

**ПРОЕКТ КОНЦЕПЦИИ
ЗАКОНА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
”О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ДОМАШНЕМУ НАСИЛИЮ“**

**I. ПРЕДМЕТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ
И ЦЕЛИ ПОДГОТОВКИ ЗАКОНОПРОЕКТА**

Законом Республики Беларусь ”О противодействии домашнему насилию“ (далее, если не определено иное, – Закон) предполагается урегулировать общественные отношения, складывающиеся в процессе деятельности уполномоченных государственных органов, общественных объединений и граждан по профилактике и пресечению домашнего насилия.

Целями подготовки проекта Закона являются:

защита граждан от домашнего насилия;

предупреждение, выявление, пресечение правонарушений, связанных с домашним насилием;

преследование и искоренение любых форм домашнего насилия;

разработка комплексных подходов при применении мер защиты и оказания помощи пострадавшим;

обеспечение эффективного взаимодействия заинтересованных при реализации мероприятий по противодействию домашнему насилию.

Закон определит понятийный аппарат в сфере правового регулирования деятельности по противодействию домашнему насилию, цели, задачи и принципы осуществления данной деятельности, полномочия субъектов, осуществляющих противодействие домашнему насилию, порядок их взаимодействия, специальные меры по оказанию помощи пострадавшим и превентивного воздействия в отношении граждан, совершивших домашнее насилие, права и обязанности указанных граждан, установит контроль и ответственность в сфере работы по противодействию домашнему насилию.

**II. АНАЛИЗ НАЦИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И
МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ ПО ВОПРОСАМ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДОМАШНЕМУ НАСИЛИЮ**

Законодательство Республики Беларусь в сфере противодействия домашнему насилию не является комплексным в связи с отсутствием единого законодательного акта, системно регулирующего соответствующие вопросы. Различные институты права, направленные на регламентацию борьбы с указанным явлением, рассредоточены в различных нормативных правовых актах.

Профилактика правонарушений

Институционально вопросы **профилактики насилия в семье, как части деятельности по противодействию домашнему насилию**, аккумулированы, прежде всего, в Законе Республики Беларусь от 4 января 2014 года "Об основах деятельности по профилактике правонарушений" (далее – Закон о профилактике). В нем приводится понятие "насилие в семье", под которым понимаются умышленные действия физического, психологического, сексуального характера члена семьи по отношению к другому члену семьи, нарушающие его права, свободы, законные интересы и причиняющие ему физические и (или) психические страдания.

Из данного понятия следует, что обязательным признаком насилия в семье является его совершение членом семьи по отношению к другому члену семьи. Содержание последнего Закон о профилактике раскрывает через близких родственников, других родственников, нетрудоспособных иждивенцев и иных граждан, проживающих совместно с гражданином и ведущих с ним общее хозяйство. Следовательно, **законодатель не рассматривает в качестве близких родственников бывших супругов, в том числе проживающих на одной жилой площади после расторжения брака и не ведущих общего совместного хозяйства, проживающих раздельно родителей и детей**. В то же время факты совершения противоправных деяний в отношении указанных категорий неединичны.

Ключевыми инструментами в профилактике насилия в семье являются меры индивидуальной профилактики правонарушений, а именно: профилактическая беседа, официальное предупреждение, осуществление профилактического учета, защитное предписание.

Профилактическая беседа заключается в устном разъяснении гражданину общественной опасности и правовых последствий противоправного поведения. Официальное предупреждение состоит в письменном разъяснении гражданину недопустимости подготовки или совершения правонарушений в целях предупреждения повторного совершения им аналогичных деликтов. Профилактический учет представляет собой наблюдение за поведением гражданина, в отношении которого принято решение об осуществлении профилактического учета, в целях предупреждения с его стороны подготовки или совершения правонарушений и оказания на него профилактического воздействия. Защитное предписание определяется как установление гражданину, совершившему насилие в семье, ограничений на совершение определенных действий.

Наиболее действенным механизмом является защитное предписание (выносится руководителем органа внутренних дел или его заместителем),

которое на срок от трех до тридцати суток может установить запреты предпринимать попытки выяснять место пребывания пострадавшего, посещать места его нахождения и общаться с ним. Кроме того, защитное предписание с письменного согласия пострадавшего обязывает гражданина, совершившего насилие в семье, временно покинуть общее жилое помещение и запрещает распоряжаться общей совместной собственностью.

Особенностью указанных инструментов является их обязательная преюдициальность: принятию предшествует вынесение постановления о наложении административного взыскания за умышленное причинение телесного повреждения и иные насильственные действия, оскорбление, мелкое хулиганство, совершенные по отношению к члену семьи (*за исключением профилактической беседы, для проведения которой указанные обстоятельства не обязательны*). При этом сам факт привлечения к административной ответственности не является самостоятельным основанием для осуществления профилактического учета и вынесения защитного предписания. Для их применения требуется, чтобы гражданин, совершивший насилие в семье, уже был подвергнут официальному предупреждению (в течение одного года) либо поставлен на профилактический учет.

Следует отметить, что порядок применения мер индивидуальной профилактики правонарушений не является оптимальным, поскольку не позволяет оперативно приступить к работе с гражданином, совершившим насилие в семье, в целях пресечения совершения им новых посягательств в отношении члена семьи.

Кроме того, применение профилактической беседы и официального предупреждения не предусматривает каких-либо ограничений для гражданина. Профилактический учет предполагает осуществление в отношении подучетного ряда контрольных мероприятий, однако предупредительная работа возможна лишь в форме профилактических бесед при отсутствии ответственности за уклонение от участия в профилактических мероприятиях. Длительная процедура, предшествующая вынесению защитного предписания, значительно снижает актуальность его применения.

В свою очередь, проведение проверки в рамках административного или уголовного процесса, равно как и факт возбуждения уголовного дела, не являются основанием для осуществления профилактической работы.

Справочно: в соответствии с Уголовно-процессуальным кодексом Республики Беларусь (далее – УПК) заключение под стражу в качестве меры пресечения применяется лишь в отношении лица, подозреваемого в совершении преступления, за которое законом предусмотрено наказание

в виде лишения свободы на срок свыше 2-х лет. Причинение же легкого телесного повреждения (статья 153 Уголовного кодекса Республики Беларусь, далее – УК) либо угроза убийством (статья 186 УК) к данной категории дел не относятся. При этом свыше 80 % «бытовых» уголовно наказуемых деяний относятся к категории не представляющих большой общественной опасности.

Следовательно, действующее законодательство в абсолютном большинстве случаев не позволяет оградить пострадавшего от гражданина, совершившего противоправное деяние, при совершении преступления, например, применив защитное предписание.

Таким образом, обоснованно вести речь о расширении круга лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, а также условий их применения на основании идентификации деяния как домашнего насилия без привязки к административному либо уголовному процессу.

Координация и взаимодействие

В число субъектов профилактики входит широкий спектр органов и организаций, вовлеченных в деятельность по профилактике правонарушений, в том числе по предотвращению насилия (статья 5 Закона о профилактике): правоприменительные органы, местные исполнительные и распорядительные органы, органы управления здравоохранением и государственные организации здравоохранения, органы управления образованием и учреждения образования, органы по труду, занятости и социальной защите, учреждения социального обслуживания; государственные средства массовой информации; общественные объединения и так далее

Статьей 9 Закона о профилактике определены общие полномочия субъектов профилактики правонарушений. В рамках этих полномочий они осуществляют ряд функций, в том числе мониторинг и оценку политики и мер в рассматриваемой сфере.

Однако национальное законодательство, в первую очередь Закон о профилактике, **не определяют системную политику в сфере противодействия домашнему насилию, не раскрывают четкие полномочия Президента и Совета Министров Республики Беларусь.**

Кроме того, действующими нормативными правовыми актами непосредственно не определяется государственный орган (иная организация), ответственный за координацию, выполнение, мониторинг и оценку политики и мер по противодействию домашнему насилию, равно как и по профилактике насилия в семье. Компетенция субъектов профилактики правонарушений в данной сфере

определена с учетом направлений государственной политики, за реализацию которых ответственен определенный государственный орган (иная организация).

Согласно статье 6 Закона о профилактике общая координация деятельности по профилактике правонарушений в пределах компетенции осуществляется Генеральным прокурором Республики Беларусь и нижестоящими прокурорами, в том числе посредством организации работы координационных совещаний по борьбе с преступностью и коррупцией (далее – Координационное совещание).

Деятельность Координационного совещания регулируется положением, утвержденным Указом Президента Республики Беларусь от 17 декабря 2007 г. № 644. Координационное совещание является постоянно действующим межведомственным органом по координации правоохранительной деятельности государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью, государственных органов (иных организаций), участвующих в борьбе с преступностью, а также деятельности субъектов профилактики правонарушений. Координационные совещания образованы на республиканском и региональном уровнях. Председателями координационных совещаний являются Генеральный прокурор Республики Беларусь и нижестоящие прокуроры территориальных и специализированных прокуратур. В состав координационных совещаний на правах членов входят руководители государственных органов, осуществляющих борьбу с преступностью и коррупцией, руководители государственных органов (иных организаций), участвующих в борьбе с преступностью и коррупцией, а также руководители субъектов профилактики правонарушений. Решения координационного совещания являются обязательными для выполнения государственными органами, осуществляющими борьбу с преступностью и коррупцией, государственными органами и иными организациями, участвующими в борьбе с преступностью и коррупцией, субъектами профилактики правонарушений и их должностными лицами.

В Законе о профилактике определены отдельные механизмы взаимодействия в сфере профилактики насилия в семье. Так, в соответствии со статьей 17 Закона о профилактике ряд субъектов профилактики правонарушений во взаимодействии и в пределах компетенции принимают меры по выявлению и устранению причин насилия в семье и условий, ему способствующих, организуют деятельность по оказанию помощи жертвам насилия, обеспечивают проведение информационно-просветительской работы по предупреждению насилия в семье, организуют деятельность по подготовке, переподготовке и повышению квалификации специалистов по

вопросам профилактики насилия в семье, проводят профилактические мероприятия по выявлению фактов насилия в семье и так далее.

Вместе с тем основные профилактические мероприятия **в этой области носят точечный и ограниченный характер**, а порядок взаимодействия отдельных субъектов профилактики правонарушений **не предполагает комплексное решение вопросов оказания помощи пострадавшим и применения мер реагирования в отношении граждан, совершивших насилие в семье**. При этом роль общественных объединений в работе не конкретизирована.

Следует отметить, что комплекс мероприятий по совершенствованию практической деятельности в сфере профилактики насилия в семье предусмотрен Национальным планом действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017 – 2020 годы, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2017 г. № 149 (далее – Национальный план). Ответственными исполнителями мероприятий, предусмотренных Национальным планом, являются различные республиканские органы государственного управления, Генеральная прокуратура, местные исполнительные и распорядительные органы, общественные объединения, международные организации. Функции по координации и контролю за ходом реализации Национального плана возложены на Министерство труда и социальной защиты.

Таким образом, **Республика Беларусь обладает определенным законодательным и организационным потенциалом** для совершенствования механизма координации и взаимодействия в сфере противодействия домашнему насилию. Однако для совершенствования деятельности **необходимо определение механизма комплексного межведомственного взаимодействия, а также единого органа, ответственного за координацию**, осуществление, мониторинг и оценку политики и мер по предупреждению и пресечению домашнего насилия.

Образование

Статьей 18 Кодекса Республики Беларусь об образовании (далее – Кодекс об образовании), определяющей цели воспитания в образовательном процессе, предусматривается, что воспитание должно обеспечивать формирование нравственной культуры, овладение ценностями здорового образа жизни, формирование культуры семейных отношений. Основными составляющими воспитания являются, помимо прочего, гендерное воспитание, направленное на формирование у обучающегося представлений о роли и жизненном предназначении мужчин и женщин в современном обществе, семейное воспитание,

направленное на формирование у обучающегося ценностного отношения к семье и воспитанию детей.

Государственная программа "Образование и молодежная политика" на 2016 – 2020 годы, утвержденная постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2016 г. № 250, предусматривает в качестве отдельных задач принятие дополнительных мер по формированию у молодежи позитивного отношения к традиционным семейным ценностям и ответственному родительству, а также обеспечение поддержки в эффективной социализации молодых людей, находящихся в трудной жизненной ситуации в связи с конфликтами и жестоким обращением в семье.

План мероприятий по реализации указанной Программы включает мероприятия по семейному и гендерному воспитанию (проведение в учреждениях образования информационно-просветительских и воспитательных мероприятий, направленных на повышение престижа семьи, формирование ответственного материнства и отцовства, усвоение знаний о сущности и содержании понятий "гендер", "гендерные стереотипы", "гендерные роли", профилактика насилия в семейно-бытовой сфере, разработка и реализация учебных программ факультативных занятий, направленных на формирование культуры семейных отношений, гендерной культуры обучающихся), а также по эстетическому воспитанию и воспитанию культуры быта и досуга.

Таким образом, в Республике Беларусь сформирована правовая основа для воспитания граждан в рамках образовательного процесса в духе признания равноправия мужчин и женщин, уважения семейных и культурных ценностей, института семьи и брака.

Вместе с тем полномочия органов управления образованием, учреждений образования сконцентрированы на вопросах информационно-просветительской работы, не учитывая важную роль указанных субъектов в выявлении фактов домашнего насилия, оказании помощи пострадавшим, их участия в комплексном противодействии данному негативному явлению.

Коррекционные программы и работа с гражданами, совершившими насилие в семье

В рамках действующего законодательства прохождение коррекционной программы не является мерой принудительного характера. Лица, совершившие домашнее насилие, участвуют в коррекционных программах добровольно. Вместе с тем в настоящее время в республике изучается международный опыт принудительного применения коррекционных программ (в качестве дополнительной меры

уголовно-правового воздействия, элемента probation либо меры, альтернативной уголовному или административному наказанию) в целях возможной реализации таких подходов на национальном уровне.

В соответствии со статьей 28 Закона Республики Беларусь от 18 июня 1993 года "О здравоохранении" (далее – Закон о здравоохранении) предусмотрено осуществление государственными организациями здравоохранения специальных мер по оказанию медицинской помощи пациентам, имеющим заболевания, представляющие опасность для здоровья населения. В целях выявления наличия заболеваний, представляющих опасность для здоровья населения, допускается медицинское освидетельствование в обязательном или принудительном порядке. Лица, имеющие заболевания, представляющие опасность для здоровья населения, в случае уклонения от лечения могут быть подвергнуты принудительной госпитализации и лечению в государственных организациях здравоохранения.

Оказание гражданам психиатрической помощи регламентируется Законом Республики Беларусь от 7 января 2012 года "Об оказании психиатрической помощи" и осуществляется как в амбулаторных, так и в стационарных условиях.

Также может быть оказана психологическая помощь в соответствии с Законом Республики Беларусь от 1 июля 2010 года "Об оказании психологической помощи" (далее – Закон о психологической помощи), целями которой являются предупреждение и разрешение психологических проблем, преодоление последствий кризисных ситуаций, информирование граждан о причинах психологических проблем и способах, средствах их предупреждения и разрешения.

В соответствии с УК к лицам, страдающим психическими расстройствами (заболеваниями), совершившим общественно опасные деяния, предусмотренные УК, с целью предупреждения со стороны этих лиц новых общественно опасных деяний, их охраны и лечения могут быть назначены **судом принудительные меры безопасности и лечения**.

Принудительные меры безопасности и лечения могут быть назначены судом наряду с наказанием в отношении совершивших преступления лиц, страдающих хроническим алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией, с целью лечения и создания условий, способствующих достижению целей уголовной ответственности. Лечение от хронического алкоголизма, наркомании или токсикомании осужденных к аресту, лишению свободы или пожизненному заключению проводится по месту отбывания наказания, а осужденных к иным видам наказания или иным мерам уголовной ответственности – по месту жительства путем принудительного амбулаторного наблюдения и лечения.

Таким образом, национальное законодательство **допускает** возможность оказания гражданам, совершившим домашнее насилие, медицинской помощи в целях устранения причин совершения актов насилия, обусловленных состоянием их здоровья. Вместе с тем следует **констатировать отсутствие норм, которые бы определяли четкий механизм разработки и применения программ коррекции поведения** в отношении лиц, совершивших акты домашнего насилия, с целью профилактики совершения ими повторных актов насилия.

Помощь пострадавшим

Правовой статус граждан, пострадавших от домашнего насилия, в целом в законодательстве Республики Беларусь прямо не определен. Правовое регулирование соответствующих отношений осуществляется в зависимости от сферы общественных отношений, в которых лицо, пострадавшее от домашнего насилия, реализует конкретные права.

Законодательством Республики Беларусь не предусмотрено создание учреждений, специализирующихся исключительно на оказании помощи лицам, пострадавшим от домашнего насилия. Вместе с тем лица, находящиеся в трудной жизненной ситуации, в том числе, пострадавшие от насилия в семье, имеют право на получение социальных услуг в соответствии с законодательством Республики Беларусь о социальном обслуживании.

Медицинскую и психологическую помощь гражданам, пострадавшим от домашнего насилия, оказывают государственные организации здравоохранения в установленном законодательстве порядке.

Закон Республики Беларусь от 22 мая 2000 года "О социальном обслуживании" (далее – Закон о социальном обслуживании) определяет виды социальных услуг, оказываемых государственными организациями, к числу которых относятся предоставление временного приюта (предоставление временного места пребывания гражданам, не имеющим определенного места жительства либо по объективным причинам утратившим возможность нахождения по месту жительства и месту пребывания), социально-психологические услуги (содействие гражданам в предупреждении, разрешении психологических проблем, преодолении их последствий), социально-педагогические услуги (оказание содействия гражданам в социализации, организации их досуга в целях приобретения ими социальной ориентации и общепринятых норм поведения), социальный патронат (деятельность по сопровождению граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, направленная на ее преодоление, восстановление нормальной жизнедеятельности,

мобилизацию и реализацию собственного потенциала граждан для личного и социального роста) и другие социальные услуги.

Следует отметить, что в соответствии с Законом о социальном обслуживании местные исполнительные и распорядительные органы могут принимать решение об оказании других социальных услуг с определением категорий граждан, имеющих право на их получение, а также определять иные категории граждан, имеющих право на получение социальных услуг.

Иные организации и индивидуальные предприниматели, оказывающие социальные услуги, самостоятельно определяют виды оказываемых ими социальных услуг и категории граждан, имеющих право на их получение.

Социальные услуги лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в том числе, пострадавшим от насилия в семье, оказываются центрами социального обслуживания семьи и детей (социальной помощи семье и детям) и территориальными центрами социального обслуживания населения (далее – центр). Закон о социальном обслуживании также не исключает возможности оказания соответствующих социальных услуг иными юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями.

Для оказания услуги временного приюта в центре создается ”кризисная“ комната. ”Кризисная“ комната по решению местных исполнительных и распорядительных органов может размещаться в изолированных жилых помещениях государственного или частного жилищного фонда или в помещениях, закрепленных за иными учреждениями и организациями.

Оказание социальных услуг в ”кризисной“ комнате осуществляется в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 27 декабря 2012 г. № 1218 ”О некоторых вопросах оказания социальных услуг“ (далее – постановление № 1218), постановлениями Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 26 января 2013 г. № 11 ”О некоторых вопросах оказания социальных услуг государственными организациями, оказывающими социальные услуги“ и от 1 декабря 2017 г. № 84 ”Об установлении требований к содержанию и качеству социальных услуг, оказываемых в рамках государственных минимальных социальных стандартов в области социального обслуживания“.

Режим работы ”кризисной“ комнаты – круглосуточный. Круглосуточный доступ в ”кризисную“ комнату и информирование о режиме ее работы обеспечивается в порядке, установленном руководителем территориального центра. Срок пребывания в ”кризисной“ комнате граждан определяется в договоре и может быть продлен с учетом обстоятельств конкретной жизненной ситуации.

Оказание социальной услуги ”предоставление информации по специальным телефонам ”горячая линия“ территориальными центрами социального обслуживания населения предусмотрено постановлением № 1218. В указанных центрах работают телефоны ”горячей“ линии. Однако такая линия не является специализированной для пострадавших от домашнего насилия. Информация предоставляется всем категориям граждан, нуждающимся в социальном обслуживании.

Национальное законодательство об образовании не устанавливает каких-либо особенностей при организации получения услуг образования детьми, подвергшимися домашнему насилию. Согласно статье 57 Кодекса об образовании в Республике Беларусь каждый имеет право обращаться для получения образования в любое учреждение образования, которое обязано рассмотреть все кандидатуры в соответствии с установленной процедурой приема. Вместе с тем для получения дошкольного образования в государственных учреждениях образования необходимо направление в государственное учреждение образования, выданное местным исполнительным и распорядительным органом по месту нахождения государственного учреждения образования. Местные исполнительные и распорядительные органы предварительно осуществляют постановку на учет детей, нуждающихся в определении в учреждение образования для получения дошкольного образования.

Организация оказания медицинской помощи лицам, подвергшимся домашнему насилию, осуществляется в общем порядке в соответствии с Законом о здравоохранении. Согласно статье 3 указанного Закона основными принципами государственной политики Республики Беларусь в области здравоохранения являются создание условий для сохранения, укрепления и восстановления здоровья населения, а также обеспечения доступности медицинского обслуживания, в том числе лекарственного обеспечения.

Обеспечение прав граждан Республики Беларусь на доступное медицинское обслуживание осуществляется посредством предоставления бесплатной медицинской помощи на основании государственных минимальных социальных стандартов в области здравоохранения в государственных учреждениях здравоохранения, а также предоставлением медицинской помощи за счет собственных средств, средств юридических лиц и иных источников, не запрещенных законодательством Республики Беларусь.

В соответствии с Законом о психологической помощи лица, подвергшиеся домашнему насилию, вправе получить также психологическую помощь, в том числе в виде психологического консультирования – комплекса мероприятий, направленного на содействие гражданину в разрешении психологических проблем, включая

принятие решений относительно межличностных отношений, а также на преодоление последствий кризисных ситуаций.

Принимая во внимание изложенное, необходимо отметить, что в национальном законодательстве содержится достаточное количество мер правового характера, **обеспечивающих беспрепятственный доступ широкого круга жертв насилия к службам, помогающим им восстановиться после актов насилия.** Предусмотренные законодательством меры включают преимущественно безвозмездную помощь правового и психологического характера, социальную помощь, оказание содействия в трудоустройстве и получении образования, медицинской помощи. Вместе с тем **круг лиц, которым оказывается помощь, в ряде норм сужен только до членов семьи, а действующие предписания не учитывают специфику ситуаций, в которые попадают пострадавшие от домашнего насилия.**

Административная ответственность

Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП) содержит одну специальную норму, определяющую меры административной ответственности в сфере профилактики насилия в семье. Частью 2 статьи 9.1 КоАП установлена ответственность за нанесение побоев, не повлекшее причинения телесных повреждений, умышленное причинение боли, физических или психических страданий, совершенные в отношении близкого родственника либо члена семьи, если в этих действиях нет состава преступления, а также за нарушение защитного предписания.

Таким образом, в Республике Беларусь предусмотрена административная ответственность за физическое и психологическое насилие, однако она **не распространяется на деяния, совершенные бывшими членами семьи.**

Действующая в Беларуси процедура привлечения к административной ответственности за правонарушения, предусмотренные статьей 9.1 КоАП, содержит элементы как частного, так и публичного формата.

Статьей 4.5 КоАП определен перечень деяний, влекущих административную ответственность лишь при наличии требования потерпевшего либо законного представителя привлечь лицо, совершившее правонарушение, к административной ответственности. В этот перечень включено правонарушение, предусмотренное статьей 9.1 КоАП.

Согласно статье 8.4 КоАП физическое лицо, совершившее административное правонарушение, влекущее административную ответственность по требованию потерпевшего либо его законного

представителя, освобождается от административной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим либо его законным представителем.

Вместе с тем Процессуально-исполнительный кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – ПИК_оАП) содержит специальную оговорку в отношении статьи 9.1 КоАП. Статьей 9.4 ПИК_оАП установлено, что при совершении деяний, предусмотренных статьей 9.1 КоАП, административный процесс может быть начат прокурором либо по его письменному поручению должностным лицом органа внутренних дел при отсутствии требования потерпевшего либо законного представителя и не подлежит прекращению в случае примирения потерпевшего с лицом, в отношении которого ведется административный процесс.

Такая комбинация частного и публичного порядка привлечения к ответственности, с одной стороны, позволяет обеспечить в необходимых случаях правовую защиту тех лиц, для которых по различным причинам затруднительно самостоятельно защищать свои права (в силу возраста, зависимости от правонарушителя, физического или психического состояния и т.д.), но с другой – **необоснованно ограничивает вмешательство государства в разрешение конфликтов, относящихся к домашнему насилию, что зачастую приводит к тяжким последствиям.**

О наличии определенных проблем в данном вопросе свидетельствует правоприменительная практика. В связи с отсутствием соответствующих заявлений около трети выбытий сотрудников органов внутренних дел Республики Беларусь (далее – ОВД) на семейно-бытовые конфликты не приводит к началу административного процесса. Такая ситуация, в первую очередь, продиктована тем, что основным видом взыскания, применяемым по указанным делам, является штраф (*около 75 % случаев*), выплата которого ложится на общий семейный бюджет и в последующем ведет к нежеланию потерпевших привлекать граждан, совершивших противоправное деяние, к ответственности.

Проблемным является возможность примирения потерпевшего с лицом, в отношении которого ведется административный процесс. В целом по стране к административной ответственности по части 2 статьи 9.1 КоАП по результатам рассмотрения в суде привлекается примерно половина граждан, в отношении которых ОВД дела были подготовлены к рассмотрению.

В свою очередь порядок начала административного процесса без выраженного требования пострадавшего применяется в исключительных случаях и не решает проблему в целом. Данная процедура предусматривает начало процесса прокурором либо по его письменному

поручению должностным лицом ОВД, что существенно снижает оперативность реагирования на противоправное деяние.

Так, осуществляя в вечернее время (зачастую – в выходной день) разбирательство по факту домашнего насилия сотрудникам ОВД проблематично получить указанное поручение прокурора. При этом производство процессуальных действий по закреплению следов административного правонарушения законодательством не допускается, меры по защите пострадавшего, находящегося в зависимом положении от обидчика и, соответственно, опасющегося подать заявление о привлечении последнего к ответственности, могут заключаться только в предложении самому потерпевшему покинуть жилище.

Более того, при не привлечении гражданина, совершившего насилие в семье, к административной ответственности отсутствуют предусмотренные законодательством основания применения к нему мер индивидуальной профилактики правонарушений, в том числе защитного предписания.

Справочно: ежегодно в ОВД поступает свыше 180 тыс. сообщений о семейно-бытовых конфликтах, в результате реагирования на которые по вышеуказанным причинам менее трети граждан, совершивших противоправные деяния, привлекаются к административной ответственности (свыше 50 тыс.). Как следствие, количество подучетных, контроль за образом жизни которых осуществляют сотрудники ОВД, не превышает 7,8 тыс.

Кроме того, привлечение к административной ответственности за нарушение защитного предписания только по требованию потерпевшего от насилия в семье не соотносится с сущностью данной меры индивидуальной профилактики правонарушений. Государство в лице ОВД применяет серьезную меру защиты пострадавшей стороны, налагая запреты и обязанности на правонарушителя, но не имеет полномочий, при отсутствии соответствующего заявления, эффективно реагировать на факты неисполнения выданных предписаний.

Таким образом, с учетом актуальности проблемы домашнего насилия для общества, обоснованно исключить нарушение защитного предписания из перечня деяний, влекущих административную ответственность по требованию.

Уголовная ответственность

УК предусматривает ответственность за посягательства, относящиеся к домашнему насилию, на общих основаниях. К таковым следует отнести преступления против жизни и здоровья (ст. ст. 139, 140, 141, 143, 145, 146, 147 – 154 УК) преступления против половой

неприкосновенности или половой свободы (ст. ст. 166 – 171-1 УК) и преступления против личной свободы, чести и достоинства (ст. ст. 183, 186, 189 УК).

В основном вышеперечисленные преступления являются делами публичного обвинения. Однако статьей 26 УПК предусмотрено:

частью 2 – дела о преступлениях, предусмотренных статьями 153 и статьей 189 УК, являются делами частного обвинения, возбуждаются лицом, пострадавшим от преступления, его законным представителем или представителем юридического лица и производство по ним подлежит прекращению в случае примирения его с обвиняемым.

частью 4 – дела о преступлениях, предусмотренных частью 1 статьи 149, частью 1 статьи 154, частью 1 статьи 166, статьей 186 УК, являются делами частно-публичного обвинения, возбуждаются не иначе как по заявлению лица, пострадавшего от преступления, его законного представителя или представителя юридического лица.

Согласно части 1 статьи 33 УК, деяния, содержащие признаки преступлений, предусмотренных частью 1 статьи 149, статьи 153, частью 1 статьи 154, статьей 186 УК, влекут уголовную ответственность лишь при наличии выраженного в установленном уголовно-процессуальным законом порядке требования лица, пострадавшего от преступления, или его законного представителя привлечь виновного к уголовной ответственности.

Следует подчеркнуть, что **прокурор вправе возбудить уголовное дело о преступлениях, указанных в частях 2 и 4 статьи 26 УПК (преступления, относящиеся по общему правилу к делам частного и частно-публичного обвинения)** при отсутствии заявления пострадавшего, в том числе в случаях, когда преступление совершено в отношении лица, находящегося в зависимости от обвиняемого либо по иным причинам не способного самостоятельно защищать свои права и законные интересы. Дело, возбужденное прокурором, направляется для производства предварительного следствия. Производство по такому делу за примирением лица, пострадавшего от преступления, с обвиняемым в ходе предварительного следствия прекращению не подлежит.

Статьей 66 УПК предусмотрены меры по обеспечению безопасности участников уголовного процесса (в том числе потерпевшего). К таковым отнесены:

- 1) неразглашение сведений о личности;
- 2) освобождение от явки в судебное заседание;
- 3) закрытое судебное заседание;
- 4) использование технических средств контроля;
- 5) прослушивание переговоров, ведущихся с использованием технических средств связи, и иных переговоров;

- б) личная охрана, охрана жилища и имущества;
- 7) изменение паспортных данных и замена документов;
- 8) запрет на выдачу сведений.

Уголовный закон допускает возможность освобождения от уголовной ответственности в связи с примирением с потерпевшим согласно статье 89 УК. В частности, лицо, совершившее преступление, не представляющее большой общественной опасности, или впервые совершившее менее тяжкое преступление, может быть освобождено от уголовной ответственности, если оно примирилось с потерпевшим и загладило причиненный преступлением вред. Данная норма в полной мере распространяется на уголовные дела о преступлениях, связанных с домашним насилием.

Указанная правоприменительная практика имеет аналогичные с ведением административного процесса проблемы, **связанные с нежеланием пострадавших обращаться с заявлением о привлечении гражданина, совершившего домашнее насилие, к уголовной ответственности по делам частного и частно-публичного обвинения либо применением с указанными гражданами.**

Международные договоры Республики Беларусь

Необходимость противодействия домашнему насилию базируется на одном из фундаментальных прав человека, закрепленном во **Всеобщей декларации прав человека** (*принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948 г.*), в статье 1 которой указано, что все люди рождаются свободными и равными в своем достоинстве и правах.

Все люди равны перед законом и имеют право, без всякого различия, на равную защиту закона. Все люди имеют право на равную защиту от какой бы то ни было дискриминации, нарушающей Декларацию, и от какого бы то ни было подстрекательства к такой дискриминации (статья 7).

Мужчины и женщины, достигшие совершеннолетия, имеют право без всяких ограничений по признаку расы, национальности или религии вступать в брак и основывать свою семью. Они пользуются одинаковыми правами в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и во время его расторжения (статья 16).

Неспособность гарантировать право на защиту в семейных отношениях ставит под угрозу нарушение других смежных прав и свобод, включая принцип равенства и недискриминации, а также стабильность конституционных демократий.

Международно-правовое регулирование борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием, обязательное для исполнения Республикой Беларусь, имеет последовательную историю развития.

3 января 1976 г. вступил в силу для Беларуси **Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах** (*принят в г. Нью-Йорке 16.12.1966*), согласно которому государства обязуются гарантировать, что права, провозглашенные в Пакте, будут осуществляться без какой бы то ни было дискриминации в отношении пола (статья 2), а также обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми экономическими, социальными и культурными правами (статья 3).

23 марта 1976 г. вступил в силу для Беларуси **Международный пакт о гражданских и политических правах** (*принят в г. Нью-Йорке 16.12.1966*), согласно которому государства обязуются обеспечить равное для мужчин и женщин право пользования всеми гражданскими и политическими правами, предусмотренными в Пакте (статья 3), а также должны принять надлежащие меры для обеспечения равенства прав и обязанностей супругов в отношении вступления в брак, во время состояния в браке и при его расторжении (статья 23).

18 декабря 1979 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 34/180 принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения **Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин** (далее – Конвенция), которая вступила в силу для Республики Беларусь 3 сентября 1981 г.

Статьей 1 Конвенции определено, что понятие ”дискриминация в отношении женщин“ означает любое различие, исключение или ограничение по признаку пола, которое направлено на ослабление или сводит на нет признание, пользование или осуществление женщинами, независимо от их семейного положения, на основе равноправия мужчин и женщин, прав человека и основных свобод в политической, экономической, социальной, культурной, гражданской или любой другой области.

Статьей 5 Конвенции определено, что государства-участники принимают все соответствующие меры с целью изменить социальные и культурные модели поведения мужчин и женщин с целью достижения искоренения предрассудков и упразднения обычаев и всей прочей практики, которые основаны на идее неполноценности или превосходства одного из полов или стереотипности роли мужчин и женщин.

Проблеме насилия в семье и домашнего насилия на международном уровне уделено внимание не только с точки зрения защиты прав женщин, но и детей.

20 ноября 1989 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 44/25 принята и открыта для подписания, ратификации и присоединения **Конвенции о правах ребенка**, которая вступила в силу для Республики Беларусь 31 октября 1990 г.

Статьей 19 Конвенции о правах ребенка определено, что государства-участники принимают все необходимые законодательные, административные, социальные и просветительные меры с целью защиты ребенка от всех форм физического или психологического насилия, оскорбления или злоупотребления, отсутствия заботы или небрежного обращения, грубого обращения или эксплуатации, включая сексуальное злоупотребление, со стороны родителей, законных опекунов или любого другого лица, заботящегося о ребенке. В статье 37 Конвенции о правах ребенка указано, что государства-участники обеспечивают, чтобы ни один ребенок не был подвергнут пыткам или другим жестоким, бесчеловечным или унижающим достоинство видам обращения или наказания. Кроме того, государства-участники соглашаются в том, что образование ребенка должно быть направлено на подготовку ребенка к сознательной жизни в свободном обществе в духе понимания, мира, терпимости, равноправия мужчин и женщин и дружбы между всеми народами, этническими, национальными и религиозными группами, а также лицами из числа коренного населения (статья 29).

20 декабря 1993 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 48/104 провозглашена **Декларация об искоренении насилия в отношении женщин** (далее – Декларация), которой признано, что насилие в отношении женщин является проявлением исторически сложившегося неравного соотношения сил между мужчинами и женщинами, которое привело к доминированию над женщинами и дискриминации в отношении женщин со стороны мужчин, а также препятствует всестороннему улучшению положения женщин, и что насилие в отношении женщин является одним из основополагающих социальных механизмов, при помощи которого женщин вынуждают занимать подчиненное положение по сравнению с мужчинами.

В Декларации дается определение ”насилию в отношении женщин“, под которым понимается любой акт насилия, совершенный на основании полового признака, который причиняет или может причинить физический, половой или психологический ущерб или страдания женщинам, а также угрозы совершения таких актов, принуждение или произвольное лишение свободы, будь то в общественной или личной жизни (статья 1).

Определены виды насилия, при этом на первом месте указано насилие в семье – ”а) физическое, половое и психологическое насилие, которое имеет место в семье, включая нанесение побоев, половое принуждение в отношении девочек в семье, насилие, связанное с

приданы, изнасилование жены мужем, повреждение женских половых органов и другие традиционные виды практики, наносящие ущерб женщинам, внебрачное насилие и насилие, связанное с эксплуатацией“.

В статье 4 Декларации содержится предписание государствам безотлагательно приступить к осуществлению всеми надлежащими средствами политики искоренения насилия в отношении женщин.

6 октября 1999 г. резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН № 54/4 принят и открыт для подписания **Факультативный протокол к Конвенции** (вступил в силу для Беларуси 3 мая 2004 г.). Государство-участник Факультативного протокола признает компетенцию **Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин** (далее – Комитет) принимать и рассматривать сообщения, представляемые лицом или группой лиц или от их имени (с их согласия, за исключением тех случаев, когда автор может обосновать свои действия от их имени без такого согласия), которые утверждают, что они являются жертвами нарушения этим Государством-участником какого-либо из прав, изложенных в Конвенции.

По результатам рассмотрения на 65-й сессии Комитета, прошедшей 28 октября 2016 г. в г. Женеве, 8-го периодического доклада Беларуси даны следующие заключительные замечания:

”23. Отмечая разработку закона о профилактике насилия в семье, учитывающего положения Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция), Комитет ссылается на задачу 5.2 в области устойчивого развития, касающуюся ликвидации всех форм насилия в отношении женщин и девочек в общественной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иную эксплуатацию, и рекомендует государству-участнику активизировать свои усилия, с тем чтобы ускорить завершение разработки и принятие проекта этого закона и обеспечить, чтобы в нем были предусмотрены уголовная ответственность за все формы гендерного насилия в отношении женщин и предоставление жертвам незамедлительной защиты и долгосрочной реабилитации. Кроме того, Комитет рекомендует государству-участнику:

а) принять законодательство, прямо устанавливающее уголовную ответственность за гендерное насилие, включая изнасилование в браке;

с) увеличить число ”кризисных комнат“ и обеспечить наличие на территории государства-участника достаточного количества убежищ, позволяющих долгосрочное пребывание в них жертв насилия в семье и их детей;

d) внести в законодательство необходимые изменения для обеспечения того, чтобы устное согласие лица, пострадавшего от насилия,

являлось достаточным основанием для вынесения защитного предписания;

е) поощрять женщин, ставших жертвами насилия в семье, сообщать о случаях насилия и обеспечить, чтобы они ни при каких обстоятельствах не были вынуждены жить со своими мужьями или партнерами, совершившими насилие, в процессе развода или отдельного проживания и вместе со своими детьми имели доступное альтернативное жилье;

ф) проводить для судей, прокуроров и сотрудников правоохранительных органов, особенно для сотрудников полиции, обязательную подготовку по Конвенции и правовой практике Комитета в соответствии с Факультативным протоколом и его общей рекомендацией № 19 (1992) о насилии в отношении женщин, а также по учету гендерных факторов при проведении расследований предполагаемых случаев гендерного насилия в отношении женщин;

г) проводить обязательную подготовку и принимать кодексы поведения для сотрудников полиции с тем, чтобы обеспечить учет гендерных факторов в их деятельности, а также обеспечить, чтобы женщины, ставшие жертвами насилия со стороны сотрудников полиции, имели возможность сообщить об этом и чтобы их заявления тщательно расследовались, а виновные несли надлежащее наказание;

h) создать специальный фонд для обеспечения того, чтобы женщины получали достаточное возмещение в тех случаях, когда физические или юридические лица, ответственные за нарушения их прав человека, не могут или не желают предоставить такое возмещение“.

Важными целями вступившей в силу для Беларуси 1 марта 2014 г. **Конвенции Совета Европы о противодействии торговле людьми** являются:

а) противодействие торговле людьми и борьба с ней на основе обеспечения равенства между женщинами и мужчинами;

б) защита основных прав жертв торговли людьми, разработка исчерпывающих правовых мер для защиты жертв и свидетелей и оказания им содействия на основе обеспечения равенства между женщинами и мужчинами, а также обеспечение эффективного расследования и привлечения к ответственности виновных.

Рассматривая **Конвенцию о правах инвалидов** (заключена в г.Нью-Йорке 13.12.2006, вступила в силу для Беларуси 29 декабря 2016 г.), следует отметить, что одним из ее принципов является равенство мужчин и женщин (статья 3). При этом государства-участники признают, что женщины-инвалиды и девочки-инвалиды подвергаются множественной дискриминации, и в этой связи принимают меры для обеспечения полного и равного осуществления ими всех прав человека и основных свобод. Кроме того, государства-участники принимают все надлежащие меры для

обеспечения всестороннего развития, улучшения положения и расширения прав и возможностей женщин, чтобы гарантировать им осуществление и реализацию прав человека и основных свобод, закрепленных в настоящей Конвенции (статья 6).

Ликвидация всех форм насилия в отношении всех женщин и девочек в публичной и частной сферах, включая торговлю людьми и сексуальную и иные формы эксплуатации, является одной из задач (задача 5.2), подчиненных цели устойчивого развития (далее – ЦУР) 5 **«Обеспечение гендерного равенства и расширение прав и возможностей всех женщин и девочек»**, содержащейся в резолюции Генеральной Ассамблеи ООН от 25 сентября 2015 г. № 70/1 **”Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года“**.

Республика Беларусь привержена осуществлению на национальном уровне Повестки дня устойчивого развития и достижению содержащихся в ней ЦУР. Для организации работы по достижению ЦУР в Беларуси сформирован четкий институциональный механизм. Указом Президента Республики Беларусь от 25 мая 2017 г. № 181 заместитель Председателя Совета Республики Национального собрания Республики Беларусь Щёткина М.А. назначена Национальным координатором по достижению ЦУР. Под ее руководством создан Совет по устойчивому развитию, сформированный из представителей государственных органов и организаций на уровне заместителей руководителей. К работе Совета привлекаются представители общественных объединений, бизнеса, научных кругов, международных организаций.

ВЫВОДЫ

Анализ национального законодательства и международных договоров в области противодействия домашнему насилию позволяет сделать следующие:

1. В законодательстве Республики Беларусь есть базовые понятия и подходы, меры воздействия в отношении граждан, совершающих домашнее насилие, которые в определенной степени позволяют реагировать на противоправное поведение, осуществлять предупреждение и пресечение домашнего насилия. Однако круг лиц, попадающих в сферу действия мер по противодействию домашнему насилию, необоснованно заужен, не все виды насилия являются предметом правового регулирования.

2. В законодательстве Республики Беларусь закреплены институты применения мер индивидуальной профилактики правонарушений, направленные на оказание корректирующего воздействия в отношении

граждан, совершающих домашнее насилие и охрану прав пострадавших. Вместе с тем они не носят необходимого оперативного характера, поскольку требуют соблюдения определенной процедуры и связанных с ней сроков. В этой связи данный институт нуждается в совершенствовании.

3. В Республике Беларусь государственная политика в области противодействия домашнему насилию осуществляется рядом государственных органов и межведомственных структур в соответствии с их компетенцией с учетом направлений государственной политики, за реализацию которых ответственен определенный орган. Однако отсутствует закрепленная в законодательстве система комплексного межведомственного взаимодействия, а также единый орган, ответственный за координацию деятельности по предупреждению и пресечению домашнего насилия.

4. Имеются положения законодательства, позволяющие проводить коррекционную работу с гражданами, совершившими домашнее насилие. Однако эффективность предупредительной деятельности в данном направлении с применением программ коррекции поведения для недопущения повторных актов насилия является низкой по причине отсутствия четкого механизма разработки и реализации на практике подобных программ.

5. Меры защиты пострадавших направлены на всестороннюю охрану прав и интересов граждан, потерпевших от противоправных посягательств. Но правовой статус граждан, пострадавших от домашнего насилия, в законодательстве прямо не определен. Правовое регулирование соответствующих отношений осуществляется в зависимости от сферы общественных отношений, в которых лицо, пострадавшее от домашнего насилия, реализует конкретные права.

6. Анализ законодательства Республики Беларусь, регулирующего административную и уголовную ответственность в сфере противодействия домашнему насилию, свидетельствует о необходимости внедрения альтернативных наказанию мер принудительного характера, применяемых к гражданам, совершившим такое насилие (например, институт коррекционной программы), уточнения субъектного состава, подлежащего административной ответственности по части 2 статьи 9.1 КоАП, пересмотра оснований для начала административного процесса по фактам нарушения защитного предписания.

7. Республика Беларусь является участником большого количества международных договоров, регулирующих отношения в области противодействия домашнему насилию. Совершенствование национального законодательства в этой сфере с учетом поступивших рекомендаций международных организаций, членом которых является

наша страна, будет соответствовать международным обязательствам Республики Беларусь.

Исходя из изложенного, требуется разработка проекта Закона Республики Беларусь ”О противодействии домашнему насилию“.

III. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНЫХ АКТОВ И ЗАРУБЕЖНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДОМАШНЕМУ НАСИЛИЮ

Региональные стандарты в области противодействия домашнему насилию

Важной вехой развития комплексных стандартов в области противодействия домашнему насилию явилось вступление в 2014 г. в силу **Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием** (далее – Стамбульская конвенция) от 11 мая 2011 г. № 210. Данным документом установлены юридически обязывающие стандарты, которые определяют правозащитные основы и обязывают государств-участников принимать меры, направленные на предупреждение и искоренение насилия в отношении женщин.

Целями Стамбульской конвенции являются следующие:

а) защитить женщин от всех форм насилия и предупреждать, преследовать и искоренять насилие в отношении женщин и домашнее насилие;

б) содействовать искоренению всех форм дискриминации в отношении женщин и поощрять подлинное равенство между женщинами и мужчинами, в том числе путем расширения возможностей женщин;

с) разрабатывать комплексные рамки, политику и меры для защиты и оказания помощи всем жертвами насилия в отношении женщин и домашнего насилия;

д) содействовать международному сотрудничеству с целью искоренения насилия в отношении женщин и домашнего насилия;

е) оказывать поддержку и помощь организациям и правоохранительным органам в осуществлении эффективного сотрудничества для принятия комплексного подхода к искоренению насилия в отношении женщин и домашнего насилия.

Предотвращение и борьба с насилием в отношении женщин и домашним насилием в соответствии со Стамбульской конвенцией осуществляется в четырех основных направлениях:

1. Предупреждение: просветительская деятельность, образование, подготовка специалистов, профилактическое вмешательство и лечебные программы, участие частного сектора и СМИ.

2. Защита и поддержка: общие и специализированные службы поддержки, убежище, горячие телефонные линии, защита и поддержка детей-свидетелей, поощрение сообщений, сообщения специалистов.

3. Преследование.

Помимо средств защиты, осуществляемых в рамках гражданских судебных исков, предусматривается криминализация следующих деяний: психологического насилия, преследования, физического насилия, сексуального насилия, в том числе изнасилования, насильственного брака, калечащей операции на женских гениталиях, насильственного аборта и насильственной стерилизации, сексуальных домогательств.

Расследование фактов домашнего насилия основывается на принципах: немедленного реагирования, предупреждения и защиты, оценки риска и управления рисками, срочных запретительных приказов, приказов об ограничениях или защите, иных мерах защиты (*возможность собирать и представлять улики, защита частной жизни, избегание контакта в помещении суда с правонарушителем, дача показаний без личного участия либо без присутствия правонарушителя*), правовая помощь, исковая давность.

К обстоятельствам, отягчающим ответственность за насилие, помимо известных отечественному законодателю (*совершены неоднократно; совершено в отношении уязвимого лица; совершено двумя или более лицами; чрезвычайно высокий уровень насилия; с использованием оружия; повлекло серьезные физические либо психологические последствия; совершено повторно*), относится совершение правонарушения в отношении бывшего либо нынешнего супруга или партнера.

Стамбульской конвенцией предусмотрено, что расследование и судебное преследование физического насилия, сексуального насилия, в том числе изнасилования, насильственного брака, калечащих операций на женских гениталиях, насильственного аборта и насильственной стерилизации должно осуществляться на основании процедуры одностороннего характера (*не зависят полностью от заявления или жалобы, поданной жертвой, продолжают даже в том случае, если жертва забирает свое заявление или жалобу*).

4. Комплексная политика:

утверждение и осуществление общегосударственной, эффективной, всеохватывающей политики;

выделение финансовых и человеческих средств для адекватного осуществления комплексной политики;

поощрение и поддержка неправительственных организаций и гражданского общества;

назначение или создание одного или более официальных органов, ответственных за координацию, выполнение, мониторинг и оценку политики;

сбор дезагрегированных статистических данных в отношении случаев всех форм насилия.

Следует отметить, что одной из рекомендаций Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин по результатам рассмотрения на 65-й сессии 8-го периодического доклада Беларуси 28 октября 2016 г. является ”b) присоединиться к Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбульская конвенция)“.

При этом изучение положений Стамбульской конвенции, проработка вопроса о возможности присоединения к ней предусмотрены:

Межведомственным планом по реализации рекомендаций, принятых Республикой Беларусь по итогам прохождения второго цикла универсального периодического обзора в Совете Организации Объединенных Наций по правам человека, и рекомендаций, адресованных Республике Беларусь договорными органами по правам человека, на 2016–2019 годы, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 24 октября 2016 г. № 860;

Планом действий по обеспечению гендерного равенства в Республике Беларусь на 2017–2020 годы, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 17 февраля 2017 г. № 149.

Правовое регулирование вопросов противодействия домашнему насилию в зарубежных государствах

Изучение зарубежного опыта свидетельствует о том, что проблематике противодействия домашнему насилию в современном мире уделяется повышенное внимание. **Специальные законы, регламентирующие указанный вопрос, приняты уже более чем в 120 странах**, в том числе практически во всех государствах постсоветского пространства (за исключением Республики Беларусь, Узбекистана, Туркменистана и Российской Федерации).

В рамках подготовки Концепции проанализированы нормативные правовые акты Республики Казахстан, Украины, Республики Армения, Азербайджанской Республики, Республики Молдовы, Великобритании, Австрии, Норвегии, Испании и Литовской Республики.

Сфера действия подобных законов, что отражается в их названии, направлена на противодействие (борьбу, предупреждение, профилактику,

предотвращение) ”насилию в семье“ либо ”семейному насилию“ (Республика Молдова, Республика Таджикистан, Республика Армения, Кыргызская Республика), ”бытовому насилию“ (Республика Казахстан, Азербайджанская Республика), ”насилию в близком окружении“ (Литовская Республика), ”гендерному насилию“ (Австрия, Испания), но в большинстве случаев – ”домашнему насилию“, как комплексной проблеме, охватывающей вопросы противодействия указанному явлению как в кругу семьи, так и со стороны бывших супругов либо граждан, которые совместно проживают (проживали) одной семьей, но не находятся (не состояли) в браке между собой (большинство стран используют в законодательстве общеупотребимый англоязычный термин *домашнее насилие* (англ. – ”domestic violence“), в том числе на постсоветском пространстве – Грузия, Украина).

Учитывая сложившуюся международную практику, а также то, что сферу действия подготавливаемого Закона планируется распространить на случаи насилия не только со стороны членов семьи, но и тех, кто ранее относился к таковым, **наиболее приемлемо использование термина ”домашнее насилие“.**

Наибольший интерес для целей совершенствования законодательства Республики Беларусь в сфере противодействия домашнему насилию в изученных законах представляют следующие вопросы:

- определение домашнего насилия;
- законодательная база;
- организационные рамки;
- средства правовой защиты для жертв домашнего насилия;
- реализация мер и программ работы с виновниками домашнего насилия.

Определение домашнего насилия

Законодатели большинства стран, принимая либо совершенствуя нормативные правовые акты, направленные на предупреждение и пресечение домашнего насилия (страны Европейского союза, Украина, Республика Молдова, Республика Армения и другие), в настоящее время руководствуются положениями Стамбульской конвенции, как наиболее прогрессивного и соответствующего реалиям времени акта, регулирующего указанные отношения.

Так, статья 3 (b) определяет домашнее насилие, как **”все акты физического, сексуального, психологического или экономического насилия, которые происходят в кругу семьи или в быту или между бывшими или нынешними супругами или партнерами, независимо от**

того, проживает или не проживает лицо, их совершающее, в том же месте, что и жертва“.

Таким образом, домашнее насилие охватывает все противоправные деяния, содержащие признаки физического, сексуального, психологического или экономического насилия, которые совершаются как в кругу семьи, так и в близком окружении, в том числе между бывшими партнерами.

Подобный подход при определении домашнего насилия закреплен в большинстве рассматриваемых нормативных правовых актах, в т.ч. в Великобритании, Австрии, Норвегии, Испании, Литовской Республике, Республике Армения, Украине, Азербайджанской Республике и других. Соответствующий Закон Республики Молдова закрепляет еще и такое понятие, как ”духовное“ насилие.

Законодательная база

Во многих странах признается необходимость укрепления законодательной базы для защиты пострадавших от домашнего насилия, и практически во всех государствах, где **законодательно регулируется деятельность, направленная на противодействие домашнему насилию, имеются специальные законы.**

Так, на постсоветском пространстве следует отметить:

Закон Республики Молдова от 1 марта 2007 года ”О предупреждении и пресечении насилия в семье“;

Закон Украины от 7 декабря 2017 года ”О предотвращении и противодействии домашнему насилию“;

Закон Азербайджанской Республики от 22 июня 2010 года ”О предотвращении бытового насилия“;

Закон Республики Казахстан от 4 декабря 2009 года ”О профилактике бытового насилия“;

Закон Литовской Республики 2011 года ”О защите от домашнего насилия“;

Закон Республики Таджикистан от 19 марта 2013 года ”О предупреждении насилия в семье“;

Закон Республики Армения 2017 года ”О предотвращении насилия в семье, защите лиц, подвергшихся насилию в семье, и восстановлении семейного благополучия“.

Национальная политика Норвегии в этой области опирается на закон ”О гендерном равенстве“ (1979 год), Испании – ”О комплексных мерах борьбы с гендерным насилием“ (2004 год). В Австрии таким нормативным правовым актом является Закон 1997 года ”О защите от насилия“.

Кроме того, закрепление большинства либо отдельных положений о предупреждении домашнего насилия в Австрии, Норвегии и Испании можно отметить в рамках уголовного, уголовно-процессуального и гражданского законодательства.

Учитывая особенности правовой системы Великобритании нормы регулируются как отдельными Законами ("О семье" 1996 года, "О домашнем насилии, преступлениях и жертвах" 2004 года, "О защите от домогательств" 1997 года, "О защите свобод" 2012 года), так и уголовным и гражданским правом.

Организационные рамки

Национальные законодательства в общем содержат требования по принятию комплексной и согласованной политики, обеспечивающей всеобъемлющее реагирование на все формы домашнего насилия. **Ее реализация возлагается на широкий круг субъектов, к которым относятся государственные и судебные органы, полиция, социальные службы, местные органы власти, неправительственные организации и гражданское общество.**

Важным элементом скоординированной работы является **определение одного или более государственных органов, отвечающих за координацию, реализацию и мониторинг мер по предупреждению и пресечению домашнего насилия.**

В Республике Молдова таким центральным органом является Министерство труда, социальной защиты и семьи. Аналогичным образом данный вопрос решен в Литовской Республике, где координация возложена на Министерство социального обеспечения и труда.

Подобные подходы приняты также в Испании с определенными особенностями. Координирующим органом является Специальная правительственная делегация по проблемам насилия в отношении женщин, а для анализа состояния работы, выработки мер и мониторинга также создан Государственный наблюдательный совет по проблеме насилия в отношении женщин – коллегиальный орган при Министерстве социальных вопросов и равенства.

В Австрии при Федеральном министерстве по делам женщин создано два агентства – межминистерская рабочая группа по защите женщин от насилия и Национальное координационное бюро "Насилие в отношении женщин".

Ответственным за организацию работы в Великобритании определено Министерство внутренних дел. В Норвегии – это Министерство юстиции и полиции. При этом в Норвегии также создана и Межведомственная рабочая группа, куда, кроме указанного

Министерства, входят департаменты здравоохранения, образования, труда, равенства и социальных вопросов.

Законодательство Республики Армения предусматривает создание при Правительстве Компетентного органа в области предотвращения насилия в семье и защиты жертв насилия в семье, а Украины – Центрального органа исполнительной власти, обеспечивающего формирование государственной политики в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию.

В Республике Казахстан данная деятельность возложена на Правительство без определения конкретного координирующего органа.

Средства правовой защиты для пострадавших от домашнего насилия

Принятие и осуществление комплексных и скоординированных стратегий позволяет обеспечивать оказание эффективной защиты, помощи и поддержки жертв домашнего насилия.

Важным механизмом защиты пострадавших являются **охранные (запретительные) приказы или ордера** (*используются также понятия защитные или ограничительные предписания, постановления о вмешательстве*), которые подразделяются на срочные и длительные.

Австрийское законодательства **дает право полиции обязать гражданина, совершившего домашнее насилие, покинуть общее с жертвой жилище на срок до 14 дней**. При этом сотрудник руководствуется непосредственной оценкой сложившейся ситуации и личным убеждением. основополагающий принцип – ”Тот, кто бьет, должен уйти». В случае необходимости **длительной защиты судебным решением на срок до 1 года** может быть запрещено приближаться к жертве, входить в помещение, где она живет, не находиться в определенных местах и не контактировать с жертвой. Применять аналогичные меры имеют право сотрудники полиции в Испании. При этом основанием для их применения служит оценка риска – формализованный документ, позволяющий в результате опроса жертвы подразделить уровень риска насилия на низкий, средний, высокий и крайне высокий. Срок защиты действует до 30 дней и может быть продлен судом еще на 30 дней. Аналогичные модели закреплены в молдавском, украинском (с оценкой риска), армянском и литовском законодательстве. Правом непосредственного выдворения обидчика и установления запрета на общение с жертвой на срок до 28 дней также наделены сотрудники полиции Великобритании.

Исключительно судебная процедура охранного приказа на основании ходатайства заинтересованного лица либо сотрудников соответствующих служб установлена в Норвегии с возможностью

выселения до 3 месяцев и установления запретов на общение, преследование и посещение до 1 года.

Законодательство Республики Казахстан дает право на применение защитного предписания на срок до 30 суток, но не предусматривает обязанность покинуть общее в жертвой жилище. В Азербайджанском законодательстве указанная мера не предусматривается.

Поддержка и комплексное информирование жертв является одним из центральных элементов работы по противодействию домашнему насилию.

Законодательство о противодействии домашнему насилию Республики Молдова, Украины, Республики Армения, Испании, Австрии напрямую закрепляют право жертвы на помощь по физическому, психологическому и социальному восстановлению посредством специальных медицинских, психологических, юридических и социальных мер. При этом оказание услуг по защите и помощи не ставится в зависимость от желания жертвы делать заявления и участвовать в процессе преследования обидчика.

В Республике Казахстан такая помощь предоставляется в рамках специальных социальных услуг. Аналогичный принцип прослеживается в законодательстве Азербайджанской Республики, где пострадавших от домашнего насилия относят к категории лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Жертвы имеют право на бесплатную юридическую помощь, гарантируемую государством (Республика Молдова, Норвегия, Испания, Австрия). Такая помощь может быть только первичной (частичной) либо представляться в полном объеме в зависимости от уровня доходов жертвы.

Важным элементом является содействие в трудоустройстве либо оказание помощи в обеспечении работой (Испания, Азербайджанская Республика, Республика Молдова).

Кроме того, компетентные органы, обязаны оперативно информировать жертв об их правах, об органах и учреждениях, наделенных функциями предупреждения и пресечения домашнего насилия, о видах услуг и организациях, к которым они могут обратиться за помощью, о доступной для них помощи, куда и как они могут подать жалобу, в какой мере и на каких условиях они могут воспользоваться юридической консультацией или помощью. Подобные информационные, а также консультационные услуги также предоставляются национальными "горячими" линиями.

Нормативные правовые акты всех стран предполагают создание и функционирование специализированных центров ("кризисных" комнат), оказывающих широкий спектр услуг жертвам домашнего насилия, в том

числе предоставление временного приюта. Деятельность таких центров может обеспечиваться местными органами власти либо предполагается их функционирование на базе общественных объединений за счет государственного финансирования.

Кроме возможности возмещения причиненного жертве вреда в рамках гражданского судопроизводства, согласно законодательству Австрии и Республики Молдова жертва домашнего насилия, которой были причинены тяжкие телесные повреждения или иной тяжкий вред здоровью, получает финансовую компенсацию от государства за ущерб, причиненный преступлением.

Также жертве гарантируются право на частную жизнь и конфиденциальность информации о ней.

Реализация мер и программ работы с гражданами, совершившими домашнее насилие

Альтернативные либо дополнительные меры, применяемые к обидчикам, базируются на нормах Стамбульской конвенции и предусматривают обучение виновников домашнего насилия для изменения противоправных моделей поведения.

Право Великобритании признает совершение "домашнего насилия" отягчающим обстоятельством, а выносимый приговор может включать предписание участвовать в программе работы с правонарушителями, совершившими домашнее насилие. Такая программа применяется как в отношении осужденных к лишению свободы (реализуется сотрудниками тюрем), так и оставшихся на свободе (реализует служба пробации). Схожий подход закреплён в Республике Молдова, где осужденные за акты домашнего насилия судом могут быть обязаны участвовать в пробационных программах, проводимых специализированными службами пробации. В Испании специальная программа для виновников гендерного (домашнего) насилия реализуется в учреждениях пенитенциарной системы.

Специальной мерой по противодействию домашнему насилию в Украине является направление гражданина, совершившего домашнее насилие, на прохождение программы для обидчиков. Решение о направлении принимает суд в рамках административного либо уголовного процесса, а реализация таких программ возложена на местные органы власти. Принятие соответствующих мер в случае уклонения от прохождения программы возложено на Национальную полицию.

Армянское законодательство закрепляет требование к обидчику посещать программу реабилитации в рамках вынесения судом долгосрочного охранного ордера.

В Республике Казахстан закреплена возможность применения психокоррекционных программ к лицам, совершившим домашнее насилие, которые проводятся организациями, осуществляющими предоставление потерпевшим специальных социальных услуг и (или) помощи.

IV. АНАЛИЗ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ ПО ВОПРОСАМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ДОМАШНЕМУ НАСИЛИЮ

Научных исследований по вопросам предупреждения домашнего насилия/насилия в семье не только во всем мире, но и в Республике Беларусь достаточно много, основные из которых следующие:

Профилактика бытовой преступности : сб. науч. ст. / под ред. В.А.Ананича ; М-во внутр. дел Респ. Беларусь, Акад МВД. – Минск : Акад МВД Респ. Беларусь, 2010. – 119 с.;

Федчук, И.Л. Административно-правовые средства противодействия правонарушениям, совершаемым в сфере семейно-бытовых отношений : диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук / И.Л. Федчук. – Минск, 2011. – 161 л.;

Отчет о научно-исследовательской работе ”Исследование по оценке ситуации в области домашнего насилия в Брестской области Республики Беларусь“ / Л.В. Филинская [и др.]. – Минск : ООО ”В.И.З.А. ГРУПП“, 2012. – 66 с.;

Актуальные проблемы деятельности органов внутренних дел по противодействию насилию в семье : тез. докл. междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 90-й годовщ. со дня образ. подраз. участк. инспекторов милиц. (Минск, 22 ноября 2013 г.) / МВД Респ. Беларусь, учреждение образования ”Академия МВД Респ. Беларусь“ ; под ред. С.В. Добрияна. – Минск : Акад. МВД, 2013. – 183 с.;

Байкова, И.А. Медицинские и социальные аспекты гендерного и домашнего насилия : учеб.-метод. пособие / Байкова И.А., Терещук Е.И., Навцкая Е.В. – Минск : БелМАПО, 2014. – 114 с.;

Деятельность органов внутренних дел по противодействию насилию в семье : пособие / И.Л. Федчук [и др.]. – Минск : Акад. МВД, 2014. – 108 с.;

Козлова, Г.Л. Ранняя профилактика домашнего насилия : пособие для педагогов учреждений общего среднего образования / Г.Л. Козлова. – Минск : Четыре четверти, 2015. – 64 с.;

Каразей, О.Г. Правовые и организационные основы работы с лицами, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, а также пострадавшими от насилия в семье : пособие /

О.Г. Каразей ; учреждение образования ”Акад. М-ва внутр. дел Респ. Беларусь“. – Минск : Академия МВД, 2016. – 125 [3] с.;

Отчет о научно-исследовательской работе ”Сравнительный анализ законодательства Республики Беларусь и Республики Казахстан, Украины, Кыргызской Республики, Азербайджанской Республики, Республики Молдовы в сфере противодействия насилию в семье“ / Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Минск, 2017. – 228 с.;

Отчет о научно-исследовательской работе ”Анализ национального законодательства и организационного потенциала для определения готовности Республики Беларусь к действиям, которые необходимы для подписания/ратификации Стамбульской конвенции“ / Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Минск, 2017. – 130 с.;

Отчет о научно-исследовательской работе ”Анализ законодательства Республики Беларусь в области насилия в семье/домашнего насилия и механизмов его применения“ / Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Минск, 2017. – 42 с.;

Тручеро, Х. Отчет о научно-исследовательской работе ”Законодательство европейских стран в области противодействия домашнему насилию и механизмы правоприменения“ / Х. Тручеро, Ш. Чудри. – Минск, 2018. – 39 с.;

Тручеро, Х. Отчет о научно-исследовательской работе ”Рекомендации по приведению законодательства Республики Беларусь в соответствие с положениями Стамбульской конвенции, а также рекомендации, касающиеся передового международного опыта и практики“ / Х. Тручеро, Ш. Чудри. – Минск, 2018. – 101 с.;

Краткий отчет по результатам исследования ”Оценка ситуации с насилием в отношении детей в Республике Беларусь“ / ЮНИСЕФ. – Минск, 2018. – 46 с.

Анализ вышеуказанных научных публикаций позволяет прийти к выводу, что, несмотря на имеющуюся в нашей стране законодательную базу и практику противодействия домашнему насилию, далеко не все проблемы в рассматриваемой области урегулированы, в связи с чем разработка комплексного Закона Республики Беларусь ”О противодействии домашнему насилию“ является целесообразной.

Серьезная проработка многих вопросов, связанных с противодействием домашнему насилию, облегчает выбор модели правового регулирования, позволяя ориентироваться как на выводы, полученные в результате анализа национального законодательства, так и на зарубежный законодательный опыт, в том числе стран постсоветского пространства.

V. ПРИМЕРНАЯ СТРУКТУРА ЗАКОНОПРОЕКТА

Предполагается, что проект Закона будет иметь следующую структуру:

Глава 1. Общие положения

Глава 2. Полномочия субъектов, осуществляющих противодействие домашнему насилию

Глава 3. Специальные меры противодействия домашнему насилию

Глава 4. Иные вопросы деятельности по противодействию домашнему насилию

Глава 5. Заключительные положения

VI. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА

В проект Закона с учетом указанной структуры предполагается включить следующие основные положения, которые могут уточняться при непосредственной подготовке проекта Закона.

Глава 1 будет содержать основные термины и их определения, используемые в проекте Закона, определять сферу действия Закона, цели, задачи и принципы противодействия домашнему насилию, государственную политику, полномочия Президента и Совета Министров Республики Беларусь.

Проект Закона также будет содержать определения терминов "домашнее насилие", "обидчик", "пострадавший", "противодействие домашнему насилию", "психологическое насилие", "сексуальное насилие", "физическое насилие", "экономическое насилие" и др.

В частности, в проекте Закона предполагается закрепить следующие определения основных терминов:

домашнее насилие – умышленные действия физического, психологического, сексуального или экономического характера, члена семьи (бывшего члена семьи), близкого родственника по отношению к другому члену семьи (бывшему члену семьи), близкому родственнику, нарушающие его права, свободы, законные интересы и причиняющие ему физические и (или) психические страдания.

обидчик – гражданин, совершивший домашнее насилие в любой форме;

пострадавший – гражданин, подвергшийся домашнему насилию в любой форме;

противодействие домашнему насилию – комплекс правовых, экономических, социальных и организационных мер, осуществляемых

субъектами противодействия домашнему насилию, направленных на предупреждение и пресечение домашнего насилия;

психологическое насилие – форма домашнего насилия, которая включает любое умышленное воздействие на психику гражданина, унижение его чести и достоинства посредством оскорблений, угроз, в том числе в отношении третьих лиц, шантажа, преследования, запугивания, других действий или бездействий, вызвавших у пострадавшего опасения за свою безопасность или безопасность третьих лиц, причинивших вред его психическому здоровью;

сексуальное насилие – форма домашнего насилия, которая включает любые умышленные действия, посягающие на половую неприкосновенность или половую свободу личности;

физическое насилие – форма домашнего насилия, которая включает любое умышленное причинение телесных повреждений, нанесение побоев, причинение боли;

экономическое насилие – форма домашнего насилия, которая включает любые умышленные действия с целью поставить гражданина в зависимое положение посредством лишения его жилья, пищи, денежных средств или другого имущества, на которые он имеет право в соответствии с законодательством Республики Беларусь, либо возможности пользоваться ими, воспрепятствования получению социальных услуг, запрета работать или учиться, принуждения к труду.

В Законе будет определена сфера его действия. Предполагается, что Закон урегулирует отношения, складывающиеся в процессе деятельности уполномоченных государственных органов, общественных объединений и граждан по предупреждению и пресечению домашнего насилия. При этом действие Закона будет распространяться независимо от факта совместного проживания и ведения совместного хозяйства на следующих граждан:

родители, дети;

усыновители, усыновленные (удочеренные);

родные братья и сестры;

дед, бабушка, внуки;

супруг (супруга);

бывшие супруги;

граждане, имеющие общего ребенка (детей);

граждане, которые совместно проживают (проживали) одной семьей, но не находятся (не состояли) в браке между собой.

Правовую основу противодействия домашнему насилию в Республике Беларусь будет составлять Конституция, Закон Республики Беларусь "О противодействии домашнему насилию", Закон Республики Беларусь от 4 января 2014 года "Об основах деятельности по

профилактике правонарушений“ и иные акты законодательства, в том числе международные договоры Республики Беларусь.

Если международным договором Республики Беларусь будут установлены иные правила, чем те, которые содержатся в Законе, то должны применяться правила международного договора.

В качестве основополагающих принципов противодействия домашнему насилию будут закреплены следующие:

законности (противодействие домашнему насилию должно производиться на законной основе с соблюдением прав граждан и не наносить вреда иным охраняемым законом интересам граждан и субъектам противодействия домашнему насилию);

гуманизма (осуществление деятельности, основанной на общечеловеческих ценностях, недопустимость унижения чести и достоинства граждан);

комплексности, плановости и системности использования правовых, социальных и информационных мер, направленных на противодействие домашнему насилию (создание системы мер и субъектов противодействия домашнему насилию для осуществления совместной деятельности на основании долгосрочных планов, разработанных с учетом складывающейся обстановки, конкретных потребностей граждан, имеющих проблем с четким разграничением сфер ответственности каждого субъекта, их подотчетности и ответственности за осуществление деятельности в пределах компетенции);

гендерного равенства (достижение равенства в правах между мужчинами и женщинами в семейных и других правовых отношениях);

поддержки семьи как фундаментального социального института общества и укрепления традиционных ценностей (дальнейшее укрепление сложившихся в белорусском обществе семейных устоев, повышение уровня ответственности граждан за сохранение взаимоотношений, предусматривающих совместное проживание и воспитание детей, уважительное отношение к членам семьи);

признания общественной опасности домашнего насилия и нетерпимого отношения к любым его проявлениям (рассмотрение феномена домашнего насилия, как противоречащего основам взаимоотношений граждан в обществе и семейной жизни, принятие мер, направленных на воспитание граждан в духе неприятия противоправного поведения);

недопустимости рассмотрения обычаев, религиозных убеждений, вероисповедания, традиций как оправдания любых форм домашнего насилия или основания для освобождения обидчика от ответственности (должностные лица при рассмотрении фактов

домашнего насилия обязаны руководствоваться исключительно нормами права, закрепленными в белорусском законодательстве, не допуская использование при его трактовании сложившихся в их окружении определенных норм поведения либо отношения к таким фактам отдельных групп населения);

внимания к каждому факту домашнего насилия (каждый факт домашнего насилия, независимо от его последствий для конкретных граждан, должен восприниматься как противоправный, по которому необходимо принять эффективные меры защиты и помощи пострадавшему, а при наличии оснований – меры воздействия к гражданину, совершившему такое насилие);

применения мер противодействия домашнему насилию вне зависимости от требования пострадавших о привлечении обидчиков к административной или уголовной ответственности (совершенствование норм законодательства, позволяющее оказывать помощь пострадавшим от домашнего насилия, а также применять меры превентивного воздействия в отношении совершивших такое насилие на основании идентифицированного факта домашнего насилия, разграничив указанную деятельность с ведением административного либо уголовного процессов);

обеспечения приоритетности прав, законных интересов, безопасности и права на защиту пострадавших (принятие мер, направленных на получение пострадавшими исчерпывающей информации о формах поддержки со стороны субъектов противодействия домашнему насилию, ее безусловное представление, с целью получения своевременной, комплексной и эффективной помощи, направленной на недопущение фактов домашнего насилия и ресоциализацию пострадавших в обществе);

конфиденциальности информации о пострадавших и гражданах, сообщивших о домашнем насилии (формирование системы мер, не допускающей получение информации о домашнем насилии третьими лицами либо субъектами противодействия домашнему насилию без выраженного согласия граждан, за исключением случаев когда передача такой информации предусмотрена нормативными правовыми актами);

добровольности получения помощи пострадавшими, за исключением несовершеннолетних и недееспособных граждан (предоставление защиты и услуг не может быть обязательным, без выраженного согласия пострадавшего за исключением случаев, если это касается лиц, которые не могут в силу своего возраста либо ограничений, связанных с заболеванием или психофизическим состоянием, самостоятельно воспользоваться соответствующей помощью);

приоритета превентивных мер над мерами ответственности (превалирование мер предупреждения над мерами наказания, возможность выбора гражданином, совершившим домашнее насилие, ненасильственной формы поведения);

неотвратимости ответственности за домашнее насилие (применение к обидчикам мер административной и уголовной ответственности при наличии состава правонарушения).

Основными направлениями реализации государственной политики в сфере противодействия домашнему насилию будут определены:

эффективное реагирование на факты домашнего насилия путем введения механизма взаимодействия субъектов противодействия домашнему насилию;

оказание помощи и защиты пострадавшим, обеспечение возмещения вреда, причиненного домашним насилием;

надлежащее рассмотрение фактов домашнего насилия, привлечение обидчиков к предусмотренной законом ответственности и коррекция их поведения.

Кроме того, в данной главе предполагается закрепление полномочий в сфере противодействия домашнему насилию Президента Республики Беларусь (определяет единую государственную политику, осуществляет общее руководство государственными органами) и Совета Министров Республики Беларусь (обеспечивает проведение единой государственной политики, исполнение решений Президента Республики Беларусь, соблюдение положений Закона, разрабатывает и утверждает национальные планы, осуществляет международное сотрудничество).

В главе 2 предполагается закрепление перечня и полномочий субъектов, осуществляющих противодействие домашнему насилию.

В перечень субъектов противодействия домашнему насилию предлагается включить:

местные исполнительные и распорядительные органы;

ОВД;

органы прокуратуры Республики Беларусь (далее – органы прокуратуры);

Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь, структурные подразделения областных исполнительных комитетов, Минского городского исполнительного комитета, городских, районных исполнительных комитетов, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере труда, занятости и социальной защиты, структурные подразделения местных администраций районов в городах, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере социальной защиты (далее – органы по труду, занятости и социальной защите);

учреждения социального обслуживания;

Министерство образования Республики Беларусь, структурные подразделения областных исполнительных комитетов, Минского городского исполнительного комитета, городских, районных исполнительных комитетов, местных администраций районов в городах, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере образования (далее – органы управления образованием);

учреждения образования;

Министерство здравоохранения Республики Беларусь, структурные подразделения областных исполнительных комитетов, Минского городского исполнительного комитета, осуществляющие государственно-властные полномочия в сфере здравоохранения, органы управления здравоохранением других республиканских органов государственного управления, иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, и подчиненных им государственных организаций здравоохранения (далее – органы управления здравоохранением);

государственные организации здравоохранения;

общественные объединения и иные организации.

Полномочия будут разграничены на общие и частные для каждого такого субъекта.

К общим полномочиям предполагается отнести следующие:

принятие участия в реализации государственной политики по противодействию домашнему насилию;

выявление причин домашнего насилия и условий, способствующих его совершению, принятие меры по их устранению;

участие в разработке нормативных правовых актов в области противодействия домашнему насилию;

принятие мер по формированию обстановки нетерпимости общества к домашнему насилию;

проведение информационно-просветительской работы по противодействию домашнему насилию;

организация освещения в средствах массовой информации вопросов, связанных с противодействием домашнему насилию;

размещение на официальных сайтах, информационных стендах, распространение среди населения информации о противодействии домашнему насилию;

обеспечение подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов по вопросам противодействия домашнему насилию, включая подготовку в сфере межведомственного взаимодействия по обеспечению комплексного подхода по рассмотрению фактов домашнего насилия;

организация и проведение совместных и специализированных тренингов и семинаров для специалистов, работающих в сфере противодействия домашнему насилию;

информирование пострадавших об организациях, в которых оказывается помощь;

проведение отраслевых и межотраслевых исследований состояния, причин и условий распространения домашнего насилия, эффективности законодательства в сфере противодействия домашнему насилию и практики его применения;

осуществление обмена информацией о фактах домашнего насилия;

оказание содействия функционированию бесплатной "горячей" телефонной линии по предоставлению консультаций для пострадавших;

осуществлять иные полномочия, предусмотренные Законом и иными нормативными правовыми актами.

К исключительным полномочиям местных исполнительных и распорядительных органов предлагается отнести организацию, координацию и контроль на местном уровне деятельности в сфере противодействия домашнему насилию.

Указанная деятельность будет регулироваться на основании протоколов межведомственного взаимодействия, примерную форму которых предлагается установить постановлением Совета Министров Республики Беларусь.

Кроме того, указанным субъектом будет обеспечиваться реализация комплекса мер по оказанию помощи пострадавшим, создание государственных организаций по круглосуточному предоставлению услуг временного приюта пострадавшим, а также принятие мер по обеспечению местами временного пребывания граждан, в отношении которых вынесено защитное предписание, организация проведения коррекционных программ в пределах компетенции. Местные исполнительные и распорядительные органы будут при необходимости защищать права и представлять интересы недееспособного пострадавшего в органах государственного управления или в суде, способствовать развитию сотрудничества с общественными объединениями, иными организациями и гражданами в деятельности по предупреждению и пресечению домашнего насилия. Местные исполнительные и распорядительные органы областного уровня также будут обязаны представлять Национальному координатору ежегодную информацию о проделанной работе по противодействию домашнему насилию.

На органы внутренних дел, наряду с осуществлением приема и рассмотрением заявлений и сообщений о совершении домашнего насилия, принятием мер для его пресечения, а также осуществлением подготовки материалов для принятия в установленном порядке решений о

привлечении обидчиков к административной или уголовной ответственности, их признании ограниченно дееспособными, предлагается возложить обязанности по проведению профилактических мероприятий и акций, оценки рисков, осуществление предупредительной работы с обидчиками и контроля за их поведением и образом жизни, вынесение и объявление обидчикам защитных предписаний, осуществление контроля за соблюдением установленных ими запретов и обязанности. Сотрудники органов внутренних дел также будут перенаправлять пострадавших для получения специализированной помощи на основании информированного согласия, информировать органы опеки и попечительства о выявлении фактов домашнего насилия в отношении несовершеннолетних, обеспечивать проведение коррекционных программ в пределах компетенции, аннулировать в случае совершения домашнего насилия выданные гражданам разрешения на право приобретения, хранения, ношения оружия и боеприпасов, а также осуществлять изъятие находящихся у них оружия и боеприпасов, осуществлять учет и анализ данных об обидчиках и фактах домашнего насилия.

За органами прокуратуры предлагается закрепить право осуществлять надзор за эффективностью исполнения мероприятий по противодействию домашнему насилию с рассмотрением вопросов привлечения к установленной ответственности должностных лиц субъектов противодействия домашнему насилию, согласовывать и санкционировать срок действия защитных предписаний. Кроме того, указанные органы будут принимать участие в проведении профилактических мероприятий и акций, перенаправлять пострадавших для получения специализированной помощи на основании информированного согласия, информировать органы опеки и попечительства о выявлении фактов домашнего насилия в отношении несовершеннолетних.

На органы по труду, занятости и социальной защите, учреждения социального обслуживания будут возлагаться обязанности по оказанию пострадавшим социальных услуг с предоставлением информации об их правах и возможности получения помощи и осуществлением оценки их потребностей. Также данные органы будут должны обеспечивать методическое обеспечение учреждений социального обслуживания по вопросам противодействия домашнему насилию и оказания помощи пострадавшим, стандартов оказания им социальных услуг.

Органы управления здравоохранением, государственные организации здравоохранения будут оказывать медицинскую и психологическую помощь пострадавшим, осуществлять методическое обеспечение организаций здравоохранения по вопросам противодействия домашнему насилию и оказания помощи пострадавшим.

Для органов управления образованием, учреждений образования предполагается внедрение в образовательный процесс на всех уровнях, в том числе включение в образовательные программы и планы, вопросов противодействия домашнему насилию, проведение с обучающимися воспитательной и информационно-просветительской работы, организация работ с несовершеннолетними пострадавшими, оказание помощи пострадавшим с учетом индивидуальных потребностей, осуществление методического обеспечения учреждений образования по вопросам противодействия домашнему насилию.

Общими для органов по труду, занятости и социальной защите, учреждений социального обслуживания, органов управления здравоохранением, государственных организаций здравоохранения, органов управления образованием, учреждений образования будут такие обязанности, как информирование органов внутренних дел о выявлении фактов домашнего насилия в отношении несовершеннолетних и недееспособных граждан или выявлении преступлений и административных правонарушений, относящихся к домашнему насилию, когда согласие на передачу такой информации не требуется, информирование органов опеки и попечительства о выявлении фактов домашнего насилия в отношении несовершеннолетних, перенаправление пострадавших для получения специализированной помощи на основании информированного согласия, а также участие в проведении коррекционных программ, профилактических мероприятий и акций, осуществление учета и анализа данных об оказании соответствующих услуг и помощи пострадавшим. В свою очередь министерства труда и социальной защиты, образования и здравоохранения будут обязаны представлять Национальному координатору ежегодную информацию о проделанной работе.

Проведение ряда мероприятий будет возможно осуществлять силами общественных объединений, иных организаций и граждан. К ним относятся участие в проведении коррекционных программ, профилактических мероприятий и акций, представление услуги временного приюта, оказание психологической, юридической и иной помощи пострадавшим, организация деятельности бесплатной "горячей" телефонной линии по предоставлению консультаций для пострадавших, перенаправление пострадавших для получения специализированной помощи на основании информированного согласия, реализация иных мероприятий в соответствии с уставами.

Предлагается обеспечить взаимодействие субъектов противодействия домашнему насилию путем принятия и реализации согласованных мер реагирования на случаи домашнего насилия и комплексной помощи пострадавшим в соответствии с компетенцией,

обмена опытом, скоординированной межведомственной подготовки специалистов, осуществления специально уполномоченными органами в сфере противодействия домашнему насилию мониторинга требований законодательства субъектами противодействия домашнему насилию с разработкой предложений по совершенствованию законодательства и практики его применения.

Для обеспечения действенного механизма взаимодействия субъектов в сфере противодействия домашнему насилию предлагается на республиканском уровне определить Национального координатора в лице МВД, наделив указанное ведомство соответствующим полномочиями:

- организация мониторинга реализации субъектами противодействия домашнему насилию законодательных предписаний;

- регулярное обобщение сведений субъектов о проделанной работе, имеющихся проблемах и путях их решения;

- информирование Совета Министров Республики Беларусь о ситуации, связанной с домашним насилием, внесение предложений по повышению эффективности противодействия домашнего насилия.

В главе 3 предполагается определение форм и методов применения специальных мер противодействия домашнему насилию, к которым будут отнесены информированное согласие, предупредительная работа с обидчиком и контроль за его поведением и образом жизни, защитное предписание, коррекционная программа.

Под **информированным согласием** будет пониматься письменное соглашение с пострадавшим о передаче информации о нем в соответствующий субъект противодействия домашнему насилию для предоставления предусмотренных законодательством социальных услуг, помощи и защиты. Основным условием информированного согласия является его добровольность.

Предполагается определить процедуру его перенаправления, срок, в течение которого пострадавшему будут предложены услуги, помощь либо защита. Форма информированного согласия будет утверждаться Советом Министров Республики Беларусь.

Наличие информированного согласия либо непосредственное обращение пострадавшего в компетентный орган будет являться основанием для безвозмездного оказания ему широкого спектра помощи, включающего:

- оказание информационно-консультативной и экстренной помощи;

- предоставление полной и исчерпывающей информации о видах оказываемой в пределах компетенции государственными органами и иными организациями помощи;

- оказание социальных услуг в порядке и на условиях, предусмотренных законодательством;

предоставление временных мест пребывания, в том числе спальных мест и питания (в зависимости от возраста – организациями здравоохранения, социально-педагогическими центрами, территориальными центрами социального обслуживания населения совместно с местными исполнительными и распорядительными органами);

содействие в трудоустройстве на постоянную работу, в направлении на переобучение;

оказание содействия в получении социальной помощи, социальных гарантий и льгот;

оказание медицинской помощи независимо от места постоянного проживания пострадавшего, психологической помощи в виде индивидуальных и (или) групповых консультаций, правовой помощи;

оказание иной помощи.

Пострадавшему будет предоставляться возможность обращения в соответствующий субъект противодействия домашнему насилию с учетом компетенции за оказанием помощи.

Применение таких специальных мер, как предупредительная работа с обидчиком и контроль за его поведением и образом жизни, защитное предписание будет осуществляться уполномоченными должностными лицами органов внутренних дел на основании оценки риска.

При этом **оценка риска** будет заключаться в определении вероятности повторного совершения домашнего насилия, причинения вреда жизни или здоровью пострадавшего. Порядок оценки риска будет устанавливаться МВД по согласованию с Генеральной прокуратурой Республики Беларусь.

Целесообразность осуществления предупредительной работы с обидчиком и контроля за его поведением и образом жизни обусловлена необходимостью недопущения с его стороны совершения домашнего насилия и оказания на него превентивного воздействия. Срок осуществления предполагается устанавливать в зависимости от категории обидчика:

в отношении осужденных за преступления, относящиеся к домашнему насилию, – до погашения (снятия) судимости;

в отношении привлеченных к административной ответственности за домашнее насилие – до одного года.

в иных случаях – до шести месяцев.

С целью эффективности данной специальной меры предлагается наделить должностных лиц органов внутренних дел правом вызывать обидчика в помещение органа внутренних дел либо иного субъекта противодействия домашнему насилию, куда обидчик обязан прибывать. В указанный период обидчик также может посещаться должностным лицом

субъекта противодействия домашнему насилию по месту жительства или месту пребывания, учебы, работы или в ином месте.

Формы и методы осуществления предупредительной работы с обидчиком и контроля за его поведением и образом жизни предлагается устанавливать МВД.

Защитное предписание, как специальная мера противодействия домашнему насилию, предполагает установление обидчику в ситуации непосредственной опасности для жизни и здоровья пострадавшего временных запретов и обязанности на совершение определенных действий.

Вынесение защитного предписания будет возможно как при наличии выраженного в письменной форме требования пострадавшего, так и по инициативе должностного лица ОВД, вне зависимости от начала административного или уголовного процесса. Предложенный порядок позволит применять экстренные меры по защите пострадавших от противоправного поведения обидчика незамедлительно, что даст возможность избежать наступления тяжких последствий происходящего конфликта.

Ограничения, которые будет устанавливать защитное предписание предполагают запреты предпринимать попытки выяснять место пребывания пострадавшего, посещать места его нахождения, общаться с пострадавшим, распорядиться общей совместной собственностью.

Также защитным предписанием обидчик может быть обязан временно покинуть общее с пострадавшим жилое помещение на срок до 15 суток с возможностью взять с собой только личные вещи, сообщив должностным лицам ОВД о месте своего временного пребывания. При этом таких лиц предлагается наделить правом изъятия у обидчика ключей от жилого помещения с передачей их пострадавшему.

Применение защитного может сопровождаться применением электронных средств контроля, перечень которых будет определяться Советом Министров Республики Беларусь, и возложением обязанности обидчику носить при себе эти средства и обслуживать их работу. Порядок применения, ношения и обслуживания этих средств будет устанавливаться МВД.

С целью защиты прав обидчика обоснованно установить порядок объявления защитного предписания, а также обязанность информирования о его объявлении прокурора.

Предлагается установить возможность продления срока действия защитного предписания до 30 суток с санкции прокурора при ведении в отношении обидчика административного или уголовного процесса в связи с домашним насилием, а также в случае подачи заявления о расторжении брака, разделе общей совместной собственности или определении порядка

общения, воспитания и содержания совместных несовершеннолетних детей. Информирование обидчика о продлении предлагается осуществлять путем направления соответствующего письма по указанному им адресу, что будет предполагать надлежащее уведомление.

Основанием для прекращения действия защитного предписания будет являться истечение срока его действия либо заявление пострадавшего или решение должностного лица ОВД.

Форма защитного предписания будет утверждаться Советом Министров Республики Беларусь.

Одним из элементов профилактического воздействия на обидчика предлагается определить **коррекционную программу** – специальный курс психологической коррекции, направленный на изменение поведения обидчика, ориентированного на насилие, формирование у него навыков ненасильственных коммуникаций, предотвращение повторного насилия.

Проведение коррекционных программ будет организовываться местными исполнительными и распорядительными органами, за исключением граждан, осужденных за преступления, относящиеся к насилию в семье, и иных обидчиков, находящихся в исправительных учреждениях, исправительных учреждениях открытого типа, арестных домах, а также лечебно-трудовых профилакториях, организация работы с которыми будет возлагаться на ОВД.

Порядок проведения коррекционных программ устанавливается Советом Министром Республики Беларусь.

В **главе 4** предполагается закрепить основные права пострадавших, в том числе несовершеннолетних, права и обязанности обидчиков, а также ответственность, контроль и надзор, финансирование в сфере противодействия домашнему насилию.

К основным правам потерпевших следует отнести действенную защиту и оперативное реагирование во всех случаях домашнего насилия, комплексное и бесплатное оказание социальных услуг, медицинской, юридической, социальной и психологической помощи вне зависимости от регистрации по месту жительства, получение полной и достоверной информации о них, нераспространение без согласия персональных данных, сведений о фактах домашнего насилия.

При этом важным аспектом будет являться то, что защита пострадавшего и оказание ему социальных и иных услуг не должно зависеть от его готовности обратиться с заявлением о привлечении обидчика к уголовной либо административной ответственности или свидетельствовать в отношении обидчика.

Наряду с общими правами, права несовершеннолетних пострадавших предлагается защищать с учетом наилучших интересов

ребенка, его возраста, пола, состояния здоровья, интеллектуального и физического развития.

Для этого следует предусмотреть возможность проживания несовершеннолетнего у близких родственников на время преодоления причин и последствий домашнего насилия. Кроме того, предлагается установить возможность осуществления защиты прав и законных интересов не только родителями и другими законными представителями, но и иными родственниками несовершеннолетнего, а также органом опеки и попечительства. При этом при рассмотрении споров относительно участия одного из родителей в воспитании ребенка, места жительства ребенка и иных обоснованно принимать во внимание факты совершения домашнего насилия в отношении несовершеннолетнего или в его присутствии.

Обидчики будут наделены правами знакомиться с основаниями применения защитных предписаний и имеющимися в отношении них материалами, обжаловать действия (бездействие) должностных лиц субъектов противодействия домашнему насилию. В свою очередь к их обязанностям предлагается отнести своевременное прибытие по вызову должностных лиц уполномоченных субъектов противодействия домашнему насилию, получение копии защитных предписаний, соблюдение установленных ими запретов и обязанности.

Законом будет установлена ответственность за нарушение законодательства в сфере противодействия домашнему насилию, а также порядок обжалования действий (бездействия) должностных лиц субъектов противодействия домашнему насилию – в вышестоящий государственный орган (вышестоящему должностному лицу), после чего – прокурору или в суд.

Контроль за деятельностью субъектов противодействия домашнему насилию предлагается возложить на вышестоящие государственные органы и должностные лица, а надзор – на Генерального прокурора Республики Беларусь и подчиненных ему прокуроров.

Финансирование и материально-техническое обеспечение деятельности по противодействию домашнему насилию будет осуществляться за счет средств республиканского и местных бюджетов, а также иных источников, не запрещенных законодательством.

Глава 5 будет посвящена вопросам корректировки и приведения в соответствии с Законом иных актов законодательства в целях реализации пакетного принципа подготовки законопроектов, а также его вступления в силу.

Предлагается в законодательстве об административных правонарушениях предусмотреть исключение нарушения защитного

предписания из перечня деяний, влекущих административную ответственность по требованию.

Корректировка Закона о социальном обслуживании связана с изменением термина "насилие в семье" на "домашнее насилие".

Кроме того, предлагается внесение изменения в Закон Республики Беларусь от 19 ноября 1993 года "О правах ребенка", предусматривающего установление обязанности граждан сообщать в компетентные государственные органы о любом факте жестокого обращения, физического и (или) психического насилия в отношении ребенка, а не только, когда имеется угроза его жизни, здоровью и развитию.

Дополнения в Закон Республики Беларусь от 13 ноября 2001 года "Об оружии" будут предусматривать возможность изъятия оружия в случае привлечения его собственника к административной ответственности за иные насильственные действия либо нарушение защитного предписания (действующая редакция предусматривает такую возможность только за причинение телесного повреждения), а также в случае вынесения собственнику гражданского оружия защитного предписания до прекращения его действия.

Также предлагается внесение изменений в Закон о профилактике, предусматривающих:

исключение норм, регламентирующих деятельность по предупреждению насилия в семье, в том числе в части применения мер индивидуальной профилактики правонарушений с учетом разработки самостоятельного нормативного правового акта;

исключение норм, предусматривающих применение мер индивидуальной профилактики правонарушений в отношении граждан, систематически привлекавшихся к административной ответственности в состоянии опьянения, и ранее судимых, отбывших основное и дополнительное наказание, с учетом существенного расширения категорий граждан, в отношении которых контроль со стороны ОВД будет осуществляться в связи с совершением домашнего насилия;

корректировку оснований прекращения осуществления профилактического учета.

Совету Министров Республики Беларусь после официального опубликования Закона необходимо будет, в частности:

принять меры по приведению актов законодательства в соответствие с Законом;

принять иные меры, необходимые для реализации положений Закона.

VII. ПРОГНОЗ ФИНАНСОВО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ И ИНЫХ ВОЗМОЖНЫХ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ ЗАКОНОПРОЕКТА

Принятие Закона Республики Беларусь ”О противодействии домашнему насилию“ потребует обеспечить разработку и приведение в соответствие с ним нормативных правовых актов Совета Министров Республики Беларусь, республиканских органов государственного управления, местных исполнительных и распорядительных органов, не повлечет изменения величины доходов, расходов и (или) источников финансирования дефицита республиканского бюджета.