень уряди більшості європейських країн розробили національні плани заходів, спрямовані насамперед на запобігання катастрофічним наслідкам пандемії для забезпечення психологічного та фізичного здоров'я населення та контролю ступеня зараження.

Можна стверджувати, що потреби та права жінок і дівчат були враховані при написанні відповідних планів, адже сьогодні у світової спільноти є чітке розуміння того, що пандемія COVID-19 непропорційно сильно вплинула на жінок – від посилення їхньої фінансової небезпеки та ступеня зайнятості до загострення рівня насильства у сім'ях.

Враховуючи це, ми вважаємо, що національні плани реагування на надзвичайні ситуації для подолання пандемії COVID-19, її економічних і соціальних наслідків повинні містити пункти щодо створення служб для боротьби з насильством щодо жінок і дівчат, зокрема збільшення ресурсів для підтримки притулків для тимчасового перебування жінок, котрі зазнали насильства у сім'ї, гарячих ліній та інтернет-консультування з питань протидії гендерно зумовленому насильству.

Ще одним механізмом протидії повинен стати комунікативний механізм, що відображає взаємодію громадян, постраждалих від домашнього насильства, та правоохоронців. Він є особливо актуальним у ситуації, коли жертва і кривдник постійно перебувають в одному приміщенні.

Йдеться про нові канали оповіщення, які дозволяють жертві звернутися в поліцію за допомогою текстового повідомлення. До цього механізму належить також психосоціальна підтримка жінок і дівчат, котрі постраждали від насильства; осіб, які пережили насилля за гендерною ознакою; медичних і соціальних працівників, що надають допомогу в лікуванні хворих на COVID-19 чи доглядають їх.

Таким чином, зарубіжний досвід свідчить про те, що уряди країн використовували комплекс управлінських механізмів щодо протидії домашньому насильству під час пандемії COVID-19: нормативних, організаційних, інформаційних тощо. Цей досвід є актуальним для України, його найбільш ефективні приклади можна використовувати у вітчизняній державно-управлінській практиці.

Список літератури:

1. Про запобігання та протидію домашньому насильству : Закон України № 2229-VIII від 07 грудня 2017 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2229-19> (дата звернення: 08.05.2020).
2. Глобальні цілі сталого розвитку 2015–2030. Ціль 5: гендерна рівність. URL: <https://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/sustainable-development-goals/goal-5-gender-equality.html>.
3. Головаха Є. Про соціальні наслідки пандемії. URL: <http://www.nas.gov.ua/UA/Messages/Pages/View.aspx?MessageID=6367>.
4. Levchenko K., Legenkyi M., Shved O., Legenka M., Dunebabina O. Social and Legal Mechanisms for Prevention and Counteraction to Bullying in Youth Environment. *Proceedings of the III International Scientific Congress Society of Ambient Intelligence 2020 (ISC-SAI 2020)*. DOI: <https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200318.023>.
5. Крушельницька Т.А., Матвеева О.Ю., Наумов В.М. Соціально-економічний вплив пандемії COVID-19 у контексті державної політики реалізації глобальної цілі сталого розвитку № 5 «гендерна рівність». DOI: 33990/2070-4011.63.2020.212679.
6. COVID-19 Aftershocks: A Perfect Storm. URL: <https://www.wvi.org/publications/report/coronavirus-health-crisis/covid-19-aftershocks-perfect-storm>.
7. Intimate partner violence and Hurricane Katrina: Predictors and associated mental health outcomes. *Violence Vict.* 2010. № 25 (5). P. 588–603. URL: <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC3394178/>.
8. Snapes Laura Rihanna gives £1.67m to support LA domestic violence victims in lockdown. *The Guardian*, 10 Apr 2020. URL: <https://www.theguardian.com/music/2020/apr/10/rihanna-1-point-coronavirus-lockdown-donation-los-angeles-domestic-violence>.
9. Promoting and protecting women's rights at national level. URL: <https://www.coe.int/en/web/genderequality/promoting-and-protecting-women-s-rights?fbclid=IwAR2RahVNZCiHxmFOKiZw-B80-i49MYzdikPoq9NsMr8W1QT5x-XQmugX-AQ>.

Marutyan K.K. MANAGEMENT MECHANISMS TO COMBAT DOMESTIC VIOLENCE DURING THE COVID-19 PANDEMIC: THE EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES

The article examines the practice of using management mechanisms to combat domestic violence during the COVID-19 pandemic by foreign governments. There were also analyzed the effectiveness of normative, organizational and communicative mechanisms of this counteraction and the advantages of their application in modern public administration practice.

It was concluded that a national emergency plan should be developed to overcome the COVID-19 pandemic, and that the plan should include provisions for the establishment of services to combat violence against women and girls, including increased resources to support shelters for women, victims of domestic violence, hotlines and online counseling on combating gender-based violence.

The analysis of the problem shows the effectiveness of the use of a set of management mechanisms to combat domestic violence during the pandemic COVID-19: regulatory, organizational, informational, etc.

It is proposed to consider the possibility of introducing the most effective examples of the use of a set of management mechanisms to combat domestic violence during the pandemic COVID-19 in the domestic public administration practice.

There were also analyzed the priority actions of non-governmental organizations in foreign countries to ensure the availability of information to the public about existing public services.

Based on the study, it was found that a crucial role in combating domestic violence during quarantine restrictions is played by the communication mechanism, which reflects the interaction of citizens affected by domestic violence and law enforcement.

Key words: *management mechanisms, counteraction mechanisms, domestic violence, gender-based violence, COVID-19, gender equality.*