

ЭКСПЕРТНОЕ ЗАКЛЮЧЕНИЕ

экспертной рабочей группы федерального уровня о принятии мер по реализации общественной инициативы № 77Ф121941 «Принять закон о противодействии домашнему насилию»

Настоящее экспертное заключение подготовлено в соответствии с пунктом 24 Правил рассмотрения общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет-ресурса «Российская общественная инициатива», утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 04 марта 2013 года № 183, по результатам рассмотрения общественной инициативы № 77Ф121941 «Принять закон о противодействии домашнему насилию» (далее – общественная инициатива) с учетом мнений членов экспертной рабочей группы федерального уровня (далее – экспертная рабочая группа) и официальных позиций профильных федеральных органов исполнительной власти.

Представленная на рассмотрение экспертной рабочей группы общественная инициатива включает в себя текст общественной инициативы. Дополнительные материалы, включая проект соответствующего нормативного правового акта, отсутствуют.

1. Относительно предложения общественной инициативы «Ввести охранные ордера, запрещающие агрессорам приближаться к пострадавшим» экспертная рабочая группа отмечает, что в соответствии с действующим правовым регулированием в рамках уголовного судопроизводства предусмотрено *принятие мер безопасности в отношении потерпевших, свидетелей или иных участников уголовного судопроизводства, а также их близких родственников, родственников или близких лиц* при наличии достаточных данных о том, что им угрожают убийством, применением насилия, уничтожением или повреждением их имущества либо иными опасными противоправными действиями¹.

¹ Часть 9 статьи 166, часть 2 статьи 186, часть 8 статьи 193, пункт 4 части 2 статьи 241, часть 5 статьи 278 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

В статье 6 Федерального закона от 20 августа 2004 года № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» установлен перечень мер безопасности, которые могут применяться в отношении защищаемого лица: личная охрана, охрана жилища и имущества, выдача специальных средств индивидуальной защиты, связи и оповещения об опасности; обеспечение конфиденциальности сведений о защищаемом лице; переселение на другое место жительства; замена документов; изменение внешности; изменение места работы (службы) или учебы; временное помещение в безопасное место; применение дополнительных мер безопасности в отношении защищаемого лица, содержащегося под стражей или находящегося в месте отбывания наказания, в том числе перевод из одного места содержания под стражей или отбывания наказания в другое.

С учетом данных о личности подозреваемого или обвиняемого, фактических обстоятельствах уголовного дела и представленных сторонами сведений при избрании меры пресечения в виде запрета определенных действий суд может возложить запрет о нахождении в определенных местах, а также ближе установленного расстояния до определенных объектов, посещать определенные мероприятия и участвовать в них; общаться с определенными лицами².

С учетом изложенного экспертная рабочая группа отмечает *целесообразность* проработки внесения изменений в статью 53 Уголовного кодекса Российской Федерации в части дополнения ее ограничением (запретом) для осужденного приближаться к потерпевшему на определенное расстояние.

В этой связи экспертная рабочая группа полагает необходимым рекомендовать заинтересованным федеральным органам исполнительной власти разработку проекта федерального закона, определяющего основания и порядок выдачи охранных ордеров; проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс административного судопроизводства», направленного на разработку положений о производстве по административным делам об административном

² Пункты 2 и 3 части 6 статьи 105.1 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

надзоре за лицами, в отношении которых выданы охранные ордера; проекта федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», направленного на установление ответственности для лиц, нарушавших требования, предусмотренные охранным ордером.

В отношении данных предложений необходимо отметить, что предлагаемые изменения в статью 53 Уголовного кодекса Российской Федерации будут относиться исключительно к отношениям уголовно-правового характера, т.е. будут применимы в отношении лиц, уже осужденных за факты домашнего насилия, в то время как большинство ситуаций домашнего насилия на первичной стадии еще не имеет уголовно-правовой квалификации. В связи с этим отмечается необходимость внесения в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, а также в Федеральный закон от 02 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» изменений, предусматривающих возможность введения в данные отрасли законодательства:

1) специальных обеспечительных мер, позволяющих судам в рамках гражданского судопроизводства выносить меры запретительного характера в отношении домашних агрессоров на стадии принятия и рассмотрения гражданского иска потерпевшей стороны;

2) специальных мер контроля за исполнением указанных выше обеспечительных мер и впоследствии – за исполнением вступивших в законную силу решений судов по гражданско-правовым искам о пресечении или запрещении действий, нарушающих или создающих угрозу нарушения личного неимущественного права либо посягающих или создающих угрозу посягательства на нематериальное благо (иски о запрете приближения, запрете вторжения, запрете звонков и сообщений и т.п., требования, предъявляемые и удовлетворяемые в соответствии с абзацем вторым пункта 2 статьи 150 ГК РФ). Необходимо решить как проблему недостаточности санкций, предусмотренных за неисполнение судебного акта и неисполнение требований судебного пристава-исполнителя (статья 6 Федерального закона от 02 октября 2007 года № 229-ФЗ

«Об исполнительном производстве»), так и проблему оперативности реагирования судебного пристава-исполнителя, возбудившего производство по этому специфическому требованию неимущественного характера, на сообщение жертвы о приближении агрессора, против которого вынесено определение или решение суда в порядке гражданского судопроизводства.

2. Относительно предложения общественной инициативы «Обязать сотрудников правоохранительных органов незамедлительно осуществлять выезд при сообщении о насилии или непосредственной угрозе насилия» экспертная рабочая группа отмечает, что действующим законодательством уже предусмотрена такая обязанность.

В соответствии с пунктом 2 статьи 12 Федерального закона от 07 февраля 2011 года № 3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон о полиции) на полицию возлагается обязанность *незамедлительно прибывать на место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия, пресекать противоправные деяния, устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности, документировать обстоятельства совершения преступления, административного правонарушения, обстоятельства происшествия, обеспечивать сохранность следов преступления, административного правонарушения, происшествия.*

Незамедлительность реагирования на сообщения о преступлениях, об административных правонарушениях и происшествиях предусмотрена пунктами 12, 14.1, 15, 20, 23, 42, 47 Инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях³.

Неисполнение сотрудниками полиции обязанности незамедлительно прибывать на место происшествия влечет привлечение виновных лиц к уголовной

³ Утверждена приказом Министерства внутренних дел Российской Федерации от 29 августа 2014 года № 736.

ответственности по статье 293 Уголовного кодекса Российской Федерации, что подтверждается судебной практикой⁴.

Безусловно, действующие нормативные акты обязывают сотрудников полиции оперативно реагировать на сообщения о насилии или угрозе его применения. В то же время экспертная рабочая группа считает целесообразным проработать усиление ответственности служащих полиции за несвоевременное реагирование на такого рода вызовы, которое повлекло за собой совершение преступления, а также одновременно усовершенствовать нормы об ответственности заявителей за ложные вызовы.

3. Относительно предложения общественной инициативы «Принудительно выселять агрессора из жилища в случае, если он не имеет права собственности на него» экспертная рабочая группа отмечает следующее.

Порядок прекращения права пользования жилым помещением лицами, прекращающими семейные отношения с собственниками, определен в статье 31 ЖК РФ. В соответствии с частью 4 статьи 31 ЖК РФ в случае прекращения семейных отношений с собственником жилого помещения право пользования данным жилым помещением за бывшим членом семьи собственника этого жилого помещения не сохраняется, если иное не установлено соглашением собственника с бывшим членом его семьи. Исходя из норм части 1 статьи 35 ЖК РФ бывшие члены семьи собственника утрачивают право пользования жилым помещением и должны освободить его. В ином случае собственник жилого помещения вправе требовать их выселения в судебном порядке без предоставления другого жилого помещения. При этом согласно части 3 статьи 45 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации жилищные споры о выселении граждан из занимаемых ими жилых помещений рассматриваются судами с обязательным участием прокурора.

⁴ Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 30 октября 2018 года № 89-УД18-15; Определение Судебной коллегии по уголовным делам Верховного Суда Российской Федерации от 03 сентября 2024 года № 41-УДП24-27-К4.

Также следует отметить, что в соответствии со статьей 91 ЖК РФ при систематическом нарушении прав и законных интересов соседей, использовании жилого помещения не по назначению и иным предусмотренным данной статьей основаниям из жилого помещения, предоставленного по договору социального найма, могут быть выселены наниматель и члены его семьи.

С учетом изложенного экспертная рабочая группа отмечает возможность выселения бывших членов семьи собственника, ограничивающего таким образом их агрессию в адрес пострадавших.

Однако в действительности проблема состоит скорее не в выселении (физическом перемещении лица) из жилого помещения, а в сохранении у такого лица регистрации по месту пребывания или по месту жительства в одном жилом помещении с жертвой или жертвами агрессии. В связи с этим всякие попытки принудительного вывода сотрудниками полиции агрессора из помещения (в случае отсутствия в момент явки полиции оснований для его задержания) будут наталкиваться на предъявление агрессором документа, удостоверяющего регистрацию по месту жительства или по месту пребывания в этом жилом помещении.

В связи с этим экспертная рабочая группа считает целесообразным рекомендовать заинтересованным федеральным органам исполнительной власти рассмотреть возможность внесения в действующее законодательство изменений, позволяющих в тех случаях, когда агрессор не имеет права собственности на жилое помещение жертвы или иного права пользования этим помещением, оперативно прекращать регистрацию агрессора по месту жительства или по месту пребывания (что чаще всего имеет место в случае их развода). Целесообразно рассмотреть вопрос об отражении этого подхода в статье 31 Жилищного кодекса Российской Федерации и постановлении Правительства Российской Федерации от 17 июля 1995 года № 713 «Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня лиц, ответственных за прием и передачу в органы регистрационного учета документов для регистрации

и снятия с регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации».

4. Относительно предложения общественной инициативы «Криминализовать побои путем внесения изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации» экспертная рабочая группа отмечает следующее.

УК РФ содержит статью 116 «Побои». Федеральным законом от 03 июля 2016 года № 326-ФЗ⁵ побои в отношении близких лиц были декриминализованы посредством введения административной ответственности за побои, предусмотренной статьей 6.1.1 КоАП РФ. При этом указанным федеральным законом введена статья 116.1 «Нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию или имеющим судимость».

Таким образом, законодатель исходит из того, что за побои или иные насильственные действия, совершенные впервые и причинившие физическую боль, но не повлекшие умышленного причинения легкого вреда здоровью близким людям, предусмотрена административная ответственность, при повторном же совершении указанного правонарушения наступает уголовная ответственность, предусмотренная статьей 116.1 УК РФ.

Кроме того, УК РФ предусмотрена статья 117 «Истязание», под которым понимается причинение физических или психических страданий путем систематического нанесения побоев либо иными насильственными действиями, если это не повлекло последствий, указанных в статьях 111 и 112 УК РФ. Систематические побои и иные насильственные действия при совершении преступления, предусмотренного статьей 117 УК РФ, типичны в отношении потерпевшего, состоящего с виновным в родстве или ином свойстве, особенно при совместном проживании, характерны для домашнего насилия. Возбуждение уголовных дел о преступлениях, предусмотренных статьей 117 УК РФ, не зависит от волеизъявления потерпевшего или его законного представителя.

⁵ Федеральный закон от 03 июля 2016 года № 326-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности».

Помимо изложенного, следует отметить, что в соответствии с пунктами «з» и «п» части 1 статьи 63 УК РФ совершение любого преступления в отношении женщины, заведомо для виновного находящейся в состоянии беременности, малолетнего, другого беззащитного или беспомощного лица либо лица, находящегося в зависимости от виновного, в отношении несовершеннолетнего родителем или иным лицом, на которое возложены обязанности по содержанию, воспитанию, обучению и (или) защите прав и законных интересов несовершеннолетнего, либо лицом, проживающим совместно с несовершеннолетним, являются обстоятельствами, отягчающими наказание, и влекут повышенные меры ответственности.

Однако фактор возможной уголовно-правовой квалификации побоев в отношении членов семьи имеет сдерживающий, превентивный характер и во многих случаях позволяет предотвратить преступление под страхом уголовного наказания.

На основании изложенного экспертная рабочая группа считает возможным рекомендовать заинтересованным органам власти, законодателям, экспертному сообществу, общественным объединениям продолжить дискуссии по совершенствованию уголовного законодательства в части криминализации такого деяния, как нанесение побоев.

5. Относительно предложения общественной инициативы «Признавать защиту пострадавших от агрессоров необходимой обороной» экспертная рабочая группа отмечает следующее.

В соответствии со статьей 37 УК РФ под необходимой обороной понимается защита личности и прав обороняющегося или других лиц, охраняемых законом интересов общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия. При этом в части 2 статьи 37 УК РФ определено, что защита от посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения

такого насилия, является правомерной, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны, то есть умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства. Данные нормы в равной мере распространяются на всех лиц независимо от их профессиональной или иной специальной подготовки и служебного положения, а также независимо от возможности избежать общественно опасного посягательства или обратиться за помощью к другим лицам или органам власти.

Приведенные законоположения направлены на защиту личности и прав обороняющегося.

В правоприменительной практике суды учитывают, что состояние необходимой обороны может быть вызвано и общественно опасным *посягательством, носящим длящийся или продолжаемый характер* (например, незаконное лишение свободы, захват заложников, *истязание* и т.п.). Право на необходимую оборону в этих случаях сохраняется до момента окончания такого посягательства⁶.

При этом в соответствии с пунктом 13 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 года № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление» все сомнения в наличии состояния необходимой обороны и (или) виновности лица, обвиняемого в превышении ее пределов, которые не могут быть устранены в порядке, предусмотренном Уголовно-процессуальным кодексом Российской Федерации, *толкуются в пользу подсудимого*.

Таким образом, экспертная рабочая группа отмечает, что защита пострадавшего от агрессора уже признается действующим законодательством правомерной, если пострадавший не совершает умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства, при этом в целях

⁶ Пункт 5 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 года № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление».

формирования единообразной судебной практики принято вышеуказанное постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в котором даны подробные разъяснения вопросов, возникающих в ходе правоприменения.

Вместе с тем с учетом того, что право человека на защиту является неотъемлемым правом человека на личную неприкосновенность, тесно связано с правом на необходимую оборону и обоснованным причинением вреда нападающему, представляется целесообразным рекомендовать заинтересованным федеральным органам исполнительной власти проанализировать практику применения норм УК РФ о необходимой обороне и при необходимости обратиться к Верховному Суду Российской Федерации с просьбой об актуализации положений постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 года № 19 «О применении судами законодательства о необходимой обороне и причинении вреда при задержании лица, совершившего преступление», с момента принятия которого прошло более десяти лет.

6. Относительно предложения общественной инициативы «Запретить насильственное возвращение в семью пострадавших, которые ранее сбежали из семьи в результате жестокого обращения, угрозы жизни и здоровью, принуждения к вступлению в брак. Лиц, совершивших противоправные насильственные действия, привлекать к уголовной ответственности» экспертная рабочая группа отмечает, что действующее законодательное регулирование уже содержит нормы, запрещающее насильственное возвращение в семью пострадавших, которые ранее сбежали из семьи в результате жестокого обращения, угрозы жизни и здоровью, принуждения к вступлению в брак.

В связи с этим представляется целесообразным рекомендовать заинтересованным органам власти, законодателям, экспертному сообществу, общественным объединениям продолжить дискуссии по совершенствованию практики применения законодательства в данной части.

7. Относительно предложения общественной инициативы «Развивать сотрудничество с правозащитными организациями в целях обучения сотрудников правоохранительных и судебных органов грамотному общению с пострадавшими

от домашнего насилия» экспертная рабочая группа отмечает, что развитие сотрудничества полиции с правозащитными организациями осуществляется в рамках действующего законодательства, а именно статьи 10 Закона о полиции, в соответствии с положениями которой полиция при осуществлении своей деятельности взаимодействует с другими правоохранительными органами и муниципальными органами, общественными объединениями, организациями и гражданами.

Вместе с тем общественный диалог, нацеленный на сотрудничество полиции с представителями гражданского общества, деятельность которых направлена на защиту прав и интересов пострадавших от домашнего насилия, мог бы в значительной мере способствовать профилактике данных правонарушений, повысить уровень доверия граждан к деятельности полиции и в конечном счете усилить работу по защите прав и свобод лиц, подвергающихся домашнему насилию. В этой связи требует обсуждения и проработки вопрос о совершенствовании практики применения частей 5, 7 и 8 статьи 9, статей 10, 50 и 53 Закона о полиции.