



УДК 342.9

АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА СОВЕРШЕНИЕ ДОМАШНЕГО НАСИЛИЯ

Елена КОВАЛЁВА,

кандидат юридических наук, старший научный сотрудник,
доцент кафедры административного права и административного процесса
Одесского государственного университета внутренних дел

Елена ПОСТОЛ,

адъюнкт кафедры административного права и административного процесса
Одесского государственного университета внутренних дел

АННОТАЦИЯ

Статья посвящена проблемам административной ответственности за совершение домашнего насилия. Проанализированы особенности привлечения к административной ответственности лиц, которые совершили домашнее насилие. Представлены результаты мониторинга судебной практики по рассмотрению административных дел о совершении домашнего насилия. В результате мониторинга выявлен ряд проблемных вопросов, которые классифицированы на связанные с деятельностью судей, связанные с деятельностью полицейских, системные проблемы.

Особое внимание обращено на необходимость обязательного повышения квалификации судей и полицейских по вопросам применения законодательства о предотвращении домашнего насилия и противодействии последнему. Также предложено внести соответствующие изменения в Кодекс Украины про административные правонарушения, которые будут способствовать эффективной реализации законодательства в указанной сфере.

Ключевые слова: домашнее насилие, предупреждение и противодействие домашнему насилию, административная ответственность, судебные решения, специальные меры противодействия домашнему насилию.

ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY FOR DOMESTIC ABUSE

Elena KOVALYOVA,

Candidate of Law Sciences, Senior Researcher,
Associate Professor of the Department of Administrative Law and Administrative Process
of Odessa State University of Internal Affairs

Elena POSTOL,

Adjunct of the Department of Administrative Law and Administrative Process
of Odessa State University of Internal Affairs

SUMMARY

The article is dedicated to the problems of administrative responsibility for domestic abuse committing. The features of bringing to administrative responsibility of persons who have committed domestic violence, are analyzed in the article. There are presented the results of the monitoring of judicial practice on the consideration of administrative cases of domestic violence. As a result of the monitoring, a number of problematic issues have been identified which are classified into those related to the activities of judges, those related to the activities of police officers, and systemic problems.

Particular attention is paid to the need for mandatory professional development of judges and police officers in the application of legislation on preventing and combating against domestic abuse. It was also proposed to make appropriate changes to the Code of Ukraine on administrative offenses, which will contribute to the effective implementation of legislation in the field of prevention and counteraction to domestic violence.

Key words: domestic abuse (violence), prevention and counteraction against domestic abuse, administrative responsibility, court decisions, special measures against domestic abuse (violence).

Постановка проблемы. Домашнее насилие является самым распространенным видом гендерно обусловленного насилия. По данным Национальной полиции Украины, ежегодно в стране регистрируется около 100 тысяч обращений по поводу домашнего насилия. Однако реальная численность пострадавших от домашнего насилия превышает указанную статистику, так как домашнее насилие относится к латент-

ным правонарушениям, и только 15,9% пострадавших лиц обращаются за помощью к правоохранительным органам, а в органы здравоохранения и вовсе 1% [1].

За последние годы в Украине произошли существенные изменения в нормативно-правовом обеспечении противодействия домашнему насилию. Закон Украины «О предотвращении и противодействии домашнему насилию»,

принятый в 2017 г., предусматривает комплексный подход, включающий следующие направления: предотвращение домашнего насилия; надлежащее расследование фактов домашнего насилия, привлечение обидчиков к предусмотренной законом ответственности и изменение их поведения; предоставление помощи и защиты пострадавшим лицам, обеспечение возмещения вреда, нанесенного вследствие домашнего



насилия; эффективное реагирование на факты домашнего насилия путем ввода механизма взаимодействия субъектов, которые осуществляют мероприятия в сфере предотвращения домашнего насилия и противодействия последнему. Следовательно, привлечение обидчиков к предусмотренной законом ответственности является одним из важных направлений противодействия домашнему насилию.

Совершение домашнего насилия влечет за собой административную, уголовную, гражданско-правовую и семейно-правовую ответственность. Учитывая то, что одним из радикальных и долгожданных изменений стала криминализация систематического совершения домашнего насилия, внимание большинства ученых в последнее время направлено на исследование именно этого вопроса. При этом важно не оставлять без внимания вопросы привлечения обидчиков к административной ответственности.

Состояние исследования. Исследованием проблемы домашнего насилия занимались ученые из разных областей знаний – административного права, уголовного права, психологии, социологии и других, среди них О.М. Бандурка, А.Б. Благая, О.В. Бойко, Ф.К. Думко, М.В. Евсюкова, Т.В. Журавль, Я.М. Цветок, Е.В. Ковалёва, А.А. Лазаренко, Е.Б. Левченко, О.В. Негодченко, О.М. Ткаленко, Г.О. Христова и др. Однако в связи со стремительными изменениями законодательства и формированием практики его реализации данная тематика нуждается в дальнейших исследованиях, которые будут отвечать современному развитию государственной политики в сфере противодействия домашнему насилию.

Цель и задача статьи заключается в том, чтобы на основе анализа правового обеспечения предотвращения домашнего насилия и противодействия последнему, судебной практики его реализации, научных исследований в данной сфере выявить проблемные вопросы привлечения к административной ответственности лиц за совершение домашнего насилия, привлечь внимание специалистов в указанной сфере для совершенствования правосудия в решении данных вопросов.

Изложение основного материала. Привлечение к ответственности,

в частности административной, лиц, совершивших домашнее насилие, является одним из направлений противодействия такому правонарушению. От качества расследования случаев домашнего насилия, собранных доказательств, оформления материалов дел зависит неотвратимость привлечения к ответственности обидчиков.

С целью изучения судебной практики по вопросам совершения домашнего насилия нами проанализированы 3 774 судебных решения за 2018 г., вынесенных судами г. Одессы (Малиновский районный суд, Киевский районный суд, Приморский районный суд, Суворовский районный суд) по делам об административных правонарушениях, ответственность за которые предусмотрена в ст. 173–2 Кодекса Украины об административных правонарушениях (далее – КУоАП).

Из 3 774 судебных решений взыскание было наложено в 1 169 делах (31%); возвращено дел на доработку – 749 (20%); закрыто дел – 1 340 (35%); другое (объединение нескольких производств в одно; замена не отбытой части одного взыскания на другое взыскание) – 195 (14%) (Рисунок 1).

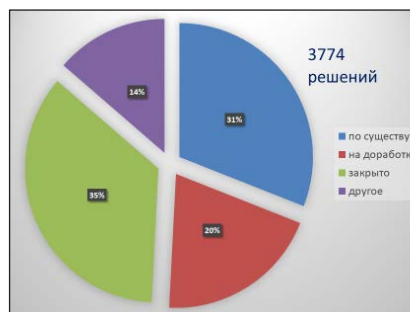


Рис. 1

По результатам проведенного анализа выявлен ряд проблемных вопросов, среди которых связанные с деятельностью судей; связанные с деятельностью полицейских; системные недостатки.

К вопросам, связанным с деятельностью судей, в частности, относится проблема подавляющего применения штрафов как взыскания за совершение домашнего насилия. Так, среди 1 169 принятых решений по существу вынесены 1 023 решения (87%) о наложении на обидчика штрафа; 132 (12%) – о назначении обществен-

ных работ; 14 (1%) – о применении к обидчику административного ареста (Рисунок 2).



Рис. 2

Действительно, в соответствии с пп. 1 п. 3 р. IX «Заключительные положения» Закона Украины «О предотвращении и противодействии домашнему насилию», в качестве взыскания за совершение домашнего насилия возвращен штраф, который в 2015 г. был исключен из ст. 173–2 КУоАП. Аргументацией такого действия было то, что другие взыскания, содержащиеся в санкции ст. 173–2 КУоАП, а именно общественные работы и административный арест, не могут применяться к некоторым категориям граждан, в частности к лицам с инвалидностью первой или второй группы, беременным женщинам, которые также могут быть субъектами совершения домашнего насилия. Кроме того, в связи с расширением круга лиц, на которых распространяется действие законодательства по вопросам предотвращения домашнего насилия и противодействия последнему, штраф целесообразно применять и относительно обидчиков, которые не имеют общего с пострадавшим лицом семейного бюджета. Однако, к сожалению, как свидетельствует проведенный нами мониторинг, судьи преимущественно не считаются с этим обстоятельством и применяют штраф независимо от того, имеют ли обидчик и пострадавшее лицо общий семейный бюджет. Так, например, 5 декабря 2018 г. во время рассмотрения дела № 520/19255/18 судья Киевского районного суда г. Одессы признал виновным в совершении административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 173–2 КУоАП, и подверг административному взысканию в виде штрафа в размере 340 грн в доход государства гражданина, совершившего



домашнее насилие психологического характера в отношении своей жены [4].

Также обращает на себя внимание распространенность применения судьями в результате рассмотрения дел о совершении домашнего насилия ст. 22 КУоАП, а именно *освобождение от ответственности при малозначительности правонарушения*. Так, среди 1 340 принятых в г. Одессе за 2018 г. решений о закрытии административных производств 270 дел (20%) закрыты в соответствии со ст. 22 КУоАП «Возможность освобождения от административной ответственности при малозначительности правонарушения» (Рисунок 3). Преимущественно данная статья применялась по делам о совершении домашнего насилия психологической формы или о совершении домашнего насилия, которое не привело к тяжелым последствиям. Обращают на себя внимание случаи закрытия дел по малозначительности, когда домашнее насилие совершалось с применением физической силы (толкание, пощечины, удушения). Так, например, 6 июля 2018 г. во время рассмотрения дела № 521/11455/18 судья Малиновского районного суда г. Одессы признал виновным в совершении домашнего насилия обидчика, который во время ссоры с сожительницей оскорблял ее нецензурной бранью и **ударил** по лицу, однако на основании ст. 22 КУоАП освободил его от административной ответственности в связи с малозначительностью совершенного правонарушения и ограничился устным замечанием [5]. Во время рассмотрения дела № 523/12964/18 судья Суворовского районного суда г. Одессы освободил лицо, которое во время ссоры со своей женой **ударил своей головой по ее голове**, от административной ответственности, на основании ст. 22 КУоАП, то есть по малозначительности [6].



Рис. 3

Известно, что домашнее насилие является латентным правонарушением и часто остается безнаказанным именно из-за молчаливого согласия со стороны пострадавшего лица. Это также подтверждается значительным количеством урегулирования конфликтов между сторонами и примирением с обидчиком. Нередко такое случается и во время судебного заседания. Однако важно отметить, что такие случаи примирения с обидчиком часто приводят к повторным, более тяжелым последствиям. О данных обстоятельствах свидетельствует и официальная статистика Главного управления Национальной полиции в Одесской области, в соответствии с которой за 2018 г. по г. Одессе поступило 4 468 обращений от граждан относительно совершения домашнего насилия. По результатам проверок составлено 3 835 протоколов об административном правонарушении по ст. 173–2 КУоАП, из которых 1 948 протоколов составлено по ч. 2 ст. 173–2 КУоАП, то есть при повторном совершении правонарушения.

Обращает на себя внимание *отсутствие применения судами специальных мер относительно противодействия домашнему насилию*. Так, за 2018 г. судами г. Одессы не было принято ни одного решения относительно направления правонарушителя на прохождение программ для обидчиков, хотя в ст. 39–1 КУоАП определено, что в случае совершения домашнего насилия суд при решении вопроса о наложении взыскания за административное правонарушение имеет право одновременно решить вопрос о направлении лица, которое совершило домашнее насилие, на прохождение программы для таких лиц [2]. Так же отсутствуют сведения о вынесении судом относительно обидчиков ограничительных предписаний. Данный факт, в свою очередь, свидетельствует о неосведомленности общества о возможных мерах противодействия домашнему насилию и игнорировании субъектами в сфере предотвращения такого преступления и противодействия ему обязанности разъяснения прав и возможностей пострадавшего лица.

Если проанализировать дела, закрытые судом на основании ст. 247 КУоАП «Обстоятельства, которые исключают производство в деле

об административных правонарушениях», то среди 1 340 закрытых дел 119 (9%) (Рисунок 3) закрыто в связи с отсутствием события и состава административного правонарушения. Следует отметить, что судьями принимались решения о закрытии дел по ст. 173–2 КУоАП из-за того, что *«лица не являются членами семьи»*, речь идет о бывших супругах [7]; лицах, проживающих или проживавших одной семьей, но не состоящих в браке [8]; о невестке и свекрови [9], дяде и племяннике [10]. При этом в ст. 3 Закона «О предотвращении и противодействии домашнему насилию» [3] четко определен круг лиц, на которых распространяется действие соответствующего законодательства. О недостаточной осведомленности судей о положениях нового законодательства в сфере предотвращения домашнего насилия и противодействия последнему свидетельствует также *устаревшая терминология*, в частности термин «насилие в семье», который используют некоторые судьи во время рассмотрения дел по ст. 173–2 КУоАП [11].

Важно отметить, что качество рассмотрения дел об административных правонарушениях зависит и от правильности оформления первичных документов. Среди выявленных в результате проведенного мониторинга проблемных вопросов, связанных с деятельностью полицейских, обращают на себя внимание *недостатки оформления процессуальных документов и материалов административного дела*. Отправным процессуальным документом производства по делам об административных правонарушениях является протокол об административном правонарушении, требования по оформлению и содержанию которого содержатся в ст. 256 КУоАП. Однако анализ судебной практики относительно решений об административных правонарушениях согласно ст. 173–2 КУоАП свидетельствует о том, что не всегда протоколы об административных правонарушениях, составленные сотрудниками полиции, отвечают требованиям ст. 265 КУоАП и содержат все сведения, необходимые для вынесения судьей постановления по делу. К наиболее распространенным недостаткам при составлении сотрудниками полиции протокола об



административном правонарушении можно отнести следующие: не указана часть ст. 173–2 КУоАП; не указано место совершения правонарушения; протокол заполнен неразборчиво; не указаны свидетели правонарушения; отсутствие в протоколе уведомления относительно даты и времени рассмотрения дела.

Принимая во внимание существование пробела в административно-деликтном законодательстве об основаниях для возвращения материалов дел на доработку, судьи, ссылаясь на ч. 5 п. 24 постановления Пленума Верховного суда Украины от 23 декабря 2005 г. № 14 [12], возвращают материалы дел в органы полиции на доработку. Однако следует обратить внимание на то, что именно несоответствие протокола требованиям ст. 256 КУоАП или составление его неполноценным лицом являются основаниями для возвращения материалов на доработку. Отсутствие свидетелей или других доказательств, особенно если речь идет о домашнем насилии, которое, как правило, совершается за закрытыми дверями, неправильно заверенные копии документов, прилагаемых к материалам дела, и т. п. не может быть основанием для возвращения материалов дела на доработку.



Рис. 4

Особенно обращает на себя внимание в качестве основания для возвращения материалов дела на «доработку» или «устранения недостатков» *необеспечение явки лица, которое привлекается к административной ответственности*, в суд для рассмотрения дела. По результатам проведенного мониторинга выявлено, что среди 3 774 принятых решений за 2018 г. на доработку возвращено 749 дел, а одним из наиболее распространенных оснований для возвращения (40%) являлось

необеспечение явки лица, привлекаемого к административной ответственности, в суд (Рисунок 4).

Действительно, в ст. 268 КУоАП предусмотрено, что присутствие лица, которое привлекается к административной ответственности за совершение домашнего насилия, является обязательным, а в случае уклонения от явки по вызову органа внутренних дел или судьи это лицо может быть подвергнуто приводу. Однако постановление относительно применения привода судьями преимущественно не выносится, а дела направляются на доработку с целью устранения недостатков оформления или для обеспечения явки лица в суд. Это приводит к увеличению сроков для принятия решения по делу об административном правонарушении, которые, согласно ст. 38 КУоАП, составляют 3 месяца со дня совершения правонарушения. Результаты проведенного мониторинга засвидетельствовали, что подавляющее большинство (71%) решений о закрытии производства по делам о совершении домашнего насилия связаны именно с окончанием сроков наложения взысканий за административные правонарушения (Рисунок 3).

Обеспечение полицейскими явки лица, которое привлекается к административной ответственности, без вынесения судом постановления о применении привода вопреки его воле является практически невозможным. В частности, лицо может категорически отказываться идти в суд; укрываться от сотрудников полиции; систематически находиться в состоянии алкогольного или наркотического опьянения (судьи не рассматривают дело в таком случае); может отсутствовать документ, удостоверяющий личность. Кроме того, во время выполнения полицейскими привода следует придерживаться сроков административного задержания, составлять протокол об административном задержании, сообщать об этом родственникам задержанного лица и в центр предоставления бесплатной правовой помощи. Принимая во внимание то, что срок административного задержания за совершение домашнего насилия не может превышать 3-х часов, а его отсчет начинается с момента фактического ограничения свободы передвижения лица, обеспечить привод лица с соблюдением всех процессуаль-

ных требований иногда практически невозможно.

Вышеуказанные обстоятельства приводят к избеганию обидчиком ответственности и потере доверия к правоохранительным органам со стороны пострадавшего лица. Мы согласны с утверждением Д.В. Голобородько о том, что «совершение лицом, которое привлекается к административной ответственности, действий, направленных на неявку в суд для разбирательства дела, или невозможность работников полиции осуществить привод этого лица никоим образом не могут быть основаниями для возвращения протокола об административном правонарушении для надлежащего оформления, поскольку не касаются никаких недостатков протокола об административном правонарушении. Суд должен принять все возможные меры относительно информирования лица, которое привлекается к административной ответственности, о времени, дате и месте рассмотрения дела, а в случае уклонения лица от явки – вынести постановление о его приводе в суд» [13, с. 132].

По нашему мнению, существуют правовой и организационный пути исправления этой системной ошибки. Во-первых, целесообразно было бы внесение изменений в КУоАП, в частности, следует предусмотреть в ст. 268, что в случае неявки лица в суд, при условии должного его уведомления о месте и времени рассмотрения дела и отсутствии ходатайства с его стороны о перенесении рассмотрения дела по уважительным причинам, рассмотрение дела за совершение домашнего насилия происходит без присутствия такого лица. Однако внесение изменений в нормативно-правовые акты является длительным процессом. Поэтому как временный вариант решения данной проблемы можно предусмотреть обязательство суда принимать во внимание заявление лица, которое привлекается к административной ответственности за совершение домашнего насилия, о разбирательстве дела в его отсутствие. Такое заявление лицо может подать во время оформления полицейскими материалов дела об административном правонарушении.

Выводы. Привлечение к административной ответственности является одним из важных направлений проти-



водействия домашнему насилию. По результатам проведенного мониторинга судебных решений по делам о совершении домашнего насилия выявлен ряд проблемных вопросов, связанных с деятельностью судей (применение штрафа как взыскания за совершение домашнего насилия; освобождение от ответственности при малозначительности правонарушения; отсутствие применения судами специальных мер по противодействию домашнему насилию); с деятельностью полицейских (недостатки оформления процессуальных документов и материалов административного дела); с системными недостатками (необеспечение явки лица, которое привлекается к административной ответственности, в суд для разбирательства дела). Подавляющее большинство недостатков в процессе привлечения к административной ответственности лиц, совершивших домашнее насилие, связаны с низким уровнем осведомленности судей и полицейских об изменениях в законодательстве в сфере предотвращения домашнего насилия и противодействия последнему.

Для решения некоторых проблемных вопросов привлечения к административной ответственности обидчиков, обеспечения объективного и всестороннего рассмотрения судами дел по ст. 173–2 КУоАП целесообразно обязательное повышение квалификации судей и полицейских по вопросам применения законодательства о предотвращении домашнего насилия и противодействию последнему. Кроме того, стоит обратить внимание сотрудников полиции на качество и полноту составления процессуальных документов относительно домашнего насилия с четким соблюдением требований и терминологии законодательства. Также целесообразно внести соответствующие изменения в КУоАП, которые будут способствовать эффективной реализации законодательства в сфере противодействия домашнему насилию.

Только при условии комплексного подхода и внимания к каждому из направлений противодействия домашнему насилию, четкого выполнения каждым из субъектов своих полномочий, понимания ими актуальности и распространенности проблемы домашнего насилия, важности своевременного и эффективного реагирования на слу-

чай такого насилия, неуклонного привлечения к ответственности обидчиков возможна эффективная реализация действующего законодательства. Без этого, при любом качестве законодательства, нормы останутся просто нормами.

Список использованной литературы:

1. Экономические последствия насилия относительно женщин в Украине : исследование / UNFPA. Представительство Фонда ООН в отрасли народонаселения в Украине. URL: <http://www.unfpa.org.ua/news/747.html>.

2. Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 г. № 8073–X. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.

3. О предотвращении и противодействии домашнему насилию : Закон Украины от 7 декабря 2017 г. № 2229–19. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>.

4. Постановление Киевского районного суда города Одессы от 5 декабря 2018 г. (дело № 520/19255/18). *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/78330948/>.

5. Постановление Малиновского районного суда города Одессы от 6 июля 2018 г. (дело № 521/11455/18). *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/75176328>.

6. Постановление Суворовского районного суда города Одессы от 24 сентября 2018 г. (дело № 523/12964/18). *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76748662>.

7. Постановление Киевского районного суда города Одессы от 28 августа 2018 г. (дело № 520/9655/18). *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76119385>.

8. Постановление Киевского районного суда города Одессы от 1 октября 2018 г. (дело № 520/9647/18). *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77021910>.

9. Постановление Киевского районного суда города Одессы от 9 октября 2018 г. (дело № 520/11931/18). *Единый государственный реестр судебных*

решений. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/77058062>.

10. Постановление Киевского районного суда города Одессы от 17 мая 2018 г. (дело № 520/4611/18). *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/74041165>.

11. Постановление Суворовского районного суда города Одессы от 6 марта 2018 г. (дело № 523/17595/17). *Единый государственный реестр судебных решений*. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/72886334>.

12. О практике применения судами Украины законодательства в делах о некоторых преступлениях против безопасности дорожного движения и эксплуатации транспорта, а также об административных правонарушениях на транспорте : постановление Пленума Верховного суда Украины от 23 декабря 2005 г. № 14 / Верховный Суд Украины. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0014700-05>.

13. Голобородько Д.В. Підстави та порядок повернення судами протоколів про адміністративні правопорушення для належного оформлення (за матеріалами судової практики). *Адміністративне право і процес*. 2018. № 2 (21). С. 125–134.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ковалёва Елена Владимировна – кандидат юридических наук, старший научный сотрудник, доцент кафедры административного права и административного процесса Одесского государственного университета внутренних дел;

Постол Елена Игоревна – адъюнкт кафедры административного права и административного процесса Одесского государственного университета внутренних дел

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Kovalyova Elena Vladimirovna – Candidate of Law Sciences, Senior Researcher, Associate Professor of the Department of Administrative Law and Administrative Process of Odessa State University of Internal Affairs;

Postol Elena Igorevna – Adjunct of the Department of Administrative Law and Administrative Professor of Odessa State University of Internal Affairs

kovalyova@email.ua
hazarinovaelena@gmail.com