

УТВЕРЖДЕНО
решением Совета Общественной
палаты Ставропольского края
от «21» января 2020 года

ЗАКЛЮЧЕНИЕ
на проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации»

Заключение на проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия» (далее – законопроект) подготовлено на основании запросов Общественной палаты Российской Федерации, комитета Думы Ставропольского края по казачеству, безопасности, межпарламентским связям и общественным объединениям, управления по взаимодействию с институтами гражданского общества аппарата Правительства Ставропольского края.

По результатам проведенного совместно с экспертной рабочей группой Общественной палаты Ставропольского края по проведению общественной экспертизы проектов нормативных правовых актов экспертного анализа законопроекта, а также принимая во внимание поступившие в адрес Общественной палаты Ставропольского края обращения многочисленных общественных организаций, Ставропольской и Невинномысской Епархии, а также жителей Ставропольского края Общественная палата пришла к следующим выводам.

По мнению разработчиков законопроекта, его положения направлены и призваны обеспечить урегулирование общественных отношений, возникающих в сфере профилактики семейно-бытового насилия в Российской Федерации, определения полномочий субъектов такой профилактики и форм профилактического воздействия.

Декларируемые цели разработки и принятия законопроекта, безусловно, являются актуальными и обоснованными, поскольку любое насилие, а в особенности семейно-бытовое насилие, есть не только правонарушение, но и социальное зло, профилактика которого является важной задачей государственного масштаба. Стабильность всего общества в целом зависит от благоприятных отношений, складывающихся внутри семьи как ячейки самого этого общества.

Вместе с тем, тщательный анализ положений законопроекта позволяет сделать однозначные выводы о том, что принятие предлагаемого проекта федерального закона не просто не будет способствовать достижению поставленных целей, а, напротив, приведет к еще большим противоречиям в

социуме и многочисленным злоупотреблениям, нанесет серьезный удар по институту семьи и подорвет социальную стабильность в России.

Явно заимствованные из зарубежных правовых систем нормы проекта федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия» противоречат исторически сложившейся ментальности многонационального народа Российской Федерации, традиционным нравственным основам семьи и семейному укладу российского общества, всей действующей системе обеспечения правовой охраны и защиты семей и несовершеннолетних детей.

Бесспорно, материнство и детство, как и семья в целом, согласно статье 38 Конституции Российской Федерации находятся под защитой государства. Однако в случае принятия законопроекта государство получает больше возможностей для контроля событий, происходящих в самой приватной части жизни российского общества – в семейной сфере, в отношениях между мужем и женой, родителями и детьми.

Тем не менее, анализ законопроекта дает достаточные основания для выводов о том, что он, по существу, направлен не столько на профилактику семейно-бытового насилия, сколько на достижение совершенно иных целей, и в случае его принятия будет нанесен значительный ущерб (в виде ограничений) конституционным правам граждан Российской Федерации, таким как:

- право на неприкосновенность жизни, личную и семейную тайну (часть 1 статьи 23 Конституции Российской Федерации);

- право на защиту информации о частной жизни граждан (и семей) (часть 1 статьи 24 Конституции Российской Федерации);

- право на частную собственность и свободу пользования ею (статья 35 Конституции Российской Федерации);

- право на жилище (часть 1 статьи 40 Конституции Российской Федерации);

- право на конституционную презумпцию невиновности (часть 1 статьи 49 Конституции Российской Федерации).

Законопроект также характеризуется высокой степенью дефектности определений (дефиниций), использованных в нем понятий. Это не только грубо нарушает требования законодательной и, в целом, юридической техники, но и прежде всего - принципы научного определения - как наличие ясности и отсутствие отрицания.

Так, ключевым и системообразующим понятием законопроекта является понятие «семейно-бытовое насилие», под которым в статье 2 законопроекта понимается «умышленное деяние, причиняющее или содержащее угрозу причинения физического и (или) психического страдания и (или) имущественного вреда, не содержащее признаки административного правонарушения или уголовного преступления». Центральное место в данном

определении занимает термин «деяние», который является сугубо уголовно-правовым понятием (часть 2 статьи 2 Уголовного кодекса Российской Федерации).

Таким образом, в условиях существующей правовой неопределённости понятие «семейно-бытового насилия» может толковаться достаточно широко. Им может оказаться совершенно любое умышленное действие, к примеру, такое как принуждение ребенка делать уроки, сделанное ему замечание, критика одним супругом другого и прочее.

Кроме того, законопроект изобилует неопределёнными формулировками, таким как «есть основания полагать» (не указан характер и объем таких «оснований») и «могут быть причинены... страдания» (создается возможность для произвольного применения).

Возвращаясь к предлагаемому разработчиками термину «семейно-бытовое насилие», невозможно не отметить, что законопроект запрещает все то, что причиняет или содержит угрозу причинения физического и (или) психического страдания и (или) имущественного вреда, но при этом не содержит признаки административного правонарушения или уголовного преступления.

Однако причинение физических страданий в форме причинения вреда здоровью любой степени тяжести, истязания и побоев, не причиняющих вреда здоровью, уже запрещено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 5.61, 6.1.1, 20.3.1 и другие) и Уголовным кодексом Российской Федерации (статьи 111, 112, 115, 116.1, 117 и другие), устанавливая, в свою очередь, соответствующую ответственность за это.

С учетом изложенного, возникает неопределенность относительно того, какое физическое страдание остается за пределами юрисдикции норм Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Лишено необходимой юридической определенности предусмотренное проектом определение понятия «лица, подвергшиеся семейно-бытовому насилию» (статья 2 законопроекта). Такой вывод следует из представленной в данной норме конструкции: «в отношении которых есть основания полагать, что им ... могут быть причинены». Построение такой формулировки не имеет ничего общего с юридической природой нормы права, для которой характерна конкретика формулировки. В противном случае может возникнуть возможность произвольного применения этой нормы и довольно широкой интерпретации признаков этого понятия, что может способствовать принятию произвольных и, как следствие, необоснованных решений.

Таким образом, законопроект противоречит еще и правовой позиции, изложенной в Постановлении Конституционного Суда РФ от 27.05.2003 №9-

П, согласно которой в силу конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации) запреты и иные установления, закрепляемые в законе, должны быть определенными, ясными, недвусмысленными. Неопределенность содержания правовой нормы, как отметил Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15.07.1999 №11-П, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и тем самым - нарушения принципа равенства, а также принципа верховенства закона.

Серьезные опасения вызывает предлагаемый законопроектом перечень субъектов профилактики семейно-бытового насилия (статья 5 законопроекта). Речь идет, в частности, о медицинских организациях, общественных объединениях и иных некоммерческих организациях, осуществляющих деятельность в данной сфере.

Получив такие полномочия, медицинские организации могут превратиться в разрушителей российских семей. В настоящее время медицинские учреждения итак сообщают правоохранительным органам и органам опеки и попечительства ставшую им известной информацию о семейном неблагополучии. Согласно же части 2 статьи 15 законопроекта медицинские организации будут обязаны извещать органы внутренних дел о фактах обращения лиц, в отношении которых есть основания полагать, что вред их здоровью причинен непосредственно семейно-бытовым насилием.

Принимая во внимание явную спорность определения в законопроекте термина «семейно-бытовое насилие», даже трудно предположить последствия для российских семей сообщения, исходящие от такого субъекта профилактики семейно-бытового насилия.

Существенным недостатком законопроекта является и полное отсутствие в нем критериев отбора и допуска некоммерческих организаций и их персонала к деятельности в сфере профилактики семейно-бытового насилия. Единственный предлагаемый законопроектом критерий отбора таких организаций – это лишь указание на то, что таковые осуществляют деятельность в сфере профилактики семейно-бытового насилия». Каким образом это должно фиксироваться и каким уполномоченным органом подтверждаться, законопроектом не предусматривается.

Кроме того, в законопроекте отсутствуют какие-либо указания или ограничения по организационно-правовым формам таких некоммерческих организаций, а ведь они допускаются, исходя из законопроекта, в сферу семейных отношений, причем с весьма широкими полномочиями.

И это далеко не все. Исходя из положений части 1 статьи 24 законопроекта, некоммерческие организации (НКО) имеют право также инициировать выдачу защитных предписаний правонарушителям. В свою очередь, согласно статье 26 законопроекта нарушители обязаны «участвовать

в профилактических мероприятиях», к которым, в частности, относятся психологические программы.

Таким образом, законопроект, по сути, создает для НКО, которые могут зарабатывать на специализированных психологических программах, интерес в выявлении как можно большего числа лиц, совершивших, по их мнению, семейно-бытовое насилие. При этом в законопроекте нет никаких ограничений по кругу НКО, которые могут участвовать в профилактике семейно-бытового насилия, а, следовательно, таковыми могут оказаться и НКО, признанные иностранными агентами.

К существенным недостаткам законопроекта следует отнести отсутствие требований доказательств для выдачи предписаний, а также процедуры их выдачи (статья 24 законопроекта). При этом предписание ведет к серьезным последствиям. Анализ положений этой нормы законопроекта невольно наводит на мысль, что в случае принятия законопроекта его карательные санкции могут быть применены абсолютно к любому человеку. Выходит, что создается ситуация, в которой не работают базовые принципы уголовного права и процесса, в том числе презумпция невиновности.

Особо необходимо обратить внимание на положения статьи 17 законопроекта, закрепляющей основания для осуществления мер профилактики семейно-бытового насилия. В данном случае наблюдается явное противоречие публичному порядку Российской Федерации.

Так, если в отношении судебного решения как основания для осуществления мер профилактики семейно-бытового насилия возражений не возникает, то относительно других положений возражений более чем достаточно. Все иные основания для принятия подобных мер допускают весьма вольные интерпретации его основных понятий.

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

Наоборот, никаких обязанностей по доказыванию предположений о наличии рассматриваемых угроз на указанные в статье 17 законопроекта лица и организации законопроектом не возложено, никакой ответственности за необоснованные либо чрезмерные действия или за сознательное злоупотребление правом они не несут.

Учитывая изложенное, названные положения законопроекта создают юридические предпосылки для существенного увеличения ложных доносов, имеющих под собой корыстные интересы или личные счеты, которые в любом случае останутся безнаказанными.

Законопроект в отличие от норм Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях не содержит положений о давности привлечения к ответственности.

Проект федерального закона не содержит положений о внесении соответствующих изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, регламентирующих порядок выдачи судебных предписаний.

Согласно законопроекту, семейно-бытовое насилие имеет место только в семьях с официально зарегистрированными брачными отношениями, либо в сожительстве с общим ребенком. Семейно-бытовое насилие, происходящее в парах, живущих без оформления отношений (так называемый гражданский брак), в проекте федерального закона не рассматривается и профилактических мер против такого вида насилия не содержит.

Необходимость принятия законопроекта вызывает вполне обоснованную критику, поскольку действующее законодательство Российской Федерации содержит достаточное количество норм, направленных на защиту жизни, здоровья, половой неприкосновенности, чести и достоинства личности любых лиц, в том числе женщин и детей. Более того, действующее российское законодательство содержит целый ряд иных мер, в том числе профилактических.

Неэффективность деятельности уполномоченных органов и должностных лиц не может являться поводом для разработки и принятия крайне сомнительных законодательных решений. Необходимо повышать персональную ответственность за неисполнение и ненадлежащее исполнение возложенных на указанные структуры функций, искать новые механизмы для реализации профилактических мер, а не преследовать сугубо карательные цели.

Обращает на себя внимание и то обстоятельство, что пунктом 3 статьи 18 законопроекта регламентированы формы профилактического воздействия, большинство которых, по сути, дублируют формы профилактического воздействия, уже закрепленные в статье 17 Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

В соответствии со статьей 1 Семейного кодекса Российской Федерации семейное законодательство исходит из необходимости укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов, недопустимости произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, обеспечения беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав, возможности судебной защиты этих прав.

Положения законопроекта направлены на девальвацию указанных норм действующего кодифицированного законодательного акта.

Учитывая изложенное, представляется, что проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия» не может быть принят и должен быть снят с рассмотрения.