

СПЕЦІАЛЬНІ ЗАХОДИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї

Берлач А. І.

В статті визначені спеціальні заходи попередження насильства в сім'ї в Україні, виявленні наявні проблеми їх застосування та вироблені шляхи їх вирішення, а також розроблені відповідні пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Ключові слова: спеціальні заходи; попередження насильства в сім'ї; офіційне попередження; профілактичний облік; захисний припис; корекційна програма.

Статья посвящена исследованию специальных мер предупреждения насилия в семье. Автором выявлены существующие проблемы применения специальных мер предупреждения насилия в семье и предложены направления их решения. Особое внимание уделено анализу проблемных аспектов внедрения коррекционных программ. В статье содержатся соответствующие предложения по усовершенствованию действующего законодательства в сфере предупреждения насилия в семье. Сделан акцент на необходимости законодательного расширения деяний, которые могут быть запрещены защитным предписанием.

Ключевые слова: специальные меры; предупреждение насилия в семье; официальное предупреждение; профилактический учет; защитное предписание; коррекционная программа.

The article investigates the special measures to prevent domestic violence. The author reveals the existing problems of application of special measures to prevent domestic violence and directions of their solutions. Particular attention is paid to the analysis of the problematic aspects of the implementation of remedial programs. The paper contains proposals to improve the existing legislation in the field of prevention of domestic violence. Emphasis is placed on the need to expand the legislative acts that may be prohibited by a protective injunction.

Keywords: special measures; prevention of domestic violence; an official warning; preventive account; protective order; correctional program.

Сучасна суспільно-політична ситуація в Україні, антитерористична операція на Сході, окупація частини території країни загострили і без того актуальну проблему насильства в сім'ї. Відсутній ефективний механізм реінтеграції осіб, що повертаються із зони конфлікту, недостатній рівень соціального захисту внутрішньо переміщених осіб призводять до збільшення рівня насильства в їх сім'ях.

Нові виклики, що постали перед державою та світовою спільнотою в цілому, обумовлюють необхідність перегляду існуючого механізму попередження насильства в сім'ї, пошуку нових дієвих форм та методів діяльності в цьому напрямі, розробки відповідного її адміністративно-правового забезпечення тощо.

Слід відзначити, що в Україні з часу прийняття законодавчих актів, які регулюють відносини в сімейному середовищі, завдяки зусиллям органів публічної адміністрації, громадських організацій вжито заходів, які посприяли суттєвим змінам у ставленні суспільства до проблеми насильства в сім'ї, становленню системи

реабілітації осіб, які від нього постраждали, посиленню захисту дітей від насильства у сім'ї тощо. Проте система попередження насильства в сім'ї потребує подальшого вивчення та удосконалення з врахуванням нових світових орієнтирів, європейських стандартів та суспільних вимог.

Проблема насильства в сім'ї є мультидисциплінарною та досліджувалась вченими з різних галузей знань – О.Б. Андреевою, А.А. Аносенковим, О.М. Бандуркою, А.Б. Благою, О.В. Бойко, Г.В. Джагуповим, Ф.К. Думком, М.В. Євсюковою, Т.В. Журавель, Д.Г. Забродою, Я.М. Квіткою, О.В. Ковальовою, О.О. Лазаренком, К.Б. Левченко, Г.О. Хрисловою, Х.П. Ярмакі та ін. Тривалий час спеціальні заходи попередження насильства в сім'ї не були предметом спеціального дослідження, вивчалися фрагментарно при дослідженні проблем насильства в сім'ї, в рамках ширшої проблематики без комплексного підходу.

Мета даної статті полягає у визначенні спеціальних заходів попередження насильства в сім'ї в Україні, виявленні наявних проблем їх застосування та вироблені шляхів їх вирішення, а також розроблені відповідних пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства у цій сфері.

Відповідно до Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" до спеціальних заходів з попередження насильства в сім'ї належать:

- офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї (ст.10 Закону);
- узяття на профілактичний облік і зняття з профілактичного обліку членів сім'ї, що вчинили насильство в сім'ї (ст.12 Закону);
- обов'язок пройти корекційну програму (ч.3 ст.10 Закону);
- захисний припис (ст.13 Закону).

Розділом III Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" передбачено також можливість стягнення коштів на утримання жертв насильства в сім'ї у спеціалізованих установах для жертв насильства в сім'ї (ст.14 Закону) [1]. Рішення про стягнення з осіб, які вчинили насильство в сім'ї, коштів на відшкодування витрат на утримання жертв насильства в сім'ї у спеціалізованих установах для жертв насильства в сім'ї приймається судом у встановленому законом порядку за позовом адміністрації спеціалізованих установ для жертв насильства в сім'ї.

Спеціальні заходи з попередження насильства в сім'ї не є видами юридичної відповідальності, вони застосовуються паралельно з притягненням правопорушника до відповідальності. Розглянемо більш детально кожен із спеціальних заходів попередження насильства в сім'ї.

Офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї вноситься за результатами перевірки заяви (повідомлення) про вчинення насильства в сім'ї або реальної загрози його вчинення під розписку члену сім'ї, який вчинив насильство в сім'ї, є осудною особою і на момент винесення такого попередження досягнув 16 років, за умови відсутності в його діях ознак злочину.

Метою вжиття цього спеціального заходу є доведення до відома члена сім'ї, який вчинив насильство, що у разі

вчинення таких дій, він може бути притягнутий до юридичної відповідальності згідно з чинним законодавством. При цьому цій особі має бути роз'яснено, які саме діяння визнаються протизаконними, та який вид і міра відповідальності передбачена законодавством за їх вчинення. У разі відмови особи від підписання зазначеного документа в ньому у присутності свідків (за наявності таких) чи потерпілих робиться відповідний запис.

Серед слабких місць даного заходу автори Моніторингу стану виконання законодавства України щодо протидії насильству в сім'ї, зокрема О.М. Бандурка, О.Ф. Бондаренко, В.О. Брижик, К.Б. Левченко та інші, вказують на те, що він не містить переліку заборонених дій. Насильнику не повідомляється письмово, які саме дії він не повинен вчиняти, його лише інформовано, що він може бути притягнутий до кримінальної, адміністративної чи цивільно-правової відповідальності згідно із чинним законодавством чи в обов'язковому порядку повинен буде пройти корекційну програму. При цьому в самому офіційному попередженні вказується лише ті дії насильника, що мали місце. Кривдник може вчиняти дії, відмінні від тих, за які отримав офіційне попередження, змінюючи один вид насильства в сім'ї на інший [2, с. 104].

Здійсненню спеціальних заходів з попередження насильства в сім'ї присвячений Розділ III наказу Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України "Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управлінь (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї" від 07.09.2009 № 3131/386 (далі - Інструкція) [3]. Необхідно констатувати, що положення цього розділу Інструкції в цілому відбивають положення Розділу III Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" та містять лише окремі уточнюючі положення, які спрямовані на створення механізму реалізації спеціальних заходів з попередження насильства в сім'ї.

Відповідно до ч.ч. 1,2 ст. 10 Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" та п.3.1 Інструкції члену сім'ї, який вчинив насильство в сім'ї, вноситься офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, за умови відсутності в його діях ознак злочину, службою дільничних інспекторів міліції або кримінальною міліцією у справах дітей, про що йому повідомляється під розписку.

Офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї може бути винесено осудній особі, яка на момент його винесення досягла 16-річного віку. Про відмову особи від підписання цих документів у них робиться відповідний запис (п.3.5 Інструкції). Форма офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї визначена Додатком 7 до Інструкції.

Звертає на себе увагу той факт, що в Законі не визначено термін, на який вноситься офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, що ускладнює можливість винесення захисного припису. Адже ч.1 ст.13 Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" передбачено, що захисний припис вноситься особі "після отримання офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї" [1]. Таке положення викликає низку неузгодженостей та потребує вирішення.

Враховуючи важливість подальшого контролю за

сім'ями, в яких було виявлено факти вчинення насильства в сім'ї, та особами, яким було винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, уповноважені підрозділи органів Національної поліції беруть їх на профілактичний облік згідно із ст. 12 Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" та п.3.2. Інструкції та проводять з ними виховну і попереджувальну роботу.

Зняття з профілактичного обліку членів сім'ї, які вчинили насильство в сім'ї, проводиться органами, які брали особу на такий облік, якщо протягом року після останнього факту вчинення насильства в сім'ї особа жодного разу не вчинила насильства в сім'ї.

Порядок зняття на профілактичний облік та порядок зняття з профілактичного обліку членів сім'ї, яким було винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, визначається Положенням про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України [4].

На обліку особа перебуває рік, упродовж якого її сім'ю відвідує дільничний інспектор поліції чи працівник молодіжної превенції органів Національної поліції з метою запобігання подальшим випадкам насильства.

Слід зазначити, що, не дивлячись на існування норм, присвячених процедурі постановки на профілактичний облік та зняття з нього, у жодному нормативно-правовому акті не прописана процедура проведення профілактичної роботи з особами, що стоять на такому обліку. Тому слід погодитись з думкою науковців, які наполягають на доцільності прийняття Закону України "Про профілактику правопорушень" [5].

Законом України "Про попередження насильства в сім'ї" був запроваджений новий для України інститут захисного припису, який належним чином зарекомендував себе як ефективний засіб запобігання сімейному насильству в багатьох країнах світу.

Захисним приписом особі, стосовно якої він винесений, може бути заборонено чинити певну дію (дії) по відношенню до дитини, яка стала жертвою насильства в сім'ї, а саме:

- чинити конкретні акти насильства в сім'ї;
- отримувати інформацію про місце перебування жертви насильства в сім'ї; розшукувати жертву насильства в сім'ї, якщо жертва насильства в сім'ї за власним бажанням перебуває у місці, що невідоме особі, яка вчинила насильство в сім'ї;
- відвідувати жертву насильства в сім'ї, якщо вона тимчасово перебуває не за місцем спільного проживання членів сім'ї;
- вести телефонні переговори з жертвою насильства в сім'ї [1].

Зазначені обмеження встановлюються на термін до 90 днів з дня погодження захисного припису прокурором. На погодження захисного припису начальнику відповідного підрозділу поліції та прокурору подаються офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, заява та повідомлення (інформація) про вчинення насильства в сім'ї або реальну загрозу його вчинення та інші матеріали, які характеризують особу, яка вчинила насильство в сім'ї. Захисний припис не підлягає погодженню у разі наявності в діях особи, яка вчинила насильство в сім'ї, ознак злочину.

Слід звернути увагу на те, що при існуючій забороні особі, якій винесено захисний припис, ведення телефонних переговорів з жертвою насильства в сім'ї вона має

незаборонені можливості для психологічного тиску на жертву у формі надсилання текстових повідомлень електронною поштою, за допомогою мобільного телефону, використовуючи соціальні мережі тощо. Отже, існує необхідність більш ретельного підходу до визначення дій, вчинення яких може бути заборонено захисним приписом.

Крім того, слід зазначити, що зазначений перелік дій, вчинення яких може бути заборонено захисним приписом, або до вчинення яких зобов'язує захисний припис, є занадто обмежений. На наш погляд, його слід розширити, зокрема обов'язково внести до цього переліку можливість встановлення для особи, яка вчинила насильство в сім'ї, заборони на володіння вогнепальною зброєю, адже наявність останньої у особи, яка вчиняє насильство в сім'ї, підвищує рівень небезпеки для жертви такого насильства.

Захисний припис може бути винесений осудній особі, яка на момент його винесення досягла 16-річного віку [1]. Форма захисного припису визначена Додатком 11 до Інструкції.

На наш погляд, захисний припис в тому вигляді, в якому існує на сьогоднішній день, має недостатню ефективність. Так, по-перше, невизначення строку, на який виноситься офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, ускладнює процес винесення захисного припису, який поставлений в пряму залежність від нього.

По-друге, в Україні саме працівники поліції мають право виносити особі, яка вчинила насильство в сім'ї, захисний припис, саме вони повинні контролювати його виконання, і складати протоколи про адміністративне правопорушення за ст. 173² КУпАП у разі його невиконання, а судді в свою чергу, повинні притягувати особу, яка порушила чи не виконала вимоги, передбачені захисним приписом, знову ж таки до адміністративної відповідальності.

Також слід звернути увагу на те, що захисний припис, як це не парадоксально, виноситься кривдникові, а не жертві насильства в сім'ї. В такому випадку, на наш погляд, правильніше виглядатиме його найменування обмежувальним приписом.

Крім того, законодавством, на жаль, не передбачене ознайомлення жертви сімейного насильства зі змістом даного акту, тому робиться висновок, що насправді захисний припис не охороняє особисто жертву - він встановлює обмеження для кривдника, і жертва, не маючи у себе хоча б копії захисного припису, не може оскаржити в установленому порядку дії кривдника.

Систему спеціальних заходів з попередження насильства в сім'ї, передбачену Законом України "Про попередження насильства в сім'ї" згідно з Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї" від 25.09.2008 було доповнено обов'язком проходження корекційних програм [6].

Корекційні програми були визначені як "програми, спрямована на формування гуманістичних цінностей та ненасильницької моделі поведінки в сім'ї особи, яка вчинила насильство в сім'ї" [1].

У разі вчинення особою насильства в сім'ї, після отримання нею офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї, ця особа направляється до кризового центру для проходження корекційної програми, а також щодо неї у випадках і в

порядку, передбачених чинним законодавством, може бути внесено захисний припис. Проходження корекційної програми для такої особи є обов'язковим.

Відповідно до ч. 3 ст. 10 Закону України "Про попередження насильства в сім'ї" та п. 3.3. Інструкції у разі вчинення особою насильства в сім'ї після отримання нею офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї уповноважений підрозділ органів поліції видає цій особі під розписку направлення на проходження корекційної програми та в триденний строк надсилає до відповідного кризового центру повідомлення про направлення особи на проходження корекційної програми.

Непроходження корекційної програми особою, яка вчинила насильство в сім'ї, є підставою для притягнення винної особи до адміністративної відповідальності за ст. 173² КУпАП.

Слід відзначити, що механізм направлення на проходження корекційної програми є недосконалим. Так, виходячи з системного аналізу ст.10 Закону, у разі вчинення насильства в сім'ї в формі злочину винна особа може бути зобов'язана пройти корекційну програму тільки у тому випадку, якщо до цього вона скоїла насильство в сім'ї у формі іншого правопорушення та їй було винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї [1]. Такий підхід очевидно не відповідає цілям запровадження корекційних програм.

Україна одна з небагатьох країн світу де впроваджуються корекційні програми для осіб, що вчиняють насильство в сім'ї. Проте на сьогоднішній день існують певні проблеми в практичній реалізації корекційних програм.

По-перше, корекційні програми створені далеко не у всіх областях. Причинами такої ситуації є як нестаток коштів, так і неусвідомлення практичними працівниками важливості створення таких програм. Існує замкнене коло: працівники органів поліції не направляють винних у вчиненні насильства в сім'ї осіб на корекційні програми, оскільки останні не створені в регіоні, а співробітники координаційного органу на місцях не ініціюють питання про створення таких програм, оскільки здійснюють аналіз необхідності їх створення саме згідно повідомлень про направлення на корекційні програми. За умови відсутності таких програм, на наш погляд, направляти таких осіб слід до того органу, який повинен ініціювати питання про їх створення, тобто до координаційного органу з попередження насильства в сім'ї.

По-друге, особа може бути зобов'язана пройти корекційну програму тільки після отримання нею офіційного попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї. В свою чергу офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї виноситься члену сім'ї, який вчинив насильство в сім'ї, лише за умови відсутності в його діях ознак злочину. Отже, у разі вчинення насильства в сім'ї в формі злочину винна особа може бути зобов'язана пройти корекційні програми тільки у тому випадку, якщо до цього вона скоїла насильство в сім'ї у формі іншого правопорушення та їй було винесено офіційне попередження про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї. Такий підхід вочевидь суперечить духу законодавства про попередження насильства в сім'ї.

Отже, таке важливе та багатообіцяюче нововведення, як корекційні програми, що досить позитивно зарекомендували себе у зарубіжних країнах, на жаль, не знайшло

належної реалізації в Україні.

Слід об'єднати зусилля науковців та практичних працівників з тим, щоб спеціальні заходи попередження насильства в сім'ї перетворити із формальних законодавчих вимог на дійсно ефективний інструментарій попередження насильства в сім'ї.

Література

1. Закон України "Про попередження насильства в сім'ї" від 15.11.2001 р. № 2789-III [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2789-14/print1419207718774383>.

2. Моніторинг стану виконання законодавства України щодо протидії насильству в сім'ї. 2001-2011 роки / [О. М. Бандурка, О. Ф. Бондаренко, В. О. Брижик та ін.; заг. ред. О. М. Бандурки, К. Б. Левченко]. - Х.: Права людини, 2011. - 240 с.

3. Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України "Про затвердження Інструкції щодо порядку взаємодії управління (відділів) у справах сім'ї, молоді та спорту, служб у справах дітей, центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді та відповідних підрозділів органів внутрішніх справ з питань здійснення заходів з попередження на-

сильства в сім'ї" від 07.09.2009 №3131/386 // Офіційний вісник України. - 2009. - №79. - Ст. 2695 (із змінами).

4. Наказ Міністерства внутрішніх справ України №550 від 11.11.2010 р. "Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України" // Офіційний вісник України. - 2010. - №95. - Ст. 3386.

5. Волощук А.М., Ярмачі Х.П., Ковальова О.В. Діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї: Монографія, Одеса: ОДУВС, 2013. - 217 с.

6. Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення законодавства стосовно протидії насильству в сім'ї" від 25 вересня 2008 року [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19/page>.

Берлач А.І.,

доктор юридичних наук, професор

КНУ ім. Т.Г.Шевченка

Надійшла до редакції: 08.11.2015

УДК 342.98.000.34(091)

СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ АДМІНІСТРАТИВНИХ КОМІСІЙ ЯК ОРГАНІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ЮРИСДИКЦІЇ: ІСТОРИЧНИЙ АСПЕКТ

Байрактар В. Д.

У статті здійснено історичний екскурс становлення інституту адміністративних комісій як органів адміністративної юрисдикції. Дано короткі характеристики адміністративних комісій на певних етапах їхнього розвитку.

Ключові слова: адміністративна комісія, адміністративне правопорушення, органи адміністративної юрисдикції.

В статье осуществлен исторический экскурс становления института административных комиссий как органов административной юрисдикции. Даны краткие характеристики административных комиссий на определенных этапах их развития.

Ключевые слова: административная комиссия, административное правонарушение, органы административной юрисдикции.

The article presents the historical review the institute of administrative committees as organs of administrative jurisdiction. Given a brief description of the administrative committees at certain stages of their development.

Keywords: administrative committee, executive committee, authority administrative jurisdiction.

Правова природа адміністративних комісій при виконавчих органах місцевого самоврядування як органів адміністративної юрисдикції має тривалу історію становлення, оскільки вже кілька десятиліть, поряд з іншими суб'єктами, перебувають у системі органів адміністративної юрисдикції. Однак не зважаючи на тривалу юридичну історію у вітчизняній науці адміністративного права, цей юрисдикційний орган не підданий детальному

науковому аналізу, хоча в радянській адміністративній науці різні аспекти організації та діяльності адміністративних комісій, у різних наукових обсягах, досліджено в працях М.П. Банних, Д.Н. Бахраха, Р.Ф. Васільєва, І.А. Галагана, А.Т. Гньотова, В.А. Іванова, Р.К. Каюмова, А.П. Ключніченко, А.П. Корсєва, Б.М. Лазарєва, В.А. Лорії, А.Е. Лунева, В.І. Попової, Ф.С. Разарєнова, Л.М. Розіна, Н.Г. Саліщевої, В.Д. Сорокіна, М.С. Студенікіної, А.П. Шергіна, А.Ю. Якімова, О.М. Якуба та багатьох інших. Хоча вітчизняна адміністративістика цьому інституту юрисдикційної діяльності пред'явлена працями В.Б. Авер'янова, В.С. Бердника, А.В. Кишинського, В.К. Колпакова, Д.М. Лук'янця, М.Я. Масленнікова, О.І. Миколенка, М.Р. Сиротяка, М.М. Тищенко та А.П. Шергіна, однак вони переважно висвітлювали юрисдикційні та процесуальні аспекти адміністративних комісій, тоді як організаційно-правові аспекти цього інституту адміністративного права залишилися поза увагою.

Метою цієї статті є наміри заповнити існуючу наукову прогалину, опираючись на особливості досліджуваного колегіального органу в різні історичні періоди, починаючи з післяреволюційних часів початку двадцятого століття.

Звертаючись до перших нормативно-правових актів, які регулювали процедурну адміністративно-деліктну діяльність на території України, варто виділити Адміністративний кодекс УРСР, затверджений Постановою Всеукраїнського Центрального Виконавчого Комітету від 12 жовтня 1927 р. "Про надання чинності Адміністративному Кодексові УСРР", оскільки ним уперше було законодавчо закріплено систему органів і посадових осіб, уповноважених розглядати справи про адміністративні

© В.Д. Байрактар, 2015