



## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДОМАШНЕМУ НАСИЛИЮ В УКРАИНЕ

Василий БЕНЕДИК,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник  
Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления  
Национальной академии правовых наук Украины

### Summary

The article deals with theoretical study of nature and institutional-legal mechanism of preventing and combating domestic violence in Ukraine. Carried out a deep analysis of scientific literature and legislation regarding prevention of domestic violence definition. It is pointed out system of administrative methods countering this phenomenon, as well as forms of interaction of state bodies and institutions, non-governmental organizations aimed at their elimination. Attention is drawn to imperfections of relevant legislation. Some proposals were made in order to improve its efficiency and bring into line with international standards.

**Key words:** domestic violence, family violence, violence prevention, methods of combating violence in family.

### Аннотация

В статье осуществляется теоретическое исследование природы и институционально-правового механизма предупреждения и борьбы с домашним насилием в Украине. Проведен глубокий анализ научной литературы и законодательства касательно проблемы определения дефиниции «профилактика домашнего насилия». Раскрыта система административных методов борьбы с рассматриваемым явлением, а также формы взаимодействия государственных органов и учреждений, неправительственных организаций, направленных на его устранение. Обращается внимание на несовершенство существующего законодательства. Выдвинут ряд предложений по увеличению его эффективности и приведения в соответствие с международными стандартами.

**Ключевые слова:** домашнее насилие, насилие в семье, предупреждение насилия, методы борьбы с насилием в семье.

**Постановка проблемы.** Домашнее насилие – чрезвычайно опасное явление, которое оказывает разрушительное воздействие на общество и становится серьезным препятствием на пути преодоления преступности и построения демократического правового государства. Безусловно, как и для многих стран мира, эта проблема является достаточно острой для Украины. Статистика свидетельствует, что около 50% ее населения хотя бы раз страдало от насилия в семье в течение своей жизни. Насилие и жестокость в семье являются факторами, которые составляют одну из предпосылок преступности и приводят порой к ужасным последствиям, таким как самоубийство, умышленное убийство, причинение тяжких телесных повреждений, преступления сексуального характера, и другим преступлениям на семейно-бытовой почве.

Долгое время в Украине на правовом уровне проблеме насилия в семье внимания не уделялось. Однако в 2001 году Верховной Радой Украины был принят Закон Украины «О предупреждении насилия в семье» и внесены соответствующие изменения в Кодекс Украины об административных правонарушениях относительно установления ответственности за совершение насилия в семье или невыполнения за-

щитного предписания. Этот нормативный «импульс» обозначил вынесение проблемы насилия в семье из разряда частных проблем.

**Актуальность темы исследования** подтверждается существующим уровнем теоретического осмысления и практической реализации поставленной проблемы: несмотря на ряд фундаментальных работ, раскрывающих те или иные аспекты явления домашнего насилия и реакции на него государства и общества, в настоящее время существует множество неразрешенных вопросов, касающихся сущности, целей, средств, организационно-правового регулирования предупреждения и противодействия насилию в семье.

Научный анализ проблем предупреждения и противодействия домашнему насилию в различных его аспектах осуществлялся многими выдающимися отечественными и зарубежными исследователями, среди них А.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, О.И. Белова, В.В. Витвицкая, В.Т. Дзюба, Е.В. Ковалёва, Е.В. Куриной, Б.К. Левковский, К.Б. Левченко, И.М. Трубавина, М.О. Тучак, С.С. Яценко и другие. Их труды служат фундаментом для дальнейшего исследования данного явления.

Главной целью и задачей статьи является изучение сущностного и организационно-правового аспек-

тов сложившейся в Украине системы предупреждения и противодействия домашнему насилию. Новизна работы заключается в попытке обобщения и анализа существующих теоретических воззрений и практики по данному вопросу, а также возможности приложения к ней, в условиях реформирования системы правоохранительных органов Украины, зарубежного опыта.

**Изложение основного материала.** Предупреждение совершения насилия в семье в Украине, как и во всем мире, относят к одной из приоритетных задач государства и общества в сфере защиты прав человека, и то, каким образом государство справляется с этими проблемами, свидетельствует об эффективности всего механизма обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Об остроте проблемы насилия в семье свидетельствует как статистика МВД Украины, так и данные исследований общественных организаций [1]. Согласно этим данным около 50% населения Украины лично пострадали от насилия в семье хотя бы раз в жизни, а это значит, что почти каждая вторая семья сталкивалась с этой проблемой. Каждый год в Украине фиксируется более 100 тысяч случаев насилия в семье. Однако при этом следует отметить, что домашнее насилие является латентным правонарушением, а потому существу-



ющая статистика, к сожалению, не отображает в полной мере всей картины, несколько занижая реальные показатели. Такое положение дел особенно обостряется кризисными социально-экономическими, политическими явлениями, значительно ухудшившими положение семьи в обществе, что неминуемо приводит к ежегодному росту проявлений домашнего или бытового насилия.

Украина – одна из первых стран СНГ, которые юридически признали существование проблемы насилия в семье. Так, в принятом 15 ноября 2001 года Законе Украины «О предупреждении насилия в семье» (далее – Закон), который определяет правовые и организационные основы предупреждения насилия в семье, органы и учреждения, на которые возлагается осуществление мер по его предупреждению, установлено: «Насилие в семье – это любые умышленные действия физического, сексуального, психологического или экономического характера одного члена семьи по отношению к другому члену семьи, если эти действия нарушают конституционные права и свободы члена семьи как человека и гражданина, и наносят ему моральный ущерб и вред его физическому или психическому здоровью» (ст. 1) [2]. Таким образом, Закон определяет четыре формы семейного насилия – физическое, сексуальное, психологическое и экономическое. Заметим, что несмотря на такую классификацию, его формы обычно сочетаются в различных комбинациях и редко существуют отдельно. При этом наиболее распространенными формами насилия являются физическое и психологическое, на которые вместе приходится около 95% всех случаев [3, с. 140].

Следует указать на тот факт, что в Украине на данный момент в наибольшей степени идентифицируется со стороны органов МВД физическое насилие. Более половины случаев (18 тысяч лиц), поставленных на профилактический учет, касаются именно физиче-

ского насилия. Это связано с тем, что органам внутренних дел значительно сложнее обнаружить сексуальное и психологическое насилие, поскольку эта тема считается частной и довольно замалчиваемой [4, с. 102]. Кроме того, государству приходится выполнять свои обязательства по защите от домашнего насилия с соблюдением гарантированного Конституцией Украины права на личную жизнь, принципа невмешательства государства в семейную жизнь лица. Поэтому вмешательство государства в семейную жизнь происходит исключительно по инициативе и желанию лица, нуждающегося в помощи и защите со стороны государства<sup>1</sup>. Исключением являются случаи получения информации о насилии в семье по отношению к ребенку или недееспособному члену семьи, как наиболее уязвимых лиц, когда вмешательство государства безоговорочно выполняется без получения на это согласия. Это дает некоторым ученым основание говорить о необходимости установления более жестких санкций, применяемых к лицам, совершающим насилие в семье в отношении ребенка или недееспособного лица [4, с. 103]. На наш взгляд, такое ужесточение является оправданным, однако применить его следует ко всем случаям домашнего насилия в целом, не выделяя особых категорий потерпевших лиц.

Итак, исходя из анализа природы явления и понятия домашнего насилия, выделяют следующие основные его признаки: 1) субъектами могут быть только члены семьи; 2) деяние должно быть противоправным; 3) оно привело или могло привести к негативным последствиям; 4) действия являются умышленными. В целом соглашаясь с этой формулировкой, считаем необходимым обратить внимание на значительный пробел в Законе, который состоит в том, что его нормы не распространяют свое действие на случаи домашнего насилия в отношении лиц, не являющихся членами семьи, хотя проживающих совместно. Это следует,

в частности, из анализа содержания ст. 1 Закона, в которой закреплен ряд терминов, используемых в данном нормативном акте, и определены субъекты, на защиту которых он распространяет свое действие. Так, жертвой насилия в семье является член семьи, который пострадал от физического, сексуального, психологического или экономического насилия со стороны другого члена семьи. Членами семьи являются лица, состоящие в браке; проживающие одной семьей, но не находящиеся в браке; их дети; лица, которые находятся под опекой или попечительством; являющиеся родственниками прямой или косвенной линии родства при условии совместного проживания. Представляется, что лица, которые расторгли брак и в дальнейшем проживающие на одной жилплощади (бывшие супруги), не могут в случае совершения насилия одним из бывших супругов рассчитывать на защиту, предусмотренную Законом. Такая позиция законодателя вызывает удивление, особенно учитывая экономическое положение широких масс населения, поскольку после прекращения брака значительное количество лиц остается в дальнейшем проживать в одном доме. Защитить эту категорию лиц от проявлений домашнего насилия возможно путем введения дополнительных категорий, например, термина «домашнее насилие» или «жертва домашнего насилия». Это позволит распространить действие Закона на случаи, которые не подпадают под признаки насилия в семье, хотя оно совершается лицами, совместно проживающими с потерпевшим – случаи «домашнего насилия» [5, с. 172].

Помимо этого, действующий Закон не содержит единой системы юрисдикционной защиты жертв насилия в семье. Полномочия государственных органов и их представителей, на которых возложена обязанность по защите лиц от насилия в семье, носят общий характер, а действия их недостаточно согласованы. Создается впечатление, что не существует единого видения проблемы насилия в семье среди представителей разных уполномоченных государством субъектов этого процесса, что приводит к отсутствию единой государственной системы юрисдикционной защиты от насилия в семье. Даже само название Закона ориенти-

<sup>1</sup> Зачастую жертвы домашнего сексуального или психологического насилия не осознают в полной мере, либо дают неправильную оценку случившемуся с ними, в связи с чем редко обращаются за помощью в правоохранительные органы, руководствуясь стыдом и страхом. Такая практика представляет собой большую опасность, и единственным, как представляется, выходом может стать формирование в обществе различными способами (социальная реклама, работа общественных, государственных организаций и служб, проведение консультаций, форумов и подобное) высокого уровня осуждения домашнего насилия, а также создание разного рода горячих линий, групп поддержки и приютов для оперативной реакции и помощи пострадавшим лицам.



рует на профилактические действия, а не на реальную защиту лиц, ставших жертвами проявлений насилия в семье [5, с. 172].

В соответствии со статьей 1 Закона предупреждение насилия в семье – это система социальных и специальных мер, направленных на устранение причин и условий, способствующих совершению насилия в семье, прекращению насилия в семье, которое готовится или уже началось, привлечение к ответственности лиц, виновных в совершении насилия в семье, а также медико-социальная реабилитация жертв насилия в семье. Таким образом, предупреждение домашнего насилия ставит целью следующее: а) устранение причин и условий насилия в семье; б) его прекращение; в) предоставление социальной поддержки жертвам насилия в семье и обеспечение их безопасности; г) уменьшение влияния насилия на развитие детей; д) привлечение виновных лиц к ответственности, их социально-психологическая и медицинская коррекция и подготовка к возвращению в семью; е) контроль за поведением лиц, которые могут или уже допустили насилие.

По нашему мнению, существует некоторое несоответствие между категорией «предупреждение насилия в семье» и тем смыслом, который в него вкладывает законодатель. Слово «предупреждение» предполагает реакцию в попытке опередить кого-то или что-то, т. е. в данном случае не допустить реализации явления домашнего насилия [6]. Поэтому сознательное распространение объема этого понятия на активные действия по прекращению насилия в семье, которое готовится или уже началось, привлечению к ответственности лиц, виновных в его совершении, а также реабилитации жертв насилия, является недопустимым. Более оправданным, с нашей точки зрения, было бы наряду с «предупреждением» использовать понятие «противодействие» (или «пресечение»), а также отдельно говорить о мерах по ликвидации негативных последствий домашнего насилия, в связи с чем следует внести соответствующие изменения в Закон. В данной же статье для удобства и во избежание путаницы будет использовано легальное определение.

Законодатель выделяет два вида предупреждения домашнего насилия – общесоциальное и специальное. Общесоциальное предупреждение осуществляется государством в виде деятельности его органов по контролю за соблюдением прав и свобод человека. Например, одной из функций прокуратуры Украины является общий надзор за соблюдением законодательства, в том числе по предупреждению насилия в семье. В свою очередь специальное предупреждение – это совокупность различных мероприятий одноразового длительного характера, целью которых является сокращение количества проявлений насилия в семье; ослабление семейного неблагополучия; профилактика или прекращения физического, сексуального, психологического и экономического насилия.

Специальные мероприятия в зависимости от момента их осуществления делятся на меры профилактики и меры пресечения. Меры профилактики насилия в семье направлены на заблаговременное выявление семей, где существует угроза возникновения насилия, предотвращения причин и условий, приводящих к его совершению, или ограничения их влияния, а если возможно – их устранения и создания достаточной защиты от насильственных посягательств для каждого члена семьи.

Меры пресечения насилия в семье – это оперативные мероприятия, направленные на физическое прерывание начатого насилия. Меры пресечения применяются в критических ситуациях, когда жизни и здоровью жертвы насилия в семье угрожает опасность. Осуществление этих мероприятий требует от представителей специально уполномоченных органов и учреждений по предупреждению насилия в семье иметь соответствующую физическую и психологическую подготовку, и необходимые навыки прерывания такого насилия (тактика проведения диалога с обидчиком, оказания первичной помощи жертве насилия и др.). Эти меры предусмотрены разделом III Закона.

Закон Украины «О предупреждении насилия в семье» к органам и учреждениям, на которые возлагается осуществление мер по предупреждению

насилия в семье, относит: 1) центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализацию государственной политики по вопросам предупреждения насилия в семье и соответствующие управления местных государственных администраций; 2) соответствующие подразделения органов внутренних дел; 3) органы опеки и попечительства; 4) специализированные учреждения для лиц, совершивших насилие в семье, и жертв такого насилия, к которым относятся: кризисные центры для членов семей, по отношению к которым совершено насилие или существует реальная угроза его совершения; центры медико-социальной реабилитации жертв насилия в семье. Анализ других нормативных актов позволяет расширить этот перечень следующими органами: служба по делам детей; центры социальных служб для семьи, детей и молодежи; органы здравоохранения; органы образования и учреждения уголовно-исполнительной системы (в части предупреждения жестокого обращения с детьми) [7, с. 22].

Согласно нашему глубокому убеждению этот перечень субъектов достаточно узок и подлежит дальнейшему расширению, в пользу чего свидетельствует международная практика. Международное сообщество осознает всю остроту и важность проблемы насилия в семье и пытается выработать единую систему предотвращения такого насилия и защиты его жертв. Важными составляющими этой системы являются правовое обеспечение, а также общественная защита жертв насилия и деятельность социальных служб. При этом подчеркивается, что эффективная политика против насилия в семье возможна только в случае сотрудничества, взаимодействия различных структур и населения [8, с. 33].

Например, в Рекомендациях 1582 Парламентской Ассамблеи Совета Европы о домашнем насилии в отношении женщин от 27 сентября 2002 года к мерам предупреждения насилия в семье относятся: 1) содействие непрерывному сотрудничеству и взаимопониманию между полицией, правительственными ведомствами и неправительственными организациями в борьбе с насилием в семье; 2) организация



надлежащей подготовки полицейских, которые взаимодействуют с жертвами насилия в семье [9].

Кроме того, 11 мая 2011 года в Стамбуле<sup>2</sup> была принята Конвенция Совета Европы о предупреждении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием [10], одним из основных разработчиков которой выступил Специальный комитет по предупреждению и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (САНВИО). Важным положением данной Конвенции является признание и поддержка соответствующих неправительственных организаций и гражданского общества в борьбе с насилием, а также установление эффективного сотрудничества с такими организациями [11, с. 164].

Такая практика, как представляется, была бы чрезвычайно плодотворной в виду реальной возможности налаживания эффективного взаимодействия органов внутренних дел и представителей общественности по предупреждению и противодействию домашнему насилию в Украине. Открытым сегодня остается вопрос форм такого взаимодействия. В попытке найти на него ответ С.М. Заброта обращается к зарубежному опыту. Так, по его мнению, положительной может быть практика установления определенных «регламентов взаимодействия», как административных актов, устанавливающих общие правила деятельности органов публичной власти по реализации своих полномочий и их взаимодействия с иными субъектами предупреждения домашнего насилия, что позволит не только нормативно определить общую деятельность органов внутренних дел и общественности в этой сфере, но и перевести данный процесс в плоскость ответственности за выполнение согласованных мер [11, с. 190].

**Выводы.** Таким образом, насилие в семье – явление сложное и многогранное. Разработка эффективных мер по предупреждению и противодействию домашнему насилию представляется проблемой первой необходимости в со-

временном обществе, существование которого немислимо вне идеи торжества и нерушимости прав человека. Однако задача эта требует значительной концентрации усилий как неправительственных общественных организаций, так и целого комплекса государственных органов. В виду разнообразия факторов и форм проявления насилия в семье, его последствий чрезвычайно важным является слаженность сотрудничества как государственных, так и частных факторов, действующих на разных уровнях социального бытия, осуществляющих разноплановые функции, сопряженные с необходимостью возвращения идеи уважения, равенства, физического и эмоционального благополучия каждого из членов семьи.

#### Список использованной литературы:

1. Щорічні доповіді про права людини // Українська Гельсінська спілка з прав людини. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://helsinki.org.ua/index.php?r=1.4.1> (дата обращения: 10.10.15).
2. Закон України «Про попередження насильства в сім'ї» редакція від 09.12.2012 / Офіційний сайт Верховної Ради України – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2789-14> (дата обращения: 10.10.15).
3. Стрельченко О.Г. Адміністративно-правова протидія насильству в сім'ї як соціальна проблема в Україні / О.Г. Стрельченко, А.О. Сущенко // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. – Серия «Юридические науки». – 2014. – Том 27 (66). – № 1. – С. 138-145.
4. Мазніченко Д.О. Щодо проблеми удосконалення інституту адміністративної відповідальності в сфері захисту дитини від насильства в сім'ї в Україні / Д.О. Мазніченко // Науковий вісник Ужгородського національного університету. – Серія «ПРАВО». – 2015. – Випуск 34. – Том 2. – С. 101-106.

5. Левківський Б.К. Загальні проблеми юрисдикційного захисту осіб, постраждалих від насильства в сім'ї (домашнього насильства) / Б.К. Левківський // Часопис Київського університету права. – 2012. – № 2. – С. 171-174.

6. Толковый словарь русского языка / Под ред. Д.Н. Ушакова. – М.: Гос. ин-т «Сов. энцикл.»; ОГИЗ; Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1935-1940 (4 т.). – Т. 2: Л – Ояловеть / Гл. ред. Б.М. Волин, Д.Н. Ушаков; сост. В.В. Виноградов, Г.О. Винокур, Б.А. Ларин и др. – М.: Гос. изд-во иностр. и нац. слов, 1938. – 1040 с.

7. Насильство в сім'ї та діяльність органів внутрішніх справ щодо його подолання: навчально-методичний посібник для курсантів вищих навчальних закладів МВС України / Укладачі: Запорожцев А.В., Лабунь А. В., Заброта Д.Г., Басиста І.В., Дроздова І.В., Брижик В.О., Мусієнко О.М. – Київ, 2012. – 246 с.

8. Ситников С.Н. Противодействие насильственной преступности в семье: международные стандарты и зарубежное законодательство / С.Н. Ситников // Международное уголовное право и международная юстиция. – 2009. – № 2. – С. 30-34.

9. Parliamentary Assembly Recommendation 1582 (2002). Domestic violence against women / Council of Europe – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/victims/Rec%201582.pdf> (дата обращения: 10.10.15).

10. Конвенция Совета Европы по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье (Стамбул, 11.05.2011) / Официальный сайт Совета Европы. Бюро договоров. – [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/210.htm> (дата обращения: 10.10.15).

11. Заброта С.М. Міжнародно-правові стандарти поліцейської діяльності щодо протидії насильству в сім'ї / С.М. Заброта // Право і суспільство. – 2012. – № 2. – С. 161-168.

<sup>2</sup> Принятие Конвенции в Стамбуле можно считать символическим, поскольку отсутствие надлежащего правового регулирования в сфере защиты прав женщин, страдающих от домашнего насилия в Турции, дает импульс активному развитию различных общественных организаций по противодействию семейному насилию и общественных движений, которые играют все большую роль в разрешении этой проблемы.