

**ОБЩЕСТВЕННАЯ ПАЛАТА**

**СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ**

ул. Малышева 101, оф.305, Екатеринбург, 620004, тел./факс (343) 385-80-75, e-mail: [opso@list.ru](mailto:opso@list.ru)

**ОБЩЕСТВЕННЫЕ СЛУШАНИЯ**

**«Домашнее насилие в России: проблемы законодательства и правоприменения»**

**РЕЗОЛЮЦИЯ**

15 августа 2019 года в Общественной палате Свердловской области (далее – Общественная палата) состоялись общественные слушания «Домашнее насилие в России: проблемы законодательства и правоприменения» (далее – слушания, обсуждение, мероприятие, дискуссия).

В мероприятии приняли участие члены Общественной палаты, общественных палат муниципальных образований Свердловской области, Общественной палаты Российской Федерации, представители Прокуратуры Свердловской области, ГУ МВД России по Свердловской области, СУ СКР России по Свердловской области, Законодательного Собрания Свердловской области, Министерства образования и молодежной политики Свердловской области, Министерства здравоохранения Свердловской области, Уполномоченного по правам человека в Свердловской области, Уполномоченного по правам ребенка в Свердловской области, представители Русской Православной Церкви, общественных организаций, СМИ.

В ходе мероприятия участники обсудили последствия принятия федеральных законов от 3 июля 2016 года № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» (далее – Федеральный закон № 326-ФЗ), от 7 февраля 2017 года № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 8-ФЗ). Вышеуказанными федеральными законами декриминализированы побои, совершенные не из хулиганских побуждений, а равно по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы, и переведены в разряд административных правонарушений.

Так, Федеральным законом № 326-ФЗ в июле 2016 года в КоАП РФ введена статья 6.1.1, предусматривающая административную ответственность за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 УК РФ.

Также Федеральным законом № 326-ФЗ в июле 2016 года в КоАП РФ введена статья 116.1 УК РФ, предусматривающая ответственность за нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 УК РФ, и не содержащих признаков состава преступления, предусмотренного статьей 116 УК РФ, лицом, подвергнутым административному наказанию за аналогичное деяние.

Впоследствии Федеральным законом № 8-ФЗ, вступившим в силу 7 февраля 2017 года, предусмотренная в статье 116 УК РФ уголовная ответственность за побои смягчена, а из диспозиции нормы исключена уголовная ответственность за нанесение побоев близким лицам.

Из совокупного прочтения указанных выше норм следует, что за совершение побоев впервые лицо подвергается административному наказанию, а повторный факт нанесения побоев образует состав преступления, предусмотренного статьей 116.1 УК РФ. При этом для привлечения лица за нанесение побоев к ответственности, предусмотренной статьей 116 УК РФ, требуется наличие у него специального мотива: хулиганские побуждения, политическая, идеологическая, расовая, национальная или религиозная ненависть или вражда, ненависть или вражда в отношении какой-либо социальной группы.

Анализ информационно-статистических материалов о состоянии преступности, связанной с причинением насилия в отношении отдельных категорий граждан, на территории Российской Федерации, подготовленный МВД России, свидетельствует о том, что декриминализация побоев положительно повлияла на профилактическую работу полиции, направленную на предупреждение тяжких и особо тяжких преступлений против личности, а пресечение административных правонарушений стало превентивным инструментом предотвращения указанных преступлений

Если в 2015 году было совершено 4 257 тяжких и особо тяжких преступлений в сфере семейно-бытовых отношений, то благодаря выявлению 48 005 (за 2 полугодие 2016 года) административно наказуемых побоев, количество таких преступных деяний по итогам 2016 года снизилось до 3 851 (-9.5%). Далее за счет пресечения в 2017 году 224 328 (+367.3%) административных правонарушений по статье 6.1.1 (побои) Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, количество семейно-бытовых тяжких и особо тяжких преступлений снизилось на 11,3% (до 3 417).

За 2018 год снижение количества указанных преступлений составило 4,6% (до 3 260), при этом пресечено 248 257 (+10,7%) административных правонарушений в данной сфере.

Таким образом, за три года (2015-2018 годы) число тяжких и особо тяжких преступлений в сфере семейно-бытовых отношений уменьшилось практически на четверть (-23,4%).

Участники мероприятия отметили, что декриминализация побоев носит воспитательный характер, дает возможность правонарушителю осознать противоправность своего деяния и исправиться, способствует достижению целей предупреждения совершения новых правонарушений, как самим правонарушителем, так и другими лицами.

Начальник отдела организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних ГУ МВД России по Свердловской области Оксана Воробей подтвердила, что в Свердловской области с 2017 года происходит снижение количества граждан, привлеченных к административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП РФ «Побои». Так за первые семь месяцев 2019 года снижение произошло на 12 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. После декриминализации ст. 116 УК РФ «Побои» в 2017 году, в Свердловской области было зарегистрировано 8,8 тыс. случаев, а в 2018 году к административной ответственности привлечено 8,5 тыс. уральцев.

Вместе с тем, О. Воробей подчеркнула, что более 80% всех бытовых преступлений совершаются лицами, находящимися в состоянии алкогольного, либо наркотического опьянения, а потерпевших, находящихся на момент правонарушения в состоянии алкогольного опьянения – 40%. Она добавила, что многие подобные проблемы могли бы решаться при наличии системы медицинских вытрезвителей, в которые приехавшие на вызов сотрудники могли бы доставить домашнего дебошира.

В то же время, как было отмечено в ходе мероприятия, в правоприменительной практике возникают определенные трудности в процессе привлечения граждан к административной ответственности за побои.

Зачастую по делам об административных правонарушениях по статье 6.1.1 КоАП РФ судами принимаются решения о назначении штрафа, что, по мнению участников круглого стола, не в полной мере отвечает целям наказания. В случае, когда речь идет о близких людях назначение административных штрафов накладывает на семью дополнительную финансовую нагрузку, поскольку административное наказание частично, а в подавляющих случаях целиком, исполняется за счет средств пострадавшего лица, в особенности в случаях неблагополучных семей, в которых правонарушитель страдает от алкогольной или иной зависимости. Вместе с тем, доля постановлений по делам об административных правонарушениях, связанных с арестом и обязательными работами остается незначительной.

Старший инспектор первого отдела процессуального контроля следственного управления СКР по Свердловской области Алексей Зубковский отметил, что целесообразности возвращать наказание за «побои» в уголовное право для оступившихся родителей нет, потому что привлечение к уголовной ответственности родителей будет влиять на детей, вплоть до ситуаций негативных для самого ребенка. Например, если родитель привлекался к уголовной ответственности, ребенка не примут впоследствии на работу в государственные органы. По его мнению, необходимо ужесточить административное наказание, в частности, увеличить срок административного ареста и срок отбытия обязательных работ.

Представитель Уральского родительского комитета Евгений Жабреев также считает, что в статье 6.1.1 КоАП РФ «Побои» можно усилить наказание в виде увеличения объема часов при назначении обязательных работ и увеличение срока ареста.

Другой проблемой является соблюдение процедуры привлечения лица к административной ответственности за побои в случаях его уклонения. В соответствии с требованиями КоАП РФ при возбуждении дела об административном правонарушении лицу должны разъясняться его права и обязанности, предусмотренные КоАП РФ, о чем должна делаться запись в протоколе, а также должна быть предусмотрена возможность ознакомления с протоколом об административном правонарушении, а также право представить объяснения и замечания по содержанию протокола. Аналогичная процедура должна быть соблюдена и при рассмотрении дела об административном правонарушении и назначении административного наказания. В случае если лицо, совершившее побои, скрывается от правоохранительных органов, препятствуя тем самым совершению правосудия, соблюдение требований КоАП РФ при привлечении к ответственности является крайне затруднительным. При таких обстоятельствах злостные правонарушители, уклоняющиеся от участия в производстве по делу, будут уходить от ответственности и наказания, что нарушает принципы справедливости и неотвратимости наказания.

Анализ правоприменительной практики привлечения к ответственности за побои показал, что правонарушения, предусмотренные статьей 6.1.1 КоАП РФ, и преступления, предусмотренные статьей 116.1 УК РФ, зачастую совершаются в состоянии алкогольного или наркотического опьянения. В уголовном судопроизводстве предусмотрено проведение судебно-психиатрических экспертиз в целях решения вопроса о необходимости применении к правонарушителям принудительных мер медицинского характера. В то время как административным законодательством при производстве по делам об административных правонарушениях рассмотрение вопроса о применении принудительных мер медицинского характера не предусмотрено, в связи с чем данные меры не могут быть применены к лицам, совершившим правонарушения, предусмотренные статьей 6.1.1 КоАП РФ, несмотря на то, что упомянутые субъекты объективно могут в них нуждаться.

Отдельным предметом для обсуждения стали проблемы социально-бытового насилия и его профилактики. Участники круглого стола сошлись во мнении, что необходимо прикладывать усилия для искоренения насилия в семье.

Вместе с тем, член Общественной палаты Российской Федерации Л.Н. Виноградова представила анализ действующего российского законодательства, из которого следует, что в настоящий момент в правовом поле российской Федерации достаточно законов и подзаконных актов, способных защитить жертву «семейно-бытового насилия», в связи с чем нет никакой необходимости в принятии дополнительных законов о профилактике какого бы то ни было насилия.

Так, порядка сорока составов уголовного кодекса РФ и не менее трех составов административных правонарушений охватывают преступления в сфере семейно-бытовых отношений, поэтому введение дополнительного состава преступления, именуемого как «семейно-бытовое насилие», не ужесточит борьбу с семейно-бытовым насилием, а на порядок ослабит ее, снизив возможности для справедливого наказания преступника за разные виды насилия (сексуального, психологического, экономического, физического), которые феминистки предлагают объединить в один состав. Кроме того, такая квалификация создаст конкуренцию норм уголовного права, привнесет хаос в правоприменении.

Кроме того, предлагаемые правозащитницами меры профилактики против «семейно-бытового насилия» уже введены под другим наименованием и действуют на территории Российской Федерации, но, в отличие от предлагаемых зарубежных аналогов, действующие нормы вписаны в российское правовое поле, не нарушают Конституцию Российской Федерации.

Так, мера профилактики – «защитное предписание», - дублирует уже имеющуюся норму Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» – «объявление официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения» (п.3, ч.1 ст. 17),

«Специальные психологические программы», основными задачами которых «являются выявление причин совершения семейно-бытового насилия, профилактика совершения семейно-бытового насилия, ре-адаптация нарушителя», перекрываются уже действующими нормами ст. 17 ФЗ от 23.06.2016 № 182-ФЗ: п. 7) социальная адаптация; п.8) ресоциализация; п. 9) социальная реабилитация.

Такая мера, как «предоставление временного жилья» для жертвы уже прописана в законе. Так, Федеральный закон от 28.12.2013 № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» предписывает оказывать гражданам, в том числе, и потерпевшим от домашнего насилия или находящимся под угрозой применения такого насилия, срочные социальные услуги, включающие в себя: «1) обеспечение бесплатным горячим питанием или наборами продуктов; 2) обеспечение одеждой, обувью и другими предметами первой необходимости; 3) содействие в получении временного жилого помещения; 4) содействие в получении юридической помощи в целях защиты прав и законных интересов получателей социальных услуг; 5) содействие в получении экстренной психологической помощи с привлечением к этой работе психологов и священнослужителей; 6) иные срочные социальные услуги».

Вместо предлагаемого к внедрению «судебного защитного предписания» на территории России действуют иные законы.

Федеральный закон от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» предусматривает в качестве мер безопасности: 1) личную охрану, охрану жилища и имущества; 2) выдачу специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности; 3) обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице; 4) переселение на другое место жительства; 5) замену документов; 6) изменение внешности; 7) изменение места работы (службы) или учебы; 8) временное помещение в безопасное место (ст. 6).

Кроме того, с апреля 2018 года в Уголовно-процессуальный кодекс РФ была введена и действует в настоящее время новая мера пресечения - Статья 105.1. Запрет определенных действий. Согласно этой статье, суд может возложить на подозреваемого или обвиняемого (в отличие от «судебного защитного предписания» – на лицо с неопределенным статусом) следующие запреты:

«1) выходить в определенные периоды времени за пределы жилого помещения, в котором он проживает в качестве собственника, нанимателя либо на иных законных основаниях;

2) находиться в определенных местах, а также ближе установленного расстояния до определенных объектов, посещать определенные мероприятия и участвовать в них;

3) общаться с определенными лицами;

4) отправлять и получать почтово-телеграфные отправления;

5) использовать средства связи и информационно-телекоммуникационную сеть "Интернет"».

Контроль за соблюдением подозреваемым или обвиняемым запретов, предусмотренных пунктами 1 - 5 части шестой настоящей статьи, осуществляется федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим правоприменительные функции, функции по контролю и надзору в сфере исполнения уголовных наказаний в отношении осужденных. В целях осуществления контроля могут использоваться аудиовизуальные, электронные и иные технические средства контроля.

Таким образом, нет никакой необходимости в дублировании действующих норм малоэффективными мерами, такими, как «защитное предписание», «судебное защитное предписание».

Принципиально важным остаются вопросы эффективности работы правоохранительной системы и оптимизации процессуальных норм для более оперативного и эффективного решения задач в сфере профилактики и пресечения домашнего насилия. Государство, в частности, должно обеспечить барьер между обидчиком и жертвой сразу после совершения деяния, если его не удалось предотвратить, а для этого целесообразно повысить внимание участковых уполномоченных полиции к делам, связанным с насилием и жестоким обращением в семье, предусмотрев еженедельное посещение семей или лиц, в отношении которых было применено насилие или высказана угроза его применения. Кроме того, требуется неукоснительное исполнение норм Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в своей повседневной работе.

Необходимо обратить внимание руководства федерального и региональных министерств внутренних дел на недостаточное знание сотрудниками полиции норм действующих законов, на повышение профессиональной подготовки сотрудников полиции.

Представитель прокуратуры Свердловской области Дмитрий Корляков также отметил, что многие возникающие в данной сфере проблемы связаны с выполнением должностными лицами своих служебных обязанностей. Они должны выполняться добросовестно, а профилактические меры решаться комплексно.

**С учетом изложенного, руководствуясь ст. 25 Федерального закона от 21 июля 2014 г. № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» по результатам прошедшего мероприятия Общественная палата рекомендует**:

**Законодательному Собранию Свердловской области**

Рассмотреть возможность обращения с законодательной инициативой в Федеральное Собрание Российской Федерации в целях разработки и внесения в Государственную Думу ФС РФ проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» в части:

* внесения изменений в санкцию статьи 6.1.1 КоАП РФ, увеличения срока административного ареста с 15 до 30 суток и увеличения максимального срока назначаемых обязательных работ со ста двадцати до двухсот часов;
* установления максимально сжатых процессуальных сроков по делам об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 6.1.1 КоАП РФ в целях исключения повторного совершения противоправных действий в отношении пострадавшего;
* установления упрощенной процедуры привлечения к административной ответственности по статье 6.1.1 КоАП РФ в отсутствии привлекаемого лица в случае его уклонения от участия в производстве по делу об административном правонарушении;
* проведения судебно-психиатрических экспертиз в целях решения вопроса о необходимости применения к правонарушителям при назначении меры административного наказания принудительных мер медицинского характера в случае совершения ими правонарушения в состоянии алкогольного, наркотического или иного опьянения, психического расстройства и т.д.

**Прокуратуре Свердловской области** рассмотреть возможность проведения анализа правоприменительной практики Федеральных законов от 3 июля 2016 года № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» и от 7 февраля 2017 года № 8-ФЗ «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации» в целях установления эффективности принимаемых мер по неотвратимости наказания и сокращения числа жертв домашнего насилия, а также выработки мер, направленных на профилактику социально-бытового насилия.

**Главному управлению Министерства внутренних дел Российской Федерации по Свердловской области**

Рассмотреть возможность:

* 1. Усиления контроля выполнения сотрудниками правоохранительных органов обязанностей по оперативному реагированию на сообщения о фактах насильственных действий в семье, в целях пресечения практики игнорирования семейных конфликтов как малозначимых.

1. Усиления контроля за деятельностью участковых уполномоченных полиции по делам, связанным с насилием и жестоким обращением в семье, предусмотрев их еженедельное посещение семей или лиц, в отношении которых было применено насилие или высказана угроза его применения, неукоснительное соблюдение ими норм Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» в своей повседневной работе.

3. Возвращения в систему МВД медицинских вытрезвителей, лечебно-трудовых профилакториев с учетом значительного количества уголовных и административных дел, совершаемых лицами, находящимися в состоянии алкогольного, наркотического опьянения.

**Уполномоченному по правам ребенка в Свердловской области**

Рассмотреть возможность:

* 1. Усиления профилактической и просветительской работы в рамках борьбы с семейным бытовым насилием, направленной, в том числе на возрождение и придание фундаментального значения институту семьи, повышение ее престижа, профилактику семейного неблагополучия и пропаганду ответственного родительства.
  2. Выступить с инициативой регулярного межведомственного взаимодействия по вопросу организации профилактики насилия и жестокого обращения в семьях с исполнительными, законодательными, судебными органами власти.

**Министерству образования и молодежной политики Свердловской области**

Рассмотреть возможность разработки цикла лекций с участием педагогов, психологов, юристов по профилактике семейно-бытового насилия для родителей несовершеннолетних, посещающих детские дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации.

**Министерству социальной политики Свердловской области**

* 1. Рассмотреть возможность по созданию специализированных социально-реабилитационных центров и (или) выделению отдельных помещений в действующих социально-реабилитационных центрах для жертв семейно-бытового насилия на территории Свердловской области.
  2. Провести рекламную компанию по информированию граждан о наличии мест по круглосуточному приему потерпевших от домашнего насилия лиц.