

Административное и муниципальное право

Правильная ссылка на статью:

Пурге А.Р. — К вопросу о необходимости расширения административно-правового регулирования семейных отношений // Административное и муниципальное право. – 2020. – № 1. – С. 1 - 9. DOI: 10.7256/2454-0595.2020.1.31738 URL: https://nbpublish.com/library_read_article.php?id=31738

К вопросу о необходимости расширения административно-правового регулирования семейных отношений

Пурге Анна Роландовна

кандидат юридических наук

доцент, Владивостокский государственный университет экономики и сервиса

690014, Россия, Приморский край, г. Владивосток, ул. Гоголя, 41, оф. 5502

✉ a.purge@mail.ru



[Статья из рубрики "Актуальный вопрос"](#)

DOI:

10.7256/2454-0595.2020.1.31738

Дата направления статьи в редакцию:

18-12-2019

Дата публикации:

20-12-2019

Аннотация.

Объектом предлагаемого исследования были избраны вопросы обеспечения безопасности личности от семейно-бытового насилия в Российской Федерации. Предметом предлагаемого исследования стали административно-правовые отношения, связанные с законодательным установлением и практической реализацией необходимых средств профилактики семейно-бытового насилия. Рассмотрен ряд иных актуальных направлений расширения административно-правового регулирования в российских семейных отношениях, целью которых является установление административно-правовых гарантий в Российской Федерации от необоснованного вмешательства в дела семьи. Методология предлагаемого исследования – формально-юридическая, основанная на анализе юридических категорий и юридических конструкций, что позволило оценить значение и место предлагаемых в законодательных проектах административно-правовых средств профилактики семейно-бытового насилия. Значимость и новизна проведенного исследования состоит в комплексной оценке ряда положений Проекта Федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» и во внесенных предложениях по его совершенствованию. Актуальность заключается в отсутствии ранее проблемы "домашнего насилия" как объекта полноценного внимания со стороны государства.

Ключевые слова: демография, семейно-бытовое насилие, защита детства, права человека, судебное решение, запрет, полиция, ограничение прав, преступление, проступок

Демографическая проблема, ставшая в последние годы едва ли не центральной социально-экономической проблемой в России, решалась до сих пор преимущественно финансовыми формами поддержки материнства: различного рода социально-обеспечительными выплатами и посредством развития банковско-ипотечных форм решения жилищного вопроса. Однако монетаристский подход вряд ли гарантирует подлинную защиту материнства и детства и определенно не способен обеспечить прочность и стабильность семейных отношений между самими супругами, если он не будет сопровождаться правовой охраной стороны, в семейных отношениях заведомо более уязвимой. Отсутствие правового режима такой охраны становится в последние годы все менее приемлемым.

Проблема «домашнего», т.е. легкого физического (побоев) и психического насилия в отношении близких людей, несмотря на самое широкое ее обсуждение в российском обществе, до сих пор не была объектом серьезного внимания со стороны государства. Лишь в одном из общественных органов - Совете при президенте РФ по развитию гражданского общества и правам человека – была в декабре 2018 г. сформирована рабочая группа по разработке законодательства о профилактике бытового насилия. В то же время, анализ обстоятельств развития самых вопиющих случаев семейного насилия последних лет, завершившихся физическими расправами одного супруга над другим, ясно показывает, что развитие событий при своевременном вмешательстве административной власти могло быть и иным. Так, по обстоятельствам одного из наиболее известных случаев, жертва, до лишения кистей рук ее мужем, неоднократно обращалась с заявлениями о совершении в отношении нее семейного насилия, но сослуживец виновного, к которому попало заявление жертвы, намеренно затягивал его рассмотрение, а затем и вовсе ушел в отпуск [\[1\]](#). По обстоятельствам еще одного случая Европейским судом по правам человека было установлено, что административные органы государства-ответчика (России) долгое время отказывались возбуждать уголовное преследование за вторжение в частную жизнь, что вынудило заявительницу несколько раз поменять место жительства, а затем и вовсе покинуть Россию [\[2\]](#). Помимо изложенных ЕСПЧ фактов, в Постановлении обращает на себя внимание бездействие российских правоохранительных органов в ответ на многочисленные обращения жертвы, а именно - те правовые основания, которыми они руководствовались. Второй факт, который обращает на себя внимание – отсутствие по данной ситуации каких-либо судебных решений, направленных на защиту жертвы (или хотя бы даже отказывающих ей в этой защите).

С другой стороны, по одному из недавних исследований (в выборке участвовало порядка 4 тысяч приговоров 2016-2019 гг.), 91% женщин, обвиняемых в убийстве, защищались от бытового насилия [\[3\]](#). Так, в известном деле сестер Хачатурян бездействие властей привело к лишению жизни самого насильника – их отца (практически все исследователи отмечают, что «никакие обращения бывшей жены... в полицию ситуацию не меняли» [\[4\]](#)), и данный перечень случаев бездействия административной власти в семейно-бытовых отношениях можно продолжить [\[5\]](#).

Показательно отсутствие в России каких-либо средств судебной защиты от

домогательств: у жертвы бытового насилия нет права оспорить отказ в предоставлении такой защиты правоохранительными органами. Так, согласно пункту 3 части 2 статьи 38 УПК РФ [6], следователь уполномочен, по общему правилу, самостоятельно направлять ход расследования, принимать решение о производстве следственных и иных процессуальных действий (кроме случаев, когда УПК РФ требует получение судебного решения или согласия руководителя следственного органа). Принцип процессуальной самостоятельности следователя проявляется и в том, что он лишь по собственной инициативе может обратиться в суд с ходатайством о применении такой меры пресечения, как запрет определенных действий (ч. 3 ст. 105.1 УПК РФ); при отсутствии такой инициативы со стороны следователя, применение данной меры становится полностью невозможным. С одной стороны, возбуждение производства об установлении запрета приближаться и обращаться к жертве преступления, с одной стороны, является исключительной прерогативой следователя, составляющей часть его процессуальной самостоятельности, с другой - заявители не могут обжаловать его отказ в возбуждении соответствующего ходатайства о применении данной меры пресечения в суд.

Актуальность вопроса о необходимости судебного обжалования отказа в применении данной меры пресечения показывает как раз дело Валерии Володиной: следователь, мотивируя своей процессуальной самостоятельностью, отказался от возбуждения ходатайства перед судом, хотя жертва обращалась к нему с такой просьбой. Разумеется, отказ следователя применить по данному делу подобную меру ничего, кроме удивления, не вызывает: само дело было возбуждено по ст. 137 УК РФ («Нарушение неприкосновенности частной жизни», а данная мера пресечения – направлена именно на защиту частной жизни) [7]. Более того, показательно само существо просьбы заявительницы, ходатайствовавшей о минимально-возможном, ничтожном ограничении прав обвиняемого – о запрете приближаться к ней на определенную дистанцию или обращаться к ней (причем последнее – нормально даже с точки зрения этики). Этот факт характеризует не только общую настороженность следственных органов в отношении предусмотренной ст. 105.1 УК РФ меры, но и принципиальное положение о необходимости вмешательства законодателя и об установлении им возможности для потерпевшего добиться, хотя бы и вопреки позиции органов уголовного преследования, применения данной меры в отношении подозреваемого (обвиняемого).

Эта возможность может быть установлена двумя способами: во-первых, обжалование отказа следователя в возбуждении ходатайства о применении меры пресечения, предусмотренной данной статьей; во-вторых, установление права потерпевшего, после получения (неполучения в установленный срок) им отказа следователя в возбуждении ходатайства перед судом, напрямую обратиться в суд с соответствующим ходатайством.

Однако наиболее перспективным для применения было бы установление соответствующего административно-правового запрета, налагаемого в рамках дела об административном правонарушении. Административная пенализация побоев (ст. 6.1.1 КоАП РФ [8]), типичных для семейных и иных бытовых конфликтов, позволяет поставить вопрос и об установлении в административном праве института, схожего со ст. 105.1 УПК РФ, т.е. института административного пресечения в виде запрета приближаться и (или) обращаться к потерпевшему от административного правонарушения. Подобный запрет мог бы звучать в части первой ст. 27.1. КоАП РФ следующим образом: «8.1) запрет определенных действий». Юридическая конструкция такого запрета должна охватывать понятие меры административного пресечения, субъекты ее применения, условия (срок) ее применения, порядок и оформление доведения запрета до сведения лица, в отношении которого он применяется и гарантии лицу, в отношении которого он

применяется.

Таким образом, как реальные общественные обстоятельства, так и оценки ЕСПЧ, высказанные им в отношении российского права по делу Володиной - подвигли законодателя к необходимости расширения административного вмешательства в семейные отношения. Проект Федерального закона N 1183390-6 "О профилактике семейно-бытового насилия" уже вносился в Государственную Думу в 2016 г., но был снят с рассмотрения. Новый проект Федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» был 29 ноября 2019 г. опубликован на сайте Совета Федерации [\[9\]](#). Этот проект, без преувеличения революционным образом (и революционными правовыми средствами) прекращающий последние «домостроевские» отношения в нашем обществе, направлен на противодействие именно таким ситуациям, которые не подпадают под составы административного правонарушения или преступления. Однако его законодательная техника, основанная на Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием [\[10\]](#), вызывает ряд вопросов.

Прежде всего, статья 2 проекта данного ФЗ упоминает о его целях («для целей настоящего Федерального закона используются...»), но никак эти цели не определяет. Думается, что, какова бы ни была цель административного вмешательства в частные отношения между супругами – предотвращение самого по себе насилия или охрана слабой стороны семейного правоотношения в целом, - эта цель должна быть определена в самом законодательном акте.

Статья 3 Проекта 2019 г. закрепляет в качестве правовой основы профилактики семейно-бытового насилия два федеральных закона, при этом сам Проект рассматривается в качестве специального закона. Более целесообразным представляется вариант Проекта 2016 г., который определял правовую основу профилактики, напротив, предельно широко [\[11\]](#).

Среди принципов профилактики семейно-бытового насилия назван индивидуальный подход к каждой семье и к каждому лицу, подвергнувшемуся семейно-бытовому насилию. Однако остается неясным, является ли семья субъектом административно-правовых отношений, регулируемых данным законом, или объектом применяемого административно-правового воздействия. Кроме того, неясны причины, по которым законодатель, при осуществлении профилактики, отказался от индивидуального подхода к самому нарушителю, поскольку избрание той или иной формы профилактического воздействия (по существу – правоприменительное действие) не может не учитывать индивидуальных особенностей последнего.

Целесообразными для включения в окончательную версию нового проекта представляются также статьи 7-14 Проекта 2016 г., распределяющие полномочия всех органов государственной власти и местного самоуправления в сфере профилактики семейно-бытового насилия.

Среди субъектов профилактики семейно-бытового насилия в Проекте 2019 г. называются медицинские организации, которые закон императивно обязывает извещать органы внутренних дел «о фактах обращения лиц, в отношении которых есть основания полагать, что вред их здоровью причинен семейно-бытовым насилием». При всей значимости того обстоятельства, что, согласно данному проекту, информация о домашнем насилии передается в органы внутренних дел без согласия жертвы, нельзя не отметить, что эта обязанность медицинских организаций возникает лишь по факту

«обращения» лица за медицинской помощью, а не по факту ее оказания. Однако термин «обращение», указывающий на полную правосубъектность лица, не охватывает случаев оказания медицинской помощи лицам, не способным «обратиться» за ней - в контексте, например, термина «обращение», как он закреплен в п. 9 ст. 2 Федерального закона «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» [\[12\]](#). Иначе говоря, термин «обращение» не охватывает всех оснований приобретения правового статуса пациента и оснований оказания медицинской помощи, предусмотренных законодательством. Поэтому представляется, что более полным было бы изложение данного положения в следующей редакции: «о фактах оказания медицинской помощи лицам, в отношении которых есть основания полагать, что вред их здоровью причинен семейно-бытовым насилием» (далее – по тексту). В этом случае обязанность медицинских организаций извещать органы внутренних дел возникала бы в отношении не только «обратившихся» лиц, а в отношении всех лиц, которым была оказана медицинская помощь (всех пациентов).

Статья 17 рассматриваемого проекта – «Основания для осуществления мер профилактики семейно-бытового насилия» - оказалась одной из наиболее дискуссионных.

Прежде всего, следует отметить, что претензии специалистов к понятию семейно-бытового насилия, как оно изложено в проекте рассматриваемого закона, не представляются обоснованными. Так, по мнению М. Давтян, «побои, причинение вреда здоровью в семье не подпадают под закон о домашнем насилии» [\[13\]](#), из чего, по ее мнению, следует, что меры профилактики семейно-бытового насилия применяться к административно-правовым и уголовно-правовым случаям применения семейно-бытового насилия не могут. Однако представляется, что данные меры вполне могут применяться на основе подпункта 4 пункта 1 статьи 17 Проекта, согласно которому «основанием для осуществления мер профилактики семейно-бытового насилия является... 4) установление должностным лицом органа внутренних дел факта совершения семейно-бытового насилия или угрозы его совершения». Очевидно, что должностное лицо, получив сообщение о побоях или причинении вреда здоровью, будет иметь достаточно оснований для установления наличия угрозы совершения (продолжения) семейно-бытового насилия. Поэтому беспокойство М. Давтян по поводу невозможности применения данного закона в административно-деликтных или криминализованных случаях насилия сложно признать обоснованным.

Еще одним положительным качеством Проекта от 29.11.2019 г. представляется ограничение понятия семейно-бытового насилия определенными категориями родственников и свойственников. Согласно подпункту 1 пункта 2 статьи 18 Проекта, цель профилактики - воздействие на следующих субъектов:

- 1) супругов, бывших супругов или лиц, имеющих общего с потерпевшим от насилия ребенка (детей);
- 2) близких родственников. При этом данный закон не устанавливает правил, по которым определяется содержание понятия «близкие родственники» – несмотря на всю существенность его различия в семейном (ст. 14 СК РФ), административном (ст. 25.6 КоАП РФ) и уголовно-процессуальном (п. 4 ст. 5 УПК РФ) отраслях;
- 3) совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство иных лиц, связанных свойством.

Однако данный перечень упускает лиц, относящихся к категории совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство родственников. Такое упущение выглядит тем менее приемлемым, что свойственники («лица, связанные свойством») в данный перечень законодателем были включены. Обоснованным представляется предложение о включении в названный перечень иждивенцев пострадавших: все они, в отличие от лиц, состоящих в гражданском браке, относятся к членам семьи [\[14\]](#), что и составляет основной объект охраны.

Сложно, с точки зрения законодательной техники, принять и понятие защитного предписания, определенного как «документ, оформленный должностным лицом органа внутренних дел, определяющий меры защиты лиц, подвергшихся семейно-бытовому насилию». Прежде всего, целесообразно вынесение каждый раз отдельного и специального защитного предписания одному лицу и в отношении лишь одного защищаемого предписанием лица. Такая индивидуализация предписания позволит регулировать для каждого потерпевшего индивидуальные меры защиты от одного определенного нарушителя. Кроме того, применение мер защиты должно распространяться не только на лиц, уже подвергшихся бытовому насилию, а на всех лиц, заявивших об угрозе подвергнуться такому насилию. Наконец, в данном понятии нет ни указания на административно-правовую природу данного акта, ни на его индивидуально-правовой характер, ни на цели его вынесения (имеется лишь указание на цели «незамедлительного установления»). Сложно согласиться и с тем, что порядок вынесения защитного предписания отдан законодателем «на откуп» нормативного регулирования МВД: представляется, что данные отношения, в силу их значимости для момента начала действия защитного предписания, должны быть урегулированы законодательно.

Помимо установления профилактических административно-правовых мер охраны, необходимо установление административных гарантий защиты отношений родителей и детей. В Конституции России защита отцовства поставлена в равное положение с традиционным институтом защиты материнства. Так, в трудовых отношениях защита отцовства была, начиная с конца прошлого века, реализована в международных договорах [\[15\]](#), в законодательстве [\[16\]](#) и судебной практике [\[17\]](#). Однако аналогичные отраслевые меры административно-правовой охраны отцовства на законодательном уровне практически отсутствуют. На практике это приводит к избыточно свободному административному усмотрению в вопросах воспитания детей отцами. Так, лишь благодаря федеральным СМИ стала известна попытка лишения органами опеки Хворостянского района Самарской области родительских прав многодетного (детей 11, 13 и 15 лет) одинокого отца, «виновного», по их мнению, в том, что его сыновья не знают, «кто такой Чебурашка и кот Леопольд», что в их доме нет телевизора, а умение одного из вязать крючком оценивалось ими как признак «нетрадиционной ориентации». Показательно, что органы опеки дважды пытались инициировать судебный процесс о лишении родительских прав: в первый раз дети три месяца провели в приюте и были подвергнуты социально-психиатрической экспертизе, во второй – разбирательство завершилось их обращением в прокуратуру. Не смутил органы опеки и тот факт, что папа – сотрудник европейской компании, работающий на удаленной основе, семья долгое время прожила в европейских странах, а дети владеют несколькими иностранными языками [\[18\]](#). При всей одиозности созданной опекой ситуации, никакой ответственности за вторичную неудачную попытку инициирования дела о лишении родительских прав самарские органы опеки и должностные лица не понесли. Представляется возможной постановка вопроса и о предоставлении в таких случаях бесплатной помощи адвоката.

В российском законодательстве нет и каких-либо, направленных на защиту интересов отцов - плательщиков алиментов, механизмов контроля над целевым, т.е. сугубо на содержание ребенка, расходованием алиментных средств. Известно, что в европейских правовых системах право на получение алиментов обусловлено правом алиментоплательщика получать от алиментополучателя отчет о таком расходовании, однако в этом случае необходимым становится и регулирование споров об их использовании. Кроме того, не вполне ясно, как оперативно может отреагировать плательщик алиментов в случае, если он не согласен с направлениями такого использования. В России функция первичного разрешения таких споров может быть передана на административное усмотрение органов опеки: именно они могут предписать алиментополучателю прекратить нецелевое использование денежных средств, на них возможно возложение полномочий по предъявлению исков о признании недействительными сделок, направленных распорядителем алиментных средств на цели иные, нежели содержание ребенка. Кроме того, возможным представляется закрепление в КоАП РФ специального состава, устанавливающего ответственность распорядителя (владельца) алиментов за нецелевое использование денежных средств, полученных от плательщика алиментов, а также такой меры административного пресечения, как временный запрет получателю алиментов использовать их на определенные цели.

Таким образом, расширение административно-правового регулирования семейных отношений представляется давно назревшим и необходимым самим их участникам, с условием, что такое расширение будет сопровождаться установлением административно-правовых гарантий от необоснованного вмешательства в дела семьи.

Библиография

1. История Маргариты Грачевой, которой муж отрубил кисти обеих рук [Электронный ресурс] // Сайт РИА Новости.-Режим доступа: <https://ria.ru/20181022/1530984510.html>
2. Постановление ЕСПЧ от 09.07.2019 г. Дело «Володина против России» (жалоба № 41261/17) (англ.) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=64771#09016092777564233>
3. «Я тебя сейчас, с..., убивать буду». Большинство женщин, осужденных за убийство, защищались от домашнего насилия. Исследование «Новой газеты» и «Медиазоны» [Электронный ресурс] // Сайт «Новая газета».-Режим доступа: <https://novayagazeta.ru/articles/2019/11/25/82847-ya-tebya-seychas-suka-ubivat-budu>
4. Челищева В. «Факты насилия доказаны экспертизами». Сестрам Хачатурян предъявили обвинение в окончательной редакции // Новая газета. 2019. 21 июня.
5. Не только Хачатурян: другие громкие дела о насилии в РФ [Электронный ресурс] // Сайт «DW». – Режим доступа: <https://www.dw.com/ru/не-только-хачатурян-другие-громкие-дела-о-насилии-в-рф/a-49475673>
6. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ (в ред. от 02.08.2019 г. № 315-ФЗ) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».-Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34481/
7. Уголовный кодекс РФ: федеральный закон от 13 июня 1996 г. N 63-ФЗ (в ред. от 26.07.2019 г. № 209-ФЗ) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».-Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/

8. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 02.12.2019 № 409-ФЗ) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс».-Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/
9. Федеральный закон «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» (проект) [Электронный ресурс] // Сайт Совета Федерации. – Режим доступа: <http://council.gov.ru/media/files/rDb1bpYASUAxolgmPXEFKLUiQ7JAARUS.pdf>
10. Конвенции Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбул, 11 мая 2011 г.) [Электронный ресурс] // Сайт «Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации». – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420206767>
11. Паспорт проекта Федерального закона N 1183394-6 "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "О профилактике семейно-бытового насилия" [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=151046#08971924082813337>
12. Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ (ред. от 29.05.2019 г. № 119-ФЗ) [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_121895/9f906d460f9454a8a0d290738d9fc2798c1e865a/
13. Литвинова М. «Ни одну потерпевшую я не смогу защитить этим законом». Адвокат Мари Давтян о законопроекте о профилактике бытового насилия [Электронный ресурс] // Сайт «Коммерсантъ». 29.11.2019 г. Режим доступа: https://www.kommersant.ru/doc/4178442?utm_referrer=https%3A%2F%2Fzen.yandex.com
14. Пушкина и Роднина предложили расширить круг защищаемых от насилия в семье [Электронный ресурс] // Сайт «РБК» от 08.12.2019 г. – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/politics/08/12/2019/5dea2d369a79477c77060b5b>
15. Конвенция N 156 Международной организации труда "О равном обращении и равных возможностях для трудящихся мужчин и женщин: трудящиеся с семейными обязанностями" (принята в г. Женеве 23.06.1981 на 67-ой сессии Генеральной конференции МОТ) // Бюллетень международных договоров. 2004. № 10. С. 11-15.
16. Федеральный закон от 30.06.2006 N 90-ФЗ "О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации, признании не действующими на территории Российской Федерации некоторых нормативных правовых актов СССР и утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации" (ред. от 28.12.2013) // Собрание законодательства РФ. 2006. № 27. Ст. 2878; 2013. № 52. Ст. 6986.
17. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2011 № 28-П "По делу о проверке конституционности части четвертой статьи 261 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина А.Е. Остаева" // Собрание законодательства РФ. 2011. № 52. Ст. 7639.
18. «Ваши дети не знают про Чебурашку!» В Самарской области лишают родительских прав за отсутствие телевизора [Электронный ресурс] // Сайт «ФедералПресс». – Режим доступа: <https://fedpress.ru/news/63/society/2335582>