

ЗАЩИТА ПРАВ ЖЕНЩИН НА ЛИЧНУЮ НЕПРИКОСНОВЕННОСТЬ И СВОБОДУ

В последнее время вопросам борьбы с насилием в отношении женщин уделяется повышенное внимание. Присоединившись к Конвенции ООН «О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин», государство приняло обязательство по совершенствованию национального законодательства и обеспечению его эффективности при реализации норм, направленных на профилактику, предупреждение, пресечение насилия и преследованию лиц, виновных в его совершении.

Актуальность и важность рассматриваемого вопроса состоит в том, что именно сейчас проблема бытового насилия становится предметом общественной и государственной политики, начинает обсуждаться и исследоваться. Укрепилось понимание бытового насилия, трактуемое его как совершение противоправных действий, преступлений, выражающихся в причинении физического, психологического, экономического вреда, а также посягательств на половую неприкосновенность личности, совершаемых в сфере семейно-бытовых отношений. Исходя из определения бытового насилия видно, что субъектами совершения правонарушений в этой сфере выступают члены семей, близкие родственники, сожители потерпевших. Родственные отношения являются причиной латентности указанных правонарушений, основным препятствием для обращения жертв за помощью, что, чаще всего, обусловлено психологическим состоянием: проявлениями чувств смущения и стыда, а также зависимым положением лиц, оказавшихся жертвами бытового насилия.

Выделение насилия в семье как самостоятельной социальной проблемы является первым шагом, направленным на ее разрешение. В Республике Казахстан принят Закон «О профилактике бытового насилия» (далее - Закон РК). Закон определяет правовые, экономические, социальные и организационные основы деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и граждан Республики Казахстан по профилактике бытового насилия. Среди государств СНГ специальные законы о защите от насилия в семье были приняты Украиной – Закон от 15 ноября 2001 года «О предупреждении насилия в семье» (далее - Закон Украины), Кыргызской Республикой – Закон от 25 марта 2003 года «О социально-правовой защите от насилия в семье» (далее - Закон Кыргызстана), на стадии разработки находится проект Федерального Закона Российской Федерации «Об основах социально-правовой защиты от насилия в семье» и многими другими [1].

Следует отметить, что помимо государств СНГ, преобладающая часть развитых стран мира имеет значительный опыт борьбы с бытовым насилием, на основе которого Организация Объединенных Наций разработала «Модельное законодательство о насилии в семье» (далее - Модельное законодательство ООН) [2, с. 27]. Нормы указанного акта носят рекомендательный характер и являются образцом для государств, принявших решение разработать подобное законодательство.

Принятие специального Закона РК «О профилактике бытового насилия» в Казахстане является весьма своевременным. Мировой и отечественный опыт показывает, что ориентация на карательную функцию закона не обеспечивает безопасности жертвам насилия. Необходимы комплексные меры - профилактика и воспитание, программы экстренной и долговременной помощи жертвам бытового насилия и их семьям, специальные программы психокоррекции для виновника насилия и соединение усилий

правоохранительных органов, социальных служб, общественных правозащитных организаций, образовательных учреждений.

Анализируя нормы Закона РК и нормы законодательства вышеназванных государств, необходимо отметить следующее:

1. Относительно органов и учреждений, на которые возлагается осуществление профилактики бытового насилия

Статья 6 Закона РК предусматривает круг субъектов, осуществляющих предупреждение и пресечение бытового насилия. В их число входят: правительство РК; местные представительные и исполнительные органы; комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике; органы внутренних дел; комиссии по делам несовершеннолетних; органы образования, здравоохранения и социальной защиты; организации по оказанию помощи и др.

В отличие от Закона РК, законодатель Кыргызской Республики к субъектам кроме прочего отнес судебные органы, органы прокуратуры, суды аксакалов, Омбудсмана, государственные учреждения [1, с. 35-42]. В Законе Украины предусмотрено создание специально уполномоченного органа исполнительной власти по вопросам предупреждения насилия в семье, соответствующими полномочиями наделены участковые инспекторы милиции, органы опеки и попечительства, регламентирована деятельность кризисных центров и центров медико-социальной реабилитации жертв насилия в семье [1, с. 55-59].

Рассматривая деятельность данных органов и учреждений в РК, отметим положительный момент, связанный с созданием в соответствии с Инструкцией по организации работы подразделений органов внутренних дел РК от 26 октября 1999 года, специальных подразделений по борьбе с проявлениями насилия в отношении женщин. В инструкции предусматриваются основные задачи, права, полномочия подразделения, осуществление необходимых мероприятий и т.д. [3].

Вместе с тем, немного более прогрессивный и рациональный подход, на наш взгляд, предусмотрен нормами украинского закона, в котором широкие полномочия по предупреждению и пресечению насилия в семье предоставлены участковым инспекторам милиции, что, несомненно, предоставляет возможность избежать создания каких-либо иных ведомственных структур. Такой подход оправдан, поскольку в компетенцию участковых инспекторов входит непосредственная работа с населением и общественными объединениями по вопросам профилактики правонарушений; охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; предупреждение, выявление, пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление причин и условий, способствующих их совершению. Иными словами, участковые инспекторы работают в непосредственном контакте с населением района, обладают достаточным опытом и знаниями, применение которых способствует не только пресечению, но и предупреждению противоправных действий в области семейно-бытовых правоотношений. Полагаем, что наделение участковых инспекторов соответствующими полномочиями не лишено логики и может быть использовано в действующем законодательстве.

Рассматривая права и обязанности субъектов, осуществляющих профилактические мероприятия, отметим, что Закон РК предусматривает норму, согласно которой сотрудники организаций по оказанию помощи имеют право сообщать в ОВД о фактах совершения насилия, а также о выявленных фактах угрозы применения насилия в семье без согласия пострадавшего. В более ранних проектах этого закона организации по оказанию помощи были наделены данным правом лишь с согласия обратившегося к ним лица, что на наш взгляд, является наиболее верным по ряду причин. Во-первых, согласно конституционной норме каждый имеет право на неприкосновенность частной жизни, личной и семейной тайны, защиты своей чести и достоинства. Во-вторых, в обязанности медицинского работника входит не разглашать ставшие ему известными сведения об интимной и семейной жизни граждан. В-третьих, раскрытие личной информации

допускается лишь при наличии следующих обстоятельств: выявления заболевания, носящего общественно опасный характер; по письменному запросу следственных и судебных органов; наличия основания полагать, что имеет место либо существует угроза совершения преступления, преследуемого в уголовном порядке. Полагаем, что в Законе РК необходимо предусмотреть норму, направленную на соблюдение конфиденциальности лицом, которому в силу служебного положения стали известны факты бытового насилия. Аналогичную норму содержит Закон Украины, который обеспечивает охрану прав членов семьи при осуществлении мер по предупреждению насилия в семье. В Законе Кыргызской Республики обязанность специализированных учреждений известить органы внутренних дел и прокуратуры о совершенном бытовом насилии либо угрозе его совершения, поставлена в зависимость от согласия пострадавшего.

2. Относительно мер профилактики бытового насилия

Закон РК предусматривает наличие ряда оснований для принятия мер индивидуальной профилактики бытового насилия. К ним относятся: поступление заявления или сообщения физических и юридических лиц; непосредственное обнаружение сотрудником органа внутренних дел факта совершения бытового насилия или попытки его совершения; материалы, поступившие из государственных органов или органов местного самоуправления.

Ст. 4 Закона Украины предусматривает наличие аналогичных оснований для принятия мер по предупреждению и пресечению насилия в семье, а Закон Кыргызстана установил два общих основания: обращение за помощью от семейного насилия и установление факта насилия в семье либо угрозы его совершения. Наличие хотя бы одного из них дает право уполномоченным органам и организациям предоставить социально-правовую защиту лицу от семейного насилия.

В первоначальной редакции законопроекта казахстанские законодатели, так же как и киргизские переняли все специальные средства социально-правовой защиты от семейного насилия, предусмотренные Модельным законодательством ООН. Среди них: предписание, временный ограничительный ордер, судебный охранный ордер. Исключением из правил явились украинские законодатели, которые ограничились официальным предупреждением и защитным предписанием.

Анализируя практику выдачи «охранных ордеров» в США, выяснилось, что, по сути, данный документ не является в полной мере уголовно-правовой или административно-правовой репрессией. Охранный ордер представляет собой одну из разновидностей промежуточного процессуального акта, обеспечивающего разграничение двух конфликтующих сторон - предполагаемого агрессора и возможной жертвы. Выдавая охранный ордер, судья не решает вопрос о виновности и ответственности лица, предписывая обеим сторонам лишь соблюдать правила правомерного поведения.

Кроме того, судебный охранный ордер является институтом, принадлежащим англосаксонской системе права, поэтому перед тем как ввести данный институт в национальную правовую систему, необходимо соотнести ее с действующим механизмом уголовного, уголовно-процессуального, административного права. К примеру, отдельные нормы права предусматривали ограничение прав граждан на основании судебного охранного ордера. К ним относили: запрет лицу, совершившему бытовое насилие единолично использовать и распоряжаться совместным имуществом; предложение лицу, совершившему бытовое насилие, покинуть место проживания, независимо от того, кто владеет данной собственностью; запрещение лицу, совершившему бытовое насилие, приобретать и пользоваться огнестрельным оружием или другими видами оружия, определенными судом.

Согласно действующему законодательству ряда стран, вышеперечисленные действия могут быть запрещены только на основании решения суда и не могут быть исполнены на основании вынесения решения о предоставлении судебного охранного ордера. При этом порядок вынесения решения о предоставлении судебного охранного

ордера предполагал: представление органами внутренних дел материалов дела; производство слушания дела в течение 10 дней с момента подачи заявления и обращения за судебным охранным ордером [1, с. 48-55]. Вместе с тем, порядок, установленный гражданско-процессуальным законодательством, предусматривает более сложную процедуру вынесения судебного решения, которой предшествует длительное судебное разбирательство.

Таким образом, вынесение судебного охранный ордера нельзя отождествлять с вынесением судебного решения по делу. Поэтому введение практики судебных охранных ордеров в национальное законодательство, да и в законодательство многих стран СНГ недопустимо. А процедура рассмотрения дел по вопросам лишения граждан прав, предусмотренная нормативными актами различных отраслей права никак не может быть урегулирована в рамках одной статьи.

В законе РК в качестве меры профилактики бытового насилия предусмотрено вынесение лицу, совершившему насилие, не содержащее признаков административного правонарушения или уголовно-наказуемого деяния, защитного предписания. Срок действия защитного предписания составляет десять суток с момента его вручения лицу, в отношении которого оно вынесено. Согласно норме закона нарушение защитного предписания влечет административную ответственность. Статья 20 Закона РК предусматривает порядок вынесения защитного предписания, содержание данного документа, обязанность ОВД вести профилактический учет и профилактический контроль за лицами, в отношении которых вынесено защитное предписание. При этом в законе не установлен порядок осуществления профилактического контроля, основания его досрочного прекращения. Отсутствие положения о способе осуществления профилактического контроля, четкого закрепления прав и обязанностей лица, над которым осуществляется контроль, предельного количества посещений и других деталей, гарантирующих его защиту, может стать основанием для совершения незаконных действий, ущемляющих право лица на защиту личной и семейной жизни, неприкосновенности жилища от чужого незаконного вмешательства.

Следующей мерой индивидуальной профилактики бытового насилия является профилактическая беседа с лицами, совершившими бытовое насилие или лицами, в отношении которых имеются основания для принятия мер индивидуальной профилактики бытового насилия. В законе определены основные задачи профилактической беседы, место и временные рамки их проведения, однако не установлены права и обязанности представителя правоохранительного органа, ведущего профилактическую беседу, не закреплены права и обязанности лица, за которым установлен профилактический контроль во время проведения беседы.

Обращаясь к Закону Украины, отметим, что законодатели, определяя специальные меры, направленные на предупреждение и пресечение насилия в семье ограничились вынесением официального предупреждения о недопустимости совершения насилия в семье и защитного предписания. Процедура вынесения указанных мер согласуется с действующим законодательством Украины и представляется наиболее эффективной в вопросе предупреждения и пресечения насилия в семье в сравнении с законом Кыргызской Республики. Вместе с тем, положение украинского закона о возможности администрации спец. учреждений самостоятельно подавать иск в суд о взыскании средств на содержание жертв насилия с лиц виновных в его совершении противоречит общей теории гражданского права.

Виновное лицо не совершало сделок со спец. учреждением, а также не имеет деликтных обязательств по отношению к нему. В этой связи данная норма могла бы найти отражение и в казахстанском законодательстве в скорректированном виде: специальным учреждениям необходимо предоставить право выступать представителями потерпевших в делах, связанных с возмещением вреда, причиненным актами бытового насилия, а также связанных с ними расходов.

Серьезным препятствием на пути привлечения к ответственности виновных за насилие в семье является отнесение отдельных уголовных дел к категории дел частного обвинения. Как отмечалось ранее, чаще всего действия лица, совершившего бытовое, насилие дают основания для задержания его в порядке ст. 132 УПК РК. К лицам, совершившим бытовое насилие, могут применяться нормы уголовного законодательства, предусмотренные статьями 103, 104, 105, 107, 108, 111 УК РК. Такой достаточно широкий спектр уголовно-правовых норм, которые можно было бы поставить на защиту прав женщин, подвергшихся насилию, на первый взгляд приводит к мысли о том, что проблема бытового насилия решаема. Однако реально в правоприменительной практике сложилась ситуация, когда указанные нормы оказываются либо неэффективны в случаях бытового насилия, либо вообще практически не применяются правоохранительными органами.

В настоящее время ситуация складывается следующим образом: правоохранительные органы осуществляют предварительное расследование, а прокуратура - государственное обвинение лишь по делам частного-публичного и публичного характера. Преступления, связанные с бытовым насилием, как правило, не подпадают под указанные категории из-за своей сравнительно небольшой степени общественной опасности. Уголовное преследование по делам о преступлениях, предусмотренных статьями 105 и 111 УК РК, осуществляются в частном порядке обвинения, возбуждаются только по заявлению потерпевших непосредственно в суд, который рассматривает дело по представленным потерпевшим доказательствам. Иными словами, на лицо, оказавшееся жертвой преступления, возлагается обязанность самостоятельно собирать доказательства, выдвигать и поддерживать обвинение в суде по преступлениям, преследуемым в частном порядке. Многие жертвы бытового насилия не имеют возможности обеспечить себе защиту самостоятельно, либо посредством защитника, поскольку они продолжают находиться под влиянием виновного лица, либо в экономической и иной зависимости от него.

Примечательно то, что в законодательстве США нет разделения на уголовные дела публичного, частного-публичного и частного обвинения. Обвинения по всем делам считаются публичными. Поэтому даже в случае отказа потерпевшего от заявления, обвинение не снимается.

Не менее удручающая ситуация складывается с преследованием лиц, совершивших преступления, преследуемые в частно-публичном порядке, поскольку дела по таким фактам могут быть возбуждены лишь по заявлению потерпевшего.

Указанная категория преступлений гораздо более общественно опасна, но получив даже тяжкий вред здоровью, жертва бытового насилия, не огражденная от дальнейшего насилия со стороны виновного, как правило, не имеет возможность потребовать его наказания и остается в беспомощном состоянии.

В связи с этим, в уголовно-процессуальном законодательстве необходимо в отношении преступлений, совершенных в семейно-бытовой сфере, отойти от классической модели организации преследования, ввести обязательность доследственной проверки по всем обращениям с одновременным обеспечением защиты потерпевших. С учетом специфики отношений между потерпевшим и подозреваемым решение о возбуждении дела должно приниматься по истечении определенного периода времени, достаточным для психологической реабилитации жертвы бытового насилия. В случае необходимости стороны могут воспользоваться предусмотренным в УПК РК освобождением от ответственности в связи с примирением с потерпевшим.

Согласно УПК РК «представителями потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя могут быть адвокаты и иные лица, правомочные в силу закона представлять при производстве по уголовному делу законные интересы потерпевшего, истца и частного обвинителя» [4]. Основываясь на положениях данной нормы права, предлагаем предоставить специализированным учреждениям право представлять интересы жертв бытового насилия в уголовном процессе. Обращая внимание на международную практику

в данном вопросе, приведем пример Франции, принявшей поправку к уголовному и уголовно-процессуальному кодексам о возможности общественных организаций по борьбе с насилием выступать истцами в суде. Рекомендуем предусмотреть в Законе РК «О профилактике бытового насилия» норму, на основании которой представителями потерпевшего, гражданского истца, частного обвинителя в уголовном процессе могли бы выступать организации по оказанию помощи.

В целом следует признать, что, несмотря на то, что одним из сдерживающих факторов в ситуациях бытового насилия все же остается уголовное наказание, международно-правовой опыт и анализ ситуаций в области правовой защиты пострадавших от насилия в семье, показывает, что для решения поставленной проблемы одних уголовно-правовых мер явно недостаточно.

3. Относительно финансирования органов и учреждений, на которые возлагается осуществление профилактики бытового насилия

Вопрос финансирования социальных проектов в Республике Казахстан является одним из наиболее сложных и спорных моментов бюджетной политики государства. Увеличение объема средств выделяемого из республиканского бюджета, на социальную сферу незначительно. Государство не всегда имеет возможность поддерживать наиболее значимые элементы социальной сферы общества: медицину, образование, защиту престарелых, малоимущих и других категорий граждан. С другой стороны, необходимо признать нецелесообразность принятия закона не обеспеченного средствами и программами бюджетного финансирования.

С первого взгляда выделение средств на обеспечение детей-сирот, людей с ограниченными возможностями, престарелых людей и иных категорий социально-незащищенных граждан более приоритетно, чем оказание помощи жертвам бытового насилия. Действительно, большинство лиц, ставших жертвами бытового насилия характеризуются виктимным поведением, добровольностью вступления в брачный союз и возможностью его расторжения, наличием права обратиться за помощью в правоохранительные органы и иными способами предотвратить акты бытового насилия. Однако нельзя забывать о том, что жертвами бытового насилия зачастую выступают дети, пенсионеры, а также лица, не имеющие возможности в силу физических или психических обстоятельств оказать должное сопротивление.

Исходя из этого, считаем необходимым, помимо введения государственного социального заказа, предоставить неправительственным организациям ряд льгот и преференций. К примеру, систему преференций предоставляемых инвесторам достаточно просто адаптировать к некоммерческим организациям. Законодательство о государственной поддержке инвестиций под инвестициями понимает увеличение активов коммерческой организации и предусматривает значительные льготы по налогам в случае осуществления таковых в приоритетные сектора экономики. К таким льготам можно отнести полное либо частичное освобождение от подоходного и земельного налога сроком до 5 и более лет с момента, когда объект инвестирования получит первый доход. Кроме того, инвесторы вправе безвозмездно получить в собственность от государства землю, оборудование, здания и сооружения в рамках государственного натурального гранта, одного из составляющих системы инвестиционных преференций. С другой стороны, законодательство Республики Казахстан не предусматривает предоставления значительных преференций некоммерческим организациям. Получается, что инвестирование средств в активы некоммерческой организации, осуществляющей деятельность в социальной сфере, поддерживается государством в меньшей степени, чем инвестиции в чисто коммерческие проекты. В связи с этим, считаем справедливым и социально оправданным предоставление более значимых преференций неправительственным организациям, осуществляющим деятельность по предупреждению и пресечению бытового насилия.

Таким образом, безвозмездное предоставление в пользование некоммерческим организациям, осуществляющим борьбу с бытовым насилием зданий, сооружений, земельных участков и другого имущества по аналогии с государственными натурными грантами, может рассматриваться наравне с бюджетным финансированием со стороны государства.

Обращаясь к международному опыту финансирования мероприятий, направленных на борьбу с насилием в семье, весьма интересен опыт Канады. Система социального обеспечения Канады расходует 1,8 миллионов долларов в год на поддержку женщин, вынужденных прервать семейные или партнерские отношения из-за факта осуществления насилия. По оценкам экспертов, в Канаде расходуется 4,2 млрд. долларов в год для покрытия расходов на медицинские нужды и потерянное рабочее время, наступившее по причине совершения бытового насилия [5].

Резюмируя изложенное, отметим, что для эффективной борьбы с насилием в семье, необходимо не только наличие карательных мер, предусмотренных санкциями уголовного и административного законодательства, но и наличие мер профилактического воздействия, призванного предупредить и предотвратить рецидивы, а также оказать помощь жертвам вновь обрести независимость. В этом смысле закон, направленный на профилактику бытового насилия прогрессивен и современен. Вместе с тем, к закону имеются и замечания. Наибольшую тревогу вызывает то, что закон еще более сокращает и без того ограниченные возможности применения уголовных санкций в решении проблем бытового насилия. Закон отодвигает на задний план правоохранный аспект борьбы с насилием и возлагает непропорционально большую ответственность по принятию профилактических мер в случаях бытового насилия. Социальное содействие жертвам бытового насилия, безусловно, имеет огромную важность, но тот факт, что закон делает основной акцент на профилактические меры, заменяя или исключая уголовные санкции, может привести к устранению одного из важных сдерживающих факторов в ситуации насилия в семье.

Помимо прочего в Законе РК не указываются: критерии определения ситуации «угрожающей жизни»; процедуры подачи жалоб, оказания помощи; сотрудничество государственных и общественных организаций в области борьбы с насилием; способы и методы подготовки специалистов. В законе не предусмотрены нормы необходимые для решения неотложных вопросов, которые должны быть решены в части бремени доказывания, а также права на предъявление исков.

Литература:

1. Сборник основных международных документов в области искоренения насилия в отношении женщины / Женский фонд развития ООН: ЮНИФЕМ – М., 2003. – 62 с.
2. Практическое руководство по законодательным мерам для преодоления домашнего насилия / Женский фонд развития ООН: ЮНИФЕМ. – М., 2002. - 33 с.
3. Инструкция по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по борьбе с проявлениями насилия в отношении женщин: Утверждена приказом МВД РК от 26 октября 1999 г. №535 // Параграф: Справочно-правовая система, 2009.
4. Уголовно-процессуальный кодекс Республики Казахстан от 13 декабря 1997 года // Казахстанская правда. – 1997. – 20 декабря.
5. Замечания Казахстанского международного бюро по правам человека и соблюдению законности относительно проекта Закона «О противодействии бытовому насилию» <http://www.zakon.kz/101927-zamechanija>