С. Ш. Мурзабаева,
М.П. Пискалкова-Паркер

Законодательное регулирование проблемы семейно-бытового насилия в странах Содружества

Legislative regulation of the domestic violence problems in the countries of the Commonwealth of Independent States (CIS)

Аннотация: Рассматриваются социальные и правовые проблемы семейно-бытового насилия. Приводится анализ международного законодательства в данной сфере, а также данные исследований о состоянии домашнего насилия и его последствиях в мире и России. Обоснован вывод о необходимости совершенствования законодательства по вопросам предупреждения семейно-бытового насилия в Российской Федерации.

Annotation: The article examines social and legal problems of domestic violence. The paper presents analysis of the international law in this area, as well as the results of domestic violence research in Russia, its impact in the world and especially in Russia. The author gives the conclusion about the necessity of improving the legislation on the prevention of domestic violence in the Russian Federation.

Ключевые слова: Семейно-бытовое насилие; права женщин и детей; законодательство; профилактика.

Keywords: Domestic violence; women and children rights; legislation; preventive measures.

Мурзабаева
Салия Шарифьяновна
Москва,
Российская Федерация
Депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VI созыва, член Комитета ГД по охране здоровья,
Доктор медицинских наук
murzabaeva@duma.gov.ru

Murzabaeva Salia Sharifyanovna
Moscow,
The Russian Federation
Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of the VI convocation member of the State Duma Committee on Health,
Doc.med.sc.
murzabaeva@duma.gov.ru

Пискалкова-Паркер
Марина Петровна
Москва,
Российская Федерация
Директор национального центра по предотвращению насилия «Анна»
annaruss93@gmail.com

Piskalkova Parker
Marina Petrovna
Moscow,
The Russian Federation
Director of the National Center for the Prevention of Violence “Anna”
annaruss93@gmail.com

Во всем мире проявление насилия в семье в различных его формах является острой социальной проблемой, связанной с негативными медицинскими, демографическими и другими социально-экономическими последствиями и требующей кардинального решения во всех государствах – странах Содружества Независимых Государств, в том числе в государствах – членах ЕврАзЭС.

По данным ООН, ежегодно в мире почти 3,8 млн человек, из них 1 млн 800 тысяч женщин становятся жертвами домашнего насилия. На почве бытовых конфликтов совершаются две трети всех умышленных убийств. Жертвами насилия становятся самые слабые – дети, женщины, пожилые люди. Аналогичная ситуация и в Российской Федерации. В РФ 40% всех тяжких насильственных преступлений совершается в семье. Ежегодно более 14 тысяч женщин в России погибает от рук мужей или других близких. По официальной статистике МВД РФ, 26 тысяч детей ежегодно становятся жертвами преступных посягательств, из них около двух тысяч погибают, восемь тысяч получают теле-

сные повреждения. Еще две тысячи детей и подростков, спасаясь от жестокого обращения со стороны родителей, кончают жизнь самоубийством

Последствия домашнего насилия носят разрушающий характер: это проблемы в сфере физического, психического, сексуального и репродуктивного здоровья женщин и детей. Под угрозой оказываются не только права женщины, но и ее жизнь. Наряду с негативными физическими и психологическими последствиями домашнего насилия, невосполним социальный и экономический ущербы. Насилие в отношении женщин наносит вред семьям из поколения в поколение, усугубляет другие виды насилия, распространенные в обществе. Женщины, испытавшие насилие, не могут полноценно участвовать в общественной жизни.

Существенны и материальные издержки, связанные с жестоким обращением в семье. Они состоят из прямых затрат (лечение и оказание поддержки женщинам и их детям, привлечение преступников к ответственности) и косвенных издержек (потеря работы, снижение производительности). Так, по данным проведенных в европейских странах специальных исследований, ежегодный материальный ущерб от насилия в отношении женщин в Голландии составляет более 200 млн. евро, в Швейцарии – 400 млн. швейцарских франков. По оценкам Министерства здравоохранения Канады, в 2002 году прямые медицинские расходы, связанные со всеми формами насилия против женщин, исчислялись в 1,1 млрд. канадских долларов.

Необходимо отметить, что основные положения, направленные на искоренение насилия в отношении женщин, были сформулированы еще в 1979 году – в Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (CEDAW, или «Женская конвенция»). Вопросы специального рассмотрения проблемы домашнего насилия, попытки его профилактики и предотвращения, защиты прав человека задекларированы в ряде международных документов: Декларация Генеральной Ассамблеи ООН по искоренению насилия в отношении женщин (1985 г.), Пекинская Платформа действий, заключительный документ 4-й Всемирной конференции ООН по проблемам женщин (1995 г.), резолюция Генеральной Ассамблеи ООН по искоренению насилия (1997 г.). Принятие международных обязательств в данной области означает необходимость законодательного закрепления данного права в каждой стране и определения механизмов его реализации, так как недостаточное внимание органов государственной власти к проблеме является нарушением международных правовых норм.

В 1996 г. ООН разработала Модельный закон, с целью преодоления несовершенства существующего уголовного и гражданского законодательства и усовершенствования имеющихся законов против насилия в семье. Он был рекомендован законодательным органам и организациям, выступающим за принятие гендерно специфического и всеобъемлющего законодательства в области насилия в семье. Очевидно, что важность проблемы домашнего насилия признано международным сообществом и предпринимаются возможные попытки создания системы его предупреждения и профилактики.

В настоящее время в 89 государствах мира действуют законодательные положения о бытовом насилии, 60 из этих государств приняли специальные законы против домашнего насилия, 7 – против насилия в отношении женщин. В течение последних десяти лет на постсоветском пространстве также создавалась нормативно-правовая база в сфере предотвращения семейно-бытового насилия. За этот период в шести государствах были приняты законы, содержащие положения о защитных предписаниях – это Кыргызстан (2003 г.), Грузия (2006 г.), Украина (2007 г.), Молдова (2008 г.), Казахстан (2009 г.), Азербайджан (2010 г.). Преимущества принятия данных законодательных актов налицо: в Молдове и Киргизии случаи внутрисемейного насилия сократились на 30% после при-

нятия подобных законов; в Казахстане после принятия закона и создания в МВД специального подразделения, которое занималось только проблемой домашнего насилия, число обращений женщин в милицию увеличилось в десятки раз; на 20% уменьшилось количество умышленных убийств и тяжких преступлений, совершаемых в семье, в Украине.

Однако, как показал анализ действующих законов стран Содружества о профилактике семейно-бытового насилия экспертами встречи по вопросам исполнения законодательства в области семейно-бытового насилия в странах Восточной Европы и Центральной Азии («ООН-Женщины», Казахстан, 2012 г.), существуют сферы, которые требуют законодательной доработки и улучшения правоприменительной практики правовых актов. Среди наиболее актуальных: вопросы определения терминов, о круге лиц, защищаемых законом, виды поведения, подпадающие под действие законов, а также вопросы о защитных предписаниях и уголовных преследованиях. Также необходимо отметить, что в отдельных странах Содружества существуют сложности, связанные с обеспечением финансирования, например, в Республике Кыргызстан. В ряде стран (Украина, Таджикистан) не обеспечены меры реагирования со стороны государства – жертва насилия вынуждена в частном порядке поддерживать обвинение против лица, совершившего акт насилия в случаях, когда были ей нанесены легкие телесные повреждения. Еще один пример: в законах Молдовы и Казахстана существуют положения, согласно которым уголовное дело может быть закрыто в случае примирения жертвы насилия с правонарушителем. С учетом современных реалий оказывается, что женщины часто идут на примирение с лицами, совершившими в их отношении насилие, в результате запугивания, страха, и других факторов.

Законодательная база Российской Федерации содержит различные нормативные акты, регулирующие социальную защиту населения, в том числе граждан, столкнувшихся с проблемой насилия. Основополагающим документом является Конституция РФ, гарантирующая равенство прав и свобод человека независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям. Согласно Основному Закону, мужчина и женщина имеют равные права и свободы и равные возможности для их реализации (статья 19). Статья 21 гласит, что: «Никто не должен подвергаться пыткам, насилию, другому жестокому или унижающему человеческое достоинство обращению, или наказанию», статья 22: «Каждый имеет право на свободу и личную неприкосновенность».

Положения, закрепленные Конституцией РФ и в международных правовых документах, конкретизированы в Гражданском, Уголовном, Семейном кодексах и др. За последние 20 лет принят обширный свод законов, Указов Президента РФ и постановлений Правительства, направленных на обеспечение основных прав детей и женщин в области охраны здоровья граждан, охраны труда, социального обслуживания населения. Утверждены дополнительные гарантии по социальной защите детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, основы государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений среди несовершеннолетних.

Так, Семейный Кодекс РФ от 29.12.1995 г. №223-ФЗ является одним из важнейших законов, защищающих права женщин и детей. 6–8-я главы Кодекса регулируют права и обязанности супругов, законный режим их имущества. В главе 12 определены права и обязанности родителей. Жестокое обращение с ребенком может послужить основанием для привлечения родителей к ответственности: в статье 56 говорится о том, что определяемые родителями способы воспитания должны исключать пренебрежительное, грубое обращение, оскорбление и эксплуатацию детей, усилены нормы, касающиеся лишения

родительских прав (статьи 69-71), развитие получил институт судебного ограничения родительских прав (статьи 73-76), регламентированы алиментные обязательства (главы 13, 14 и 15).

Для членов семьи, подвергшимся насилию, одной из самых актуальных вопросов является жилищная проблема. Жилищный Кодекс РФ от 29.12.2004 г. №188-ФЗ регламентирует право пользования жилым помещением и регулирует вопросы размена жилья. В Кодексе определены нормы, которые позволяют принудительно разменять квартиру. Если между нанимателем жилого помещения по договору социального найма и проживающими совместно с ним членами его семьи не достигнуто соглашение об обмене, любой из них вправе требовать осуществления принудительного обмена занимаемого жилого помещения в судебном порядке. При этом учитываются заслуживающие внимания доводы и законные интересы лиц, проживающих в обмениваемом жилом помещении (статья 72). Однако в ситуации насилия в семье данная норма применяется крайне редко.

При оказании юридической помощи лицам, подвергшимся домашнему насилию, используются нормы Гражданского Кодекса РФ от 22.12.1995 г. Так, главой 59 Кодекса предусмотрено возмещение вреда, причиненного жизни и здоровью, имуществу, а также о компенсации морального вреда.

В Кодексе об административных правонарушений РФ не предусмотрены нормы, позволяющие привлечь к административной ответственности семейных дебоширов. Например, сотрудники полиции фактически не имеют никаких мер воздействия на семейного дебошира, который может устраивать дома постоянные скандалы, до того момента, пока он не совершит насилие. Полиция не может задержать дебошира, доставить в полицию, привлечь его к ответственности за мелкое хулиганство (статья 20.1), так как оно может быть совершено только в общественном месте, которым дом (квартира) не является. Между тем, в некоторых субъектах РФ (например, Калужская область) на региональном уровне в кодексы об административных правонарушениях субъекта РФ введена статья «Нарушение условий проживания в семье», предусматривающая административную ответственность (вплоть до 15 суток ареста) за нарушение условий проживания в семье, выражающееся в явном неуважении к членам семьи (лицам, проживающим совместно), сопровождающееся нецензурной бранью, а равно уничтожением и (или) повреждением имущества. Данная статья успешно применяется в регионах, и позволяет сотрудникам полиции бороться с домашними дебоширами.

Что касается уголовной ответственности, в ситуации домашнего насилия, в основном, применяются статьи Уголовного кодекса РФ: умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (статья 111), умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (статья 112), умышленное причинение легкого вреда здоровью (статья 115), побои (статья 116), угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (статья 119). В Уголовном кодексе есть также статья 117 «Истязания», которая наиболее полно отражает преступные действия, совершаемые в случаях домашнего насилия. Однако данная статья практически не используется судьями при рассмотрении заявлений, связанных с насилием в семье. Как показывает российская действительность, большинство случаев насилия в семье может быть квалифицировано только как побои либо как причинение легкого вреда здоровью, максимальное наказание за которое – 40 000 рублей, либо обязательные работы на срок до четырехсот восьмидесяти часов, либо исправительными работами на срок до одного года, либо арест на срок до четырех месяцев. И этого наказания добиться нелегко, так как по данным видам преступлений предусмотрена процедура частного обвинения. Такие дела возбуждаются только по заявлению потерпевшей стороны, поданному в установленной форме. При этом на жертву

возлагаются функции частного обвинителя, который должен самостоятельно поддерживать обвинение, представлять доказательства, участвовать в их исследовании, заявлять ходатайства и др., что в ситуациях домашнего насилия практически невозможно для жертвы. В большинстве случаев насилие в семье происходит «за закрытыми дверями» и без свидетелей. Часто жертва и насильник живут вместе, и подавать заявление о случаях насилия, а тем более собирать доказательства, небезопасно для жертвы. Кроме того, сбор доказательств для потерпевшего связан с серьезными процессуальными сложностями, так как все доказательства должны добываться в соответствии с УПК РФ, что для человека без юридического образования достаточно сложно. В отличие от обвиняемого, частному обвинителю адвокат бесплатно не предоставляется, а оплатить помощь адвоката может не каждый. Кроме того, дела частного обвинения прекращаются в связи с примирением сторон, и возникает опасность давления на жертву со стороны насильника. В связи с вышеуказанными трудностями, многие потерпевшие предпочитают либо не обращаться вовсе в суд, либо после обращения отказываются от дальнейшей борьбы в связи с длительными сроками рассмотрения дел и необходимостью постоянного в них участия, либо в связи с поступающими угрозами и преследованием со стороны обидчиков, либо в связи с изменением обстановки (примирились, боязнь того, что судимость отца скажется на дальнейшей карьере ребенка и т.д.).

Таким образом, наблюдается высокая латентность (скрытость) данного вида преступлений, когда преступнику неоднократно удается избежать наказания. Фактически преступления в семейно-бытовой сфере в настоящее время легализованы. Уголовная ответственность за преступления, совершенные по отношению к родственникам, в России не предусмотрена. Нет и отдельного закона, направленного на защиту пострадавших от насилия в семье.

Следует признать, что действующее нормативно-правовые акты направлены не на предупреждение, а на ликвидацию последствий случившегося и начинают действовать после факта совершения насилия. Сегодня в Российской Федерации не существует никаких механизмов профилактики и пресечения домашнего насилия, а также борьбы с его последствиями. Отсутствие специального закона против домашнего насилия препятствует системному решению данной проблемы.

Попытки внести в Государственную Думу проектов закона о профилактике насилия в семье не увенчались успехом. Так, в марте 1995 г. в Госдуму был внесен законопроект «Об основах социально-правовой защиты от насилия в семье», в 1999 г. он был снят с рассмотрения. В 1997 г. Государственная Дума РФ приняла постановление «О концепции законотворческой деятельности по обеспечению равных прав и возможностей мужчин и женщин». Концепция должна была стать базой для развития законотворческой деятельности. Однако законопроект «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации», внесенный в 2007 г. повторно и затрагивающий вопросы предупреждения насилия в семье, также не получил поддержку депутатов. Основная причина непринятия законов о профилактике насилия в семье, возможно, недостаточное осознание проблемы многими, в том числе общественными и политическими деятелями.

Учитывая сохраняющуюся актуальность проблемы, необходимо совершенствование федерального законодательства в этой области. 20 сентября 2012 г. Комитетом ГД по охране здоровья проведены слушания на тему: «Влияние насилия на здоровье женщин и детей». Резолюцией «круглого стола» предусматрены разработка и внесение в Государственную Думу проекта Федерального закона о предупреждении семейно-бытового насилия. В настоящее время рабочей группой, созданной в 2011 г. Координационным советом по гендерным вопросам при Министерстве труда и соцзащиты РФ, разработан

проект Федерального закона «О предупреждении и профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации». В рабочую группу вошли депутаты Государственной Думы РФ, представители общественных организаций, эксперты.

Правовой основой данного проекта закона является прежде всего Конституция Российской Федерации, которая провозглашает неприкосновенность жизни, здоровья, чести и достоинства граждан, запрещает подвергать человека насилию и другому, унижающему честь и достоинство граждан обращению, а также положения Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин.

Основными целями предложенного проекта федерального закона являются:

- обеспечение государством необходимых условий для реализации семьей ее функций и повышения устойчивости и качества жизни семьи; борьба с социальным сиротством;

- закрепление на законодательном уровне целей и основных направлений деятельности по предупреждению и профилактике насилия в семейно-бытовой сфере;

- поддержание семейного благополучия, здорового климата в семье;

- предотвращение, пресечение и профилактика насилия в семейно-бытовой сфере;

- создание системы социально-правовой защиты от насилия в семейно-бытовой сфере;

- привлечение к административной, уголовной и гражданско-правовой ответственности лиц, совершивших акты насилия в семейно-бытовой сфере;

- защита потерпевших от насилия в семейно-бытовой сфере.

В целях формирования единой правоприменительной практики и однозначного толкования с учетом специфики области регулирования законопроектом впервые введены понятия «семейно-бытовой нарушитель», «семейно-бытовое насилие», «физическое насилие», «психологическое насилие», «сексуальное насилие», «экономическое насилие», «пострадавший». Закон определяет права пострадавших от семейно-бытового насилия. Раскрыты основы деятельности в области предупреждения и профилактики насилия в семейно-бытовой сфере, в том числе полномочия федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области предупреждения и профилактики насилия в семейно-бытовой сфере, определены форма и основание участия в деятельности предприятий социального обслуживания, организаций здравоохранения, образовательных учреждений, органов местного самоуправления и общественных объединений. Заложены основы финансового и материально-технического обеспечения деятельности по предупреждению и профилактике насилия в семье. В законопроекте определены компетенция, полномочия и порядок деятельности правоохранительных органов и судов в ситуации семейного бытового насилия. Впервые разработан механизм межведомственного взаимодействия с целью предотвращения и профилактики семейно-бытового насилия, который включает в себя комплекс социальных, экономических, правовых и иных мер, направленных на устранение семейно-бытового насилия, а также на пресечение причин и предпосылок, способствующих совершению семейно-бытового насилия, профилактика семейно-бытовых правонарушений и восстановление прав и поддержку в реадаптации как пострадавшим, так и семейно-бытовым нарушителям. Законопроект также направлен на организацию социально-правовой защиты от насилия в семье (виды помощи, компетенция, полномочия и порядок деятельности социальных служб, программы реабилитации для потерпевших и обидчиков).

В целом, законопроект призван сформулировать не только необходимые стандарты, но и поддержать усовершенствование существующих законов. Необходимо также отметить, что проект играет важную роль в реализации международных обязательств, направленных на искоренение насилия в отношении женщин. В настоящее время зако-

нопроект проходит экспертные обсуждения и согласовывается с федеральными органами исполнительной власти.

Проведенный анализ проблем в сфере профилактики семейно-бытового насилия в странах Содружества доказывает, что данной проблеме должно уделяться пристальное внимание. С учетом приоритетных задач Межпарламентской Ассамблеи – гармонизация законодательств и создание общего правового поля – целесообразно изучение востребованности принятия типового акта о предупреждении семейно-бытового насилия, возможно, его включение в Перспективный план модельного законотворчества и сближения национального законодательства в странах ЕврАзЭС.

Использованная литература

1. Все кодексы Российской Федерации. Некоммерческая интернет версия Консультант+. 2012.

2. Выступление Генерального секретаря ООН К.Аннана в Комиссии ООН по положению женщин 25.02.2008, сайт ООН: http://www.un.org/ru/sg/messages/2008/unite.shtml

3. Домашнее насилие: социально-правовой аспект// Консорциум женских неправительственных организаций. – М., 2009.

4. Закон Кыргызской Республики от 25 марта 2003 года № 62 «О социально-правовой защите от насилия в семье»: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30282300

5. Закон Республики Казахстан «О профилактике бытового насилия» от 4 декабря 2009 года № 214-IV: http://www.kostanay.gov.kz/rus/pravorazjasnitelnaja_rabota-152%7C153%7C631/904-zakonodatelstvo.html

6. Закон Республики Молдова от 1 марта 2007 года № 45-XVI «О предупреждении и пресечении насилия в семье»: http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=30592181

7. Интервью исполняющего обязанности начальника Департамента охраны общественного порядка МВД России генерала-лейтенанта милиции Михаила Артамошкина, 24.01.2008, сайт МВД: http://www.mvd.ru/news/14047/

8. Кампания Генерального Секретаря ООН «Сообща покончим с насилием против женщин», 2008, сайт ООН: http://www.un.org/ru/women/endviolence/situation.shtml

9. Конвенция Совета Европы о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье (12 апреля 2011 г.): http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention_en.asp

10. Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин //Ведомости ВС СССР, 23.06.1982, № 25 ст.- 464.

11. Конституция Российской Федерации, //Собрание законодательства РФ, 26.01.2009, № 4- ст. 445.

12. Материалы экспертной встречи по вопросам исполнения законодательства в области семейно-бытового насилия в странах Восточной Европы и Центральной Азии. «ООН женщины». Казахстан. 2012г. http://unwomen-eeca.org/module/project/img/340.pdf

13. Международные правовые нормы и практики преодоления домашнего насилия, под общей редакцией Ершовой Е.Н и Айвазовой С.Г. – М., 2010, с –

14. Модельное законодательство о насилии в семье: http://www.owl.ru/win/books/nasilie/pril_vi.htm

15. «Пособие для разработки законодательства по вопросам насилия в отношении женщин», ООН (2009 г.): http://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook%20for%20legislation%20on%20violence%20against%20women.pdf

16. Постановление Правительства РФ «О Концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации» от 08.01.1996 № 6 //Правовые основы обеспечения равных прав мужчин и женщин и равных возможностей их реализации». – М.: Издательский отдел ГД РФ, 1998.

17. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Декларация по искоренению насилия в отношении женщин» № 48/104 от 20.12.1993.

18. Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН «Меры в области предупреждения преступности и уголовного правосудия с целью искоренения насилия в отношении женщин» № 52/86 от 12.12.1997 г.

19. Резолюция заседания «круглого стола» Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по охране здоровья «Влияние насилия в семье на здоровье женщин и детей», 20.09.2012, сайт Комитета ГД по охране здоровья http://www.komitet2-2.km.duma.gov.ru/site.xp/05105405712404904905705 1.html

20. Синельников А. Выученные уроки: Подростки и проблема насилия в семье // Обыкновенное зло: исследования насилия в семье / Под ред. О.М. Здравомысловой. – М.: Едиториал УРСС, 2003. – С. 92.

21. Стенограмма заседания «круглого стола» Комитета Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по охране здоровья «Влияние насилия в семье на здоровье женщин и детей», 20.09.2012, Москва.

22. Углубленное исследование, посвященное всем формам насилия в отношении женщин // Доклад Генерального секретаря ООН К.Аннана на Генеральной ассамблее ООН, 06.07.2006, сайт ООН: http://www.ungei.org/resources/files/N0641976_r.pdf.

23. Уголовный кодекс Российской Федерации. – М.: Юркнига, 2004. – 160 с.

24. Указ Президента Российской Федерации «О национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 годы» № 761 от 01.06.2012.

25. Annan K. Remarks on International Women's Day. In: Interagency videoconference for a World Free of Violence against Women, New York, 8 March 1999. Available from: http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19990308.sgsm6919.htm.l

26. Violence against women: impact of violence on women's health. Ottawa: Health Canada; 2002. Available at: http://www.hc_sc.gc.ca/ (accessed 9 December 2010).