**Заключение**

**Общественной палаты Свердловской области**

**по результатам общественной экспертизы**

**проекта федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации»**

17 января 2020 года г. Екатеринбург

17 января 2020 года в Общественной палате Свердловской области (далее – Общественная палата) проведена общественная экспертиза («нулевое чтение») проекта федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» (далее – «проект федерального закона», «законопроект»), текст которого (без пояснительной записки) был размещён для общественного обсуждения на официальном интернет-сайте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 29.11.2019 г.

В общественной экспертизе приняли участие члены Общественной палаты, члены общественных палат муниципальных образований Свердловской области, представители ГУ МВД России по Свердловской области, СУ СК России по Свердловской области, аппарата Уполномоченного по правам человека в Свердловской области, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Законодательного Собрания Свердловской области, Уполномоченный по правам ребенка в Свердловской области, представители Министерства образования и молодежной политики Свердловской области, Министерства социальной политики Свердловской области, общественных организаций, экспертного сообщества, СМИ.

Участники мероприятия отметили, что содержание законопроекта и предусмотренные им правовые механизмы профилактики семейно-бытового насилия расходятся с заявленными разработчиками целью и задачами.

Задачи профилактики семейно-бытового насилия сами по себе, безусловно, заслуживают поддержки, в их числе: предупреждение и пресечение насилия, выявление и устранение причин и условий, способствующих его совершению; обеспечение защиты прав и законных интересов потерпевших от насилия и оказавшихся в трудной жизненной ситуации; социально-психологическая реабилитация потерпевших от насилия и оказавшихся в трудной жизненной ситуации; социальная адаптация потерпевших от насилия и оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

Вместе с тем объективно прогнозируемые последствия принятия анализируемого законодательного предложения не только не позволят решить указанные задачи, но и нанесут удар по институту семьи, повлекут рост социальной напряжённости, распространение семейных конфликтов, разрушение существующей системы профилактики правонарушений и преступлений, в том числе, и связанной с так называемым семейно-бытовым насилием, негативные последствия для общества и государства по следующим основаниям.

1. **Законодательное предложение нарушает пределы вмешательства государства в семейные отношения**, что окажет субверсивное (подрывное, разрушительное) влияние на институт семьи, характеризуется множеством критических недостатков, в том числе концептуального и юридического характера, противоречит Конституции Российской Федерации (статьям 7, 17–19, 21–25, 29, 35, 38, 40, 41, 46, 49, 51, 52, 53, 55), международным актам о правах человека, Семейному кодексу Российской Федерации. По своим прогнозируемым результатам реализации значительно расходится с целями и задачами государственной семейной политики Российской Федерации.

В статье 1 Семейного кодекса Российской Федерации (далее – СК РФ) в качестве основного начала семейного законодательства закреплён принцип недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи.

В соответствии с абзацем вторым пункта 4 статьи 1 СК РФ права граждан в семье могут быть ограничены только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других членов семьи и иных граждан.

Анализируемое законодательное предложение нарушает приведённые положения семейного законодательства.

Так, в силу норм семейного законодательства участники семейных отношений самостоятельно, по взаимному согласию решают внутрисемейные вопросы (п. 3 ст. 1 СК РФ), владеют, пользуются, распоряжаются общим имуществом (статьи 24, 35, 38, 39, 40 – 44), решают вопросы воспитания и образования детей (ст. 63, п. 2 ст. 65 СК РФ) и др. Вмешательство государства в указанные отношения допустимо лишь при недостижении соглашения участниками семейных отношений, нарушении прав либо при злоупотреблении правами. Соответствующие правовые механизмы вмешательства государства в указанных случаях уже предусмотрены действующим законодательством. К ним относятся, в частности: институт лишения родительских прав (статьи 69 – 72 СК РФ), институт ограничения родительских прав (статьи 73 – 76 СК РФ), институт отобрания ребёнка при непосредственной угрозе жизни ребёнка или его здоровью (статья 77 СК РФ), институты определения места жительства и порядка общения с ребёнком (статьи 66 – 67 СК РФ), институт раздела общего имущества супругов (статьи 35 – 39 СК РФ), институт прекращения права пользования жилым помещением бывшим членом семьи собственника жилого помещения (ст. 31 Жилищного кодекса РФ), соответствующие административно-правовые, гражданско-правовые и уголовно-правовые способы и меры защиты.

Указанные институты имеют отдельные недостатки, выявленные правоприменительной практикой и юридической доктриной, которые могут быть устранены в рамках внесения соответствующих изменений в уже существующие и прошедшие апробацию практикой правовые нормы.

Многие действия, квалифицируемые в законодательном предложении как виды семейно-бытового насилия, по существу, учитывая конкретную семейную ситуацию, могут не иметь отношения к насилию.

Анализ законопроекта «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» даёт необходимые и достаточные основания для выводов о том, что этот законопроект, по существу, направлен не на профилактику семейно-бытового насилия, он лишь риторически прикрыт декларациями такого содержания, а в реальности направлен на достижение совершенно иных целей, и в случае его принятия будет нанесён значительный ущерб конституционным правам граждан Российской Федерации и институту семьи в целом.

**2. Дефектный понятийный аппарат законопроекта**

Исследуемый законопроект характеризуется высокой степенью дефектности определений (дефиниций) основных использованных в нём понятий, и это грубо нарушает требования законодательной и, в целом, юридической техники, прежде всего – требование обеспечения максимально-возможной определённости и ясности правового содержания и пределов действия правовых норм.

**2.1. Определение понятия «семейно-бытовое насилие» (статья 2 «законопроекта»)**

Ключевым и системообразующим понятием «законопроекта» является понятие «семейно-бытовое насилие», под которым в «законопроекте» понимается: «*семейно-бытовое насилие – умышленное деяние, причиняющее или содержащее угрозу причинения физического и (или) психического страдания и (или) имущественного вреда, не содержащее признаки административного правонарушения или уголовного преступления*» **(статья 2).**

Употребление лексической конструкции «*содержащее угрозу причинения… вреда*» (при крайне неопределённом содержании понятия «вред» в «законопроекте») превращает понятие «семейно-бытовое насилие» в «резиновое», дающее возможность при реализации закона (в случае его принятия) произвольно наполнять его очень широкими значениями, чёткие границы которых практически отсутствуют.

Формулировка «имущественный вред» в законопроекте не конкретизирована. Какой именно вред (какого рода) и какому имуществу – движимому, недвижимому? Если речь идёт о правовых основаниях принятия действий, которые могут оказать разрушительное воздействие на семьи, то подобные отношения должны быть достаточно детально, чётко и ясно прописаны в положениях «законопроекта», но этого нет.

Формулировка дефиниции понятия «семейно-бытовое насилие» в статье 2 «законопроекта» исключает из квалифицирующего состава (совокупности признаков) названного понятия, отражающего деяния, обозначаемые как «семейно-бытовое насилие», из объёма этого понятия административно-наказуемые правонарушения и уголовно-наказуемые деяния (преступления).

Поскольку охватываемые данным определением деяния не относятся к частным (гражданско-правовым) деликтам (исключая из их объёма всё подпадающее под Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях), к дисциплинарным проступкам и к процессуальным нарушениям, любым нарушениям иных известных видов, отражённым в нормах законов, то, следовательно, **«законопроектом» вводится новый с точки зрения криминологии вид правонарушения**.

Существенно важным является то, что формулировка определения понятия «семейно-бытовое насилие» исключает из объёма этого понятия административные правонарушения и уголовные преступления, то есть все разнообразные деяния, подпадающие под соответствующие статьи Уголовного кодекса Российской Федерации (около 40 преступлений, в том числе - побои (статьи 116 и 116.1), истязание (статья 117), умышленное причинение лёгкого вреда здоровью (статья 115), угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (статья 119), оставление в опасности (статья 125), хулиганство (статья 213) и мн. др.) и соответствующие статьи Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (побои (статья 6.1.1), мелкое хулиганство (статья 20.1), унижение человеческого достоинства (статья 20.3.1), оскорбление (статья 5.61) и др.).

Таким образом, во-первых, закреплённое в статье 2 определение его ключевого понятия полностью аннулирует и обессмысливает всё и любые заявления о заинтересованности и стремлении его авторов добиться принятием этого «проекта федерального закона» создания правовой базы для профилактики, то есть предотвращения, совершения членами семей в отношении друг друга именно убийств, побоев, истязаний, издевательств, оскорблений и т.п. (именно такая аргументация чаще всего используется авторами и сторонниками законопроекта – приводятся случаи гибели женщин от рук их мужей, истязания их мужьями). Во-вторых, такая дефиниция низводит объём понятия «семейно-бытовое насилие» (учитывая семантическую привязку его к лексеме «насилие») до весьма содержательно узких, противоречивых и нереалистичных признаков, поскольку все основные негативные деяния в семье, которые юридически и фактически обоснованно, действительно, можно было бы отнести к формам и проявлениям «семейно-бытового насилия», уже охватываются вышеназванными и иными статьями Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, но, как это вытекает из нормы-дефиниции статьи 2 законопроекта, исключены из квалифицирующего состава названного деяния (совокупности деяний).

Дефектность определения понятия «семейно-бытовое насилие» обусловлена также тем, что в нём использовано понятие «угроза» без какого-либо чёткого определения меры и формы её (угрозы) осуществления и её проявления, что влечёт намеренную размытость, крайне недостаточную определённость семантического объёма понятия «семейно-бытовое насилие».

**2.2. Определение понятия «лица, подвергшиеся семейно-бытовому насилию» (статья 2 законопроекта)**

Дефектным является и закрепляемое в статье 2 «законопроекта» определение понятия «лица, подвергшиеся семейно-бытовому насилию»: «*лица, подвергшиеся семейно-бытовому насилию – супруги, бывшие супруги, лица, имеющие общего ребёнка (детей), близкие родственники, а также совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство иные лица, связанные свойством, которым вследствие семейно-бытового насилия причинены физические и (или) психические страдания и (или) имущественный вред или в отношении которых есть основания полагать, что им вследствие семейно-бытового насилия могут быть причинены физические и (или) психические страдания и (или) имущественный вред*».

Использование в формулировке определения понятия «*лица, подвергшиеся семейно-бытовому насилию»* лексической конструкции «*в отношении которых есть основания полагать, что им вследствие… могут быть причинены*» лишает указанное понятие необходимой юридической определённости, превращает его в «резиновое», что даёт возможность при применении закона произвольно и весьма широко интерпретировать признаки этого понятия и принимать произвольные необоснованные решения.

**2.3. О понятии «психические страдания»**

В «законопроекте» понятие «психические страдания» употребляется в определениях ключевых понятий законопроекта – понятия «семейно-бытовое насилие» и понятия «лица, подвергшиеся семейно-бытовому насилию» (статья 2), а также в пункте 6 статьи 4 законопроекта.

Указанная лексическая конструкция является содержательно весьма неопределённой, размытой по своему смыслу, тем более в качестве основания для признания конкретных ситуаций и действий «семейно-бытовым насилием».

Лексическая конструкция «психические страдания» употребляется в законодательстве Российской Федерации только в **статье 117 «Истязание**» Уголовного кодекса Российской Федерации, но в «законопроекте» это понятие употреблено не в этом уголовно-правовом значении, учитывая, что в определении понятия «семейно-бытовое насилие» из его объёма исключены деяния, содержащие признаки административного правонарушения или уголовного преступления.

Указанное вносит существенный элемент неопределённости – не только в интерпретации указанных понятий и правовых норм при их применении, но также в весь исследуемый в настоящем заключении «законопроект» в целом. И это создаёт дополнительные возможности для произвола в отношении российских семей.

**2.4. О понятии «физические страдания»**

В законопроекте лексическая конструкция «физические страдания» употреблена в определениях ключевых понятий законопроекта – понятия «семейно-бытовое насилие» и понятия «лица, подвергшиеся семейно-бытовому насилию» (статья 2).

Лексическая конструкция «*физические страдания*» так же является содержательно весьма неопределённой, размытой по своему смыслу, тем более в качестве основания для признания конкретных ситуаций и действий «семейно-бытовым насилием».

Эта лексическая конструкция имеет несколько референций к нормам действующего российского законодательства (в их числе: **часть 2 статьи 3.1** «Цели административного наказания» Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, **часть 2 статьи 7** «Принцип гуманизма» Уголовного кодекса Российской Федерации), но не как охватывающим деяния, прямо описываемые этой лексической конструкцией и позиционируемые как наказуемые в силу противоправности как таковые, а в иных модальностях.

**2.5. Определение понятия «нарушитель» (статья 2)**

Закрепляемая статьёй 2 законопроекта дефиниция понятия «нарушитель»: «*нарушитель – лицо, достигшее восемнадцати лет, совершившее или совершающее семейно-бытовое насилие»* – это один из самых явных и ярко выраженных дефектов законопроекта, поскольку не предполагает выделения и закрепления вообще никаких признаков «нарушителя», игнорирует презумпцию невиновности, не предполагая вообще никаких форм вины и способов её доказывания. Не закрепляется никаких процессуальных оснований, условий и процедур признания лица «нарушителем».

Исходя из определения этого понятия во взаимосвязи с другими нормами «законопроекта» получается, что нарушителем может быть признан человек, при простом наличии у некоего другого лица (у кого угодно) некоего неопределённого «основания полагать» и даже без факта совершения деяния, которым был нанесён явный вред потерпевшему, а лишь просто на основе предположения («может быть», «вследствие») о том, что какое-то действие, обладающее признаками «семейно-бытового насилия», содержащее угрозу причинения вреда, «может быть» совершено, то есть ещё с какой-то долей вероятности может случиться. И у такого лица, признанного нарушителем без всяких гарантий защиты его прав, моментально возникают «обязанности» (статья 26).

Кроме того, позиционирование в качестве «нарушителя» только совершеннолетнего лица выводит из числа лиц, совершающих «семейно-бытовое насилие», несовершеннолетних лиц – детей (в том числе приёмных), племянников и лиц с иной степенью родства (или свойства) по отношению к тому лицу, в отношении которого совершается «насилие».

Согласно многочисленным позициям Европейского суда по правам человека, размытость и неопределённость правового регулирования – это грубый недостаток законодательства, априорно влекущий грубое нарушение права на справедливое судебное разбирательство, предусмотренного и гарантированного параграфом 1 статьи 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950, пунктом 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966, статьёй 10 Всеобщей декларации прав человека от 10.12.1948.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно отмечал, что неопределённость содержания правовой нормы препятствует её единообразному пониманию, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к нарушению принципов равенства и верховенства закона, поэтому самого по себе нарушения требования определённости правовой нормы, влекущего её произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

**3. Противоречие публичному порядку Российской Федерации закрепляемого законопроектом перечня оснований для вторжения в семьи со стороны органов государственной власти, местного самоуправления, государственных, муниципальных и частных организаций**

В качестве оснований для «осуществления мер профилактики семейно-бытового насилия» (причём разнообразие таких мер не охватывается даже данным «законопроектом», допускающим вольные интерпретации его основных понятий сообразно полёту фантазии лиц, которые по этому «законопроекту» смогут произвольно вторгаться в семьи) часть 1 статьи 17 «законопроекта» определяет 5 позиций («обстоятельств»), четыре из которых вызывают сомнения.

Пункт 1 части 1 статьи 17 в качестве основания вмешательства, вторжения в семью определяет «*заявление лица, подвергшегося семейно-бытовому насилию, либо его законных представителей о факте семейно-бытового насилия*». Но указать в проектируемом законе одно такое заявление в качестве достаточного основания для вторжения в семью совершенно недопустимо, это является необоснованным, поскольку вполне возможны ситуации взаимно-неприязненных отношений между членами одной семьи и детерминированных этим попыток одного члена семьи опорочить другого, навредить ему (например, в условиях споров о наследстве).

Пункт 2 части 1 статьи 17 в качестве основания вмешательства, вторжения в семью определяет «*обращение граждан, которым стало известно о свершившемся факте семейно-бытового насилия, а также об угрозах его совершения в отношении лиц, находящихся в беспомощном или зависимом состоянии»*. Каким угодно «гражданам» дозволяется направить подобного содержания «обращение». Куда – не указано, надо полагать – куда и кому угодно. Равно как и не указаны требования к содержанию и форме такого обращения, надо полагать – о чём угодно, что только можно произвольно истолковать как имеющее какое-то отношение к «семейно-бытовому насилию». С учётом определений понятий «лица, подвергшиеся семейно-бытовому насилию» и «семейно-бытовое насилие» в статье 2 законопроекта, достаточно просто чтобы у некого лица (у кого угодно) просто возникли бы некие «основания полагать» или ему «стало известно».

«Законопроект» не содержит положений о необходимости и о способах проверки поступившей информации о «семейно-бытовом насилии» уполномоченным лицом государственного органа, как и о том, в какой процессуальной форме это должно происходить, в каком порядке должны рассматриваться заявления и сообщения о фактах «семейно-бытового насилия».

Во взаимосвязи со сказанным следует воспринимать и оценивать норму пункта 1 части 2 статьи 18, устанавливающего, что «индивидуальная профилактика семейно-бытового насилия применяется с целью оказания превентивного… воздействия на лиц, поведение которых носит противоправный характер». Если поведение уже носит противоправный характер, то это – не превентивное воздействие (за редким исключением), а если такая противоправность не доказана, а только предвосхищается, предугадывается, то в данном случае право и правопонимание подменяются на откровенный абсурд.

Следовательно, пункт 2 части 1 статьи 17 создаёт широчайшие возможности для произвола в отношении российских семей.

Пункт 3 части 1 статьи 17 в качестве основания вмешательства, вторжения в семью определяет «*сведения, поступившие из федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций, от должностных и других лиц*» (пункт 3 части 1 статьи 17). Что за сведения, какого рода и происхождения, какой полноты, как они должны проходить проверку и находить подтверждения, – всё это разработчики законопроекта считают несущественным и не требующим детального регулирования с закреплением правовых гарантий прав всех сторон.

Пункт 4 части 1 статьи 17 в качестве основания вмешательства, вторжения в семью определяет «*установление должностным лицом органа внутренних дел факта совершения семейно-бытового насилия или угрозы его совершения*». Процедуры такого установления также оставлены за рамками законопроекта. Следовательно, пункты 3 и 4 части 1 статьи 17 будут способствовать совершению произвольных действий в отношении российских семей.

Не предусмотренные напрямую современным российским законодательством, но вводимые «законопроектом» (без детализации, что это будет такое) «организации специализированного социального обслуживания в субъектах Российской Федерации» (частные некоммерческие и коммерческие) будут, согласно проектируемому закону, наделены правом «*информировать органы внутренних дел о фактах семейно-бытового насилия или об угрозе его совершения*» (пункт 8 части 2 статьи 14).

Никаких обязанностей по доказыванию догадок (предположений, надуманных прогнозов) о наличии таких угроз на указанные организации «законопроектом» не возложено. И что особенно важно, никакой ответственности за необоснованные и/или чрезмерные действия или за сознательное злоупотребление правами «общественных надзирателей за семьями», вследствие чего наступили негативные последствия, вообще не предусматривается. Эти же организации наделяются правом произвольного вторжения в семью (произвольного – потому что не определены чётко и детально основания, условия, формы, меры, процессуальные права сторон, гарантии, компетенции, пределы, подконтрольность вторжения в семьи, и это даёт широчайшие возможности для произвола) всего-навсего «*по инициативе должностных лиц… организаций, участвующих в осуществлении мер профилактики семейно-бытового насилия*» (пункт 2 части 2 статьи 14).

Рассмотренные положения проектируемого закона (в случае его принятия) создадут правовые предпосылки для нарастающих потоков ложных доносов, клеветнических измышлений в адрес семей, случаев сведения личных счётов.

**4. Создание «законопроектом» правовых основ и условий для частного бизнеса**

Существенно важным недостатком «законопроекта» является полное отсутствие в нём критериев отбора и допуска некоммерческих организаций и их персонала к «деятельности в сфере профилактики семейно-бытового насилия».

Единственный идентификатор, критерий отбора таких организаций в «законопроекте» – это исключительно только указание на то, что таковые «осуществляют деятельность в сфере профилактики семейно-бытового насилия» (пункт 12 части 1 статьи 5 и др. законопроекта). Каким образом это должно (может) фиксироваться и верифицироваться, «законопроектом» не предусматривается.

Никаких указаний или ограничений по организационно-правовым формам таких (допускаемых с широчайшими полномочиями в сферу семейных отношений) некоммерческих организаций не устанавливается. То есть формально в семью может прийти религиозная организация (как частный случай некоммерческой организации – согласно пункту 3 статьи 2 Федерального закона от 12.01.1996 № 7-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «О некоммерческих организациях»), и совершенно не обязательно той же конфессиональной принадлежности, что и сама эта семья, и даже религиозная группа, поскольку пункт 3 статьи 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» относит к числу некоммерческих организаций и религиозные объединения, то есть, в числе прочего, религиозные группы.

Исследуемый «законопроект» не указывает на необходимость наличия государственной регистрации в установленном порядке такой общественной организации.

Между тем, Федеральный закон от 19.05.1995 № 82-ФЗ (ред. от 02.12.2019) «Об общественных объединениях» гарантирует право создаваемых гражданами общественных объединений функционировать без государственной регистрации и приобретения прав юридического лица (последний абзац статьи 3). И такие незарегистрированные общественные объединения тоже могут заявлять, что «осуществляют деятельность в сфере профилактики семейно-бытового насилия».

Следует отметить полное отсутствие в законопроекте критериев отбора и допуска конкретных лиц – представителей, членов, сотрудников и т.п. таких некоммерческих организаций к «деятельности в сфере профилактики семейно-бытового насилия».

**Таким образом, речь идёт о наделении «законопроектом» практически неограниченного круга лиц (**по сути дела – вообще кого попало**) совершенно беспрецедентными по объёму и юридически очень весомыми полномочиями по произвольному вмешательству во внутренние дела семьи.**

Добавляет возможностей для произвола таких организаций в отношении семей многократное закрепление требований «незамедлительности» (часть 3 статьи 14, часть 2 статьи 17, часть 1 статьи 24), «срочности» (пункт 3 статьи 12, пункт 2 части 2 статьи 14), «экстренности» (применительно – к центрам помощи, пункт 10 части 1 статьи 5).

Согласно положениям проектируемого закона, никто ничего не будет расследовать, проверять, оценивать, а просто срочно (и по сути дела – произвольно) будут «назначаться» (признаваться) виновные лица («нарушители»), и в отношении этих «назначенных» «нарушителей» и столь же произвольно назначенных «пострадавших от нарушителей» (согласно статье 2 законопроекта – «лиц, подвергшимся семейно-бытовому насилию») так же срочно будут осуществляться какие-то «мероприятия» и «услуги». В этих искусственно ускоренных процессах будет не до соблюдения презумпции невиновности и гарантий прав лиц, обвинённых в нарушениях, не до выяснения действительных обстоятельств дел или выяснения того, кто в каких «услугах» нуждается или нет. Всё это создает «скоростной конвейер профилактики», который, в действительности, на профилактику не направлен, но будет гарантированно разрушать семьи, станет совершенно «токсичным» для российского института семьи.

Законодательное обременение родителей какими бы то ни было обязанностями перед какими-либо частными некоммерческими организациями (тем более – коммерческими организациями и индивидуальными предпринимателями) является совершенно противоправным. Передача государством функций и полномочий по защите прав ребёнка, по контролю и сопровождению проблемных семей (или мнимо проблемных семей) некоммерческим негосударственным организациям является очень серьёзным, фундаментальным недостатком, пороком данного «законопроекта».

**5. Дефектность и вторичность предлагаемых законодательным предложением мер профилактики**

Предлагаемые новые формы профилактического воздействия (а по сути – в большей своей части воспроизводимые действующие), перечисленные в статьях 18 – 25, размывают цельность существующей системы уголовно-правовых, гражданско-правовых, семейно-правовых способов защиты прав детей, супругов и иных близких лиц, приводят к неопределённости правового регулирования, существенно редуцируя его эффективность.

**5.1.** Что касается **форм профилактического воздействия** (которые по существу являются способами, средствами, а не формами), предусмотренных статьями 18 - 23 законодательного предложения, то, например, статьёй 17 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» уже предусмотрены: правовое просвещение и правовое информирование, профилактическая беседа, профилактический учёт, профилактический надзор, социальная адаптация, социальная реабилитация.

«Специальные психологические программы» (ст. 23 «законопроекта»), основной задачей которых является «*психологическое сопровождение нарушителей с целью выявления причин и условий совершения семейно-бытового насилия и профилактики семейно-бытового насилия*», перекрываются уже действующими нормами ст. 17 вышеупомянутого закона № 182-ФЗ: п. 7) социальная адаптация; п.8) ресоциализация; п. 9) социальная реабилитация.

Более того, согласно статье 72.1 Уголовного кодекса Российской Федерации при назначении лицу, признанному больным наркоманией, основного наказания, не связанного с лишением свободы, суд может возложить на осужденного обязанность пройти лечение от наркомании и медицинскую и (или) социальную реабилитацию. В силу части 5 статьи 73 Уголовного кодекса российской Федерации, на лиц, осужденных к условной мере наказания, суд возлагает обязанность пройти курс лечения от алкоголизма, наркомании, токсикомании. Указанный перечень можно продолжить.

Вместе с тем, законодательное предложение не содержит никаких новаций, касающихся лечения нарушителей от пагубного употребления алкоголя, наркомании или токсикомании.

**5.2.** **Кроме того, многие из предлагаемых правозащитниками мер профилактики «семейно-бытового насилия» уже существуют** (порой под другими названиями) **и действуют на территории Российской Федерации.** В отличие от предлагаемых зарубежных аналогов, действующие нормы вписаны в российское правовое поле, не нарушают Конституцию Российской Федерации.

Так, мера профилактики – **«защитное предписание»** (**ст. 24** «законопроекта»), - 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).

Защитное предписание может быть выдано на 30 суток и продлено до 60 (ч. 4 ст. 24 «законопроекта»). Но ничто не мешает недобросовестным гражданам подавать очередные заявления об «угрозе» насилия каждый раз по истечении срока предписания. В результате любые граждане абсолютно бездоказательно могут быть лишены на неопределённый срок следующих прав: неприкосновенности частной жизни (ст. 23 Конституции РФ), права на воспитание детей (ст. 38 Конституции РФ), неприкосновенности собственности (ст. 35 Конституции РФ), права на жилище (ст. 40 Конституции РФ), свободы передвижения (ст. 27 Конституции РФ), свободы совести и права действовать в соответствии со своими убеждениями (ст. 28 Конституции РФ).

Само защитное предписание полиции выносится с согласия пострадавших (ч. 1 ст. 24 «законопроекта»). Однако, во-первых, нет процедуры отмены вынесенного полицией предписания (на который, например, под воздействием минутных обстоятельств согласился «пострадавший»). Во-вторых, «*В случае если есть основания полагать, что вынесенное защитное предписание не обеспечивает безопасность и защиту лица (лиц), подвергшегося (подвергшихся) семейно-бытовому насилию, должностное лицо органа внутренних дел вправе обратиться в суд за судебным защитным предписанием*» (ч. 9 ст. 24).

В этой норме уже нет согласия пострадавшего, что может привести к вынесению судебных защитных предписаний о запрете общения и выселении даже против воли пострадавших.

В случае принятия законопроекта его карательные суровые санкции могут быть применены абсолютно к любому человеку. Создаётся параллельная система уголовного права, в которой не работают базовые принципы уголовного права и процесса.

Рассмотрение судом дел в рамках уголовного процесса по действующему Уголовно-процессуальному кодексу РФ (далее – УПК) позволяет установить все обстоятельства дела, изучить доказательства, представляемые обеими сторонами дела, гарантирует презумпцию невиновности (ст. 14 УПК), состязательность процесса (ст. 15 УПК), право на защиту подозреваемому (ст. 16 УПК), даёт возможность принять объективное решение. УПК предусматривает принципы процесса, направленные на обеспечение прав обеих сторон дела.

А законодательное предложение «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» не даёт никаких гарантий, позволяя обвинить любого гражданина в одностороннем порядке, лишить его доступа к своему жилью и к другим членам семьи, в том числе детям, при наличии признаков неадекватно определённого «насилия». Причём, если человек будет пытаться сопротивляться и уклоняться от исполнения предписания, его могут отправить под арест.

В отличие от «законопроекта» действующий УПК РФ прописывает процесс обеспечения принципа состязательности. Аналогичные гарантии даёт КоАП (ст.ст. 1.4., 1.5 и др.).

В случае с «семейно-бытовым насилием» по «законопроекту» преимущества процессуального положения имеет только обвиняющая сторона. Никакой состязательности при принятии решения о выдаче защитного предписания не имеет места. «Законопроект» фактически исходит из презумпции вины лица, в отношении которого поступает сигнал о насилии, поскольку «обвиняемый» лишён возможности оспорить обвинение в процессе до выдачи предписания. При этом с обвиняющего лица, по сути, снимается бремя доказывания. Свою невиновность должно доказывать обвинённое в «семейно-бытовом насилии» лицо, обжалуя защитное предписание в судах. Это обстоятельство не вписывается в рамки ни уголовного, ни административного права, которые базируются на презумпции невиновности лица до момента установления вины решением (приговором) уполномоченного органа власти.

**5.3.** **Предлагаемая норма о судебном защитном предписании противоречат Конституции Российской Федерации, гражданскому, гражданскому процессуальному, семейному, жилищному законодательству**

Помимо полицейского защитного предписания «законопроект» предусматривает также судебное защитное предписание (ст. 25). Их два вида: (1) предписания, которые выносятся по заявлению пострадавших и рассматриваются в рамках Гражданского процессуального кодекса РФ, (2) предписания, которые выносятся по заявлению полицейских (см. выше) и рассматриваются в порядке, предусмотренном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации.

Судебным защитным предписанием в дополнение к мерам, предусмотренным для полицейского предписания (ч. 3 ст. 25 «законопроекта»), на нарушителя могут быть возложены следующие обязанности: «*1) пройти специализированную психологическую программу; 2) покинуть место совместного жительства или место совместного пребывания с лицами, подвергшимися семейно-бытовому насилию, на срок действия судебного защитного предписания при условии наличия у нарушителя возможности проживать в ином жилом помещении, в том числе по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации; 3) передать лицам, подвергшимся семейно-бытовому насилию, их личное имущество, документы, если они удерживаются нарушителем*» (ч. 4 ст. 25 ПФЗ). Срок действия: от 30 суток до года (ч. 5 ст. 25 ПФЗ).

При этом слова о «наличии возможности» проживать в другом месте могут толковаться настолько расширительно, насколько это угодно, а с учётом запрета на общение с членами семьи, представляются верхом цинизма, ибо запрет на общение никак иначе не исполнить кроме как путём выселения. Уклонение же от исполнения предписания грозит арестом, что может грозить массовыми выселениями граждан из собственного жилья и нарушением, таким образом, например, ст. 25 Всеобщей декларации прав человека, которая устанавливает право человека, в том числе на жилище. Можно также указать на игнорирование данной практикой презумпции невиновности, права на справедливое судебное разбирательство, запрета на произвольное лишение своего имущества, и прочие основополагающие права и свободы, что не позволяет рекомендовать применение охранных ордеров в современной России.

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 – «Запрет определённых действий» (ст. 105.1).

Таким образом, нет явной необходимости в дублировании действующих норм мерами «защитное предписание», «судебное защитное предписание», так как их эффективность вызывает сомнения.

**Выводы**:

Анализ законодательного предложения «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» даёт основания для выводов о том, что оно не направлено на профилактику насилия, а его принятие нанесёт удар по институту семьи, повлечёт рост социальной напряжённости, распространение семейных конфликтов, разрушение существующей системы профилактики правонарушений и преступлений, негативные последствия для общества и государства.

Действующих нормативных правовых актов в Российской Федерации в целом достаточно для защиты жертв домашнего насилия и наказания виновных лиц. Совершенствование системы профилактики домашнего насилия должно осуществляться в рамках оптимизации действующих нормативных актов и повышения эффективности их применения.

Законодательное предложение в случае его принятия вступит в существенное противоречие с фундаментальными правами человека, с публичными интересами Российской Федерации. **Законодательное предложение противоречит основам государственной политики Российской Федерации в сфере защиты семьи и детей и, по мнению экспертов, не может быть поддержано.**

**На основании вышеизложенного Общественная палата Свердловской области предлагает учесть указанные замечания при рассмотрении «проекта федерального закона» «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации».**