

Б. К. ЛЕВКІВСЬКИЙ

Богдан Казимирович Левківський, кандидат юридичних наук, старший науковий співробітник Науково-дослідного інституту приватного права і підприємництва НАПрН України

**ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЮРИСДИКЦІЙНОГО ЗАХИСТУ ОСІБ,
ПОСТРАЖДАЛИХ ВІД НАСИЛЬСТВА В СІМ'І (ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА)**

Сім'я завжди була і залишається на сьогодні єдиним основним джерелом матеріальної та емоційної підтримки її членів, необхідної для розвитку кожного з них, засобом збереження і передачі культурних цінностей від покоління до покоління, відновлення населення та виховання повноцінних членів суспільства. Отже, сім'я залежить від суспільства, в якому функціонує, так само як і суспільство залежить від сім'ї. Цей двосторонній вплив може бути як прогресивним, так і руйнівним.

Функціонуючи в рамках суспільства, кожна сім'я гостро реагує на будь-які зміни, що відбуваються у ньому, пропускаючи через себе всі позитивні та негативні явища. У кризовому суспільстві, в якому загострені соціально-економічні проблеми, не зберігаються традиції сімейного співжиття, сімейного виховання, втрачають свою актуальність традиційні сімейні цінності, а відтак мікроклімат у ній, сім'я в цілому поступово зазнає негативних змін, що, безумовно, відображається на якості виконання сім'єю її відтворюючої та виховної функції.

Для України це питання особливо важливе, оскільки кризові соціально-економічні явища значно погіршили становище сім'ї в суспільстві. У переважній більшості сімей прибутки значно нижчі за необхідні витрати, що спричинило зменшення витрат на культурні потреби; виникає небезпека деформації соціалізації нових поколінь. Особливо ці зміни зачепили молоді сім'ї в Україні¹.

Одним із негативних наслідків впливу кризових соціально-економічних явищ на сім'ю є щорічне зростання проявів насильства в сім'ї, домашнього або побутового насильства.

Наша держава першою серед країн СНД на законодавчому рівні запровадила нормативні акти, які присвячені захисту членів сім'ї від проявів насильства. Так, Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про охорону дитинства» від 26 квітня 2001 р.² та профільний Закон України – «Про попередження насильства в сім'ї» від 15 листопада 2001 р.³

Стали частиною національного законодавства окремі міжнародні документи у сфері захисту прав членів сім'ї, зокрема: Факультативний протокол до Конвенції про права дитини щодо торгівлі дітьми, дитячої проституції і дитячої порнографії (ратифікований у квітні 2003 р.); Європейська конвенція з питань боротьби проти торгівлі людьми (підписана у листопаді 2005 р.); Європейська Конвенція про здійснення прав дітей (дата підписання від імені України 15 травня 2003 р., дата ратифікації – 3 серпня 2006 р. (із заявою)⁴.

Впроваджено низку нормативних актів, які визначають компетенцію уповноважених державою органів щодо попередження та захисту від насильства в сім'ї, встановлюють загальний порядок взаємодії цих органів. Зокрема, Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову від 26 квітня 2003 р № 616 «Про затвердження Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу» (далі – Порядок). Цей Порядок визначає механізм прийняття, обліку та розгляду заяв і повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу.

У 2009 р. спільним Наказом Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту і Міністерства внутрішніх справ України було затверджено Інструкцію 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 (далі – Інструкція).

У бік посилення відповідальності за вчинення насильства в сім'ї було змінено й норми Кодексу України про адміністративні правопорушення, зокрема санкцію ст. 173-2⁵.

Однак, не зважаючи на такий масив нормативних актів, спрямованих на попередження насильства в сім'ї, це ганебне явище у нашій державі набирає обертів.

Про гостроту проблеми насильства в сім'ї свідчить як статистика МВС України, так і дані досліджень та громадських організацій. Кількість осіб, які перебувають на профілактичному обліку за вчинення насильства в сім'ї, щорічно зростає і наближається вже до ста тисяч. І це при тому, що насильство в сім'ї є латентним правопорушенням, тому існуюча статистика не відображує його масштабів. Тож зростання кількості зафіксованих міліцією випадків насильства в сім'ї поки не можна розглядати в якості індикатора погіршення ситуації або показника для оцінки роботи органів внутрішніх справ (далі – ОВС)⁶.

Сприяє збільшенню випадків насильства в сім'ї відсутність дієвих механізмів реалізації норм матеріального права, затримка з внесенням змін у процесуальні норми, низький рівень спеціальних знань із захисту жертв насильства в сім'ї серед працівників уповноважених державою органів, відсутність відповідаль-

ності працівників уповноважених державою органів щодо попередження насильства в сім'ї, загальна тир-пима позиція у нашому суспільстві до проявів домашнього насильства.

У наукових колах проблема насильства в сім'ї досить інтенсивно й широко досліджується. Науковцями вивчається широкий спектр цього явища, починаючи від дослідження правових механізмів попередження насильства над дітьми, захисту дітей–жертв сімейного насильства, питань захисту від насильства дорослих членів сім'ї та завершуючи проблемами правового забезпечення діяльності уповноважених державою органів щодо попередження насильства в сім'ї (домашнього насильства).

Свого часу дану проблему в аспекті захисту суб'єктивних сімейних прав досліджували такі вчені, як: З. Ромовська, І. Жилінкова, С. Коталейчук, О. Коломоєць, Ю. Буров, І. Жеребной, А. Блага, Л. Колпакова та інші. Однак, не зважаючи на таку наукову розробленість даної теми, рекомендацій з удосконалення норм матеріального права та механізмів їх реалізації, багато питань у цій сфері ще залишаються дискусійними.

Метою цієї статті є спроба на основі правового аналізу законодавства щодо попередження насильства в сім'ї та практики його застосування дослідити особливості захисту жертв насильства в сім'ї, механізми взаємодії уповноважених державою органів та посадових осіб з протидії насильству в сім'ї й захисту жертв насильства в сім'ї, виявлення можливих шляхів удосконалення системи юрисдикційного захисту від домашнього насильства, впровадження нових механізмів захисту та реагування на факти домашнього насильства.

Аналізуючи положення Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» (далі – Закон) та законодавства щодо захисту жертв насильства в сім'ї в цілому, можна констатувати відсутність в сучасній Україні єдиного державного бачення системи юрисдикційного захисту жертв насильства в сім'ї, дієвого механізму реалізації жертвами насильства в сім'ї права на захист.

Чинний нині Закон не містить єдиної системи юрисдикційного захисту жертв насильства в сім'ї. Повноваження державних органів та осіб, на яких покладено обов'язок щодо захисту осіб від насильства в сім'ї, мають загальний характер, а дії їх неузгоджені за єдиною системою співпраці. Складається враження, що немає єдиного бачення проблеми насильства в сім'ї серед представників різних уповноважених державою суб'єктів цього процесу, що призводить до відсутності єдиної державної системи юрисдикційного захисту від насильства в сім'ї. Сама назва Закону орієнтує на профілактичні дії, а не на реальний захист осіб, які стали жертвами проявів насильства в сім'ї.

Значною прогалиною Закону є те, що його норми не поширюють свою дію на випадки домашнього насильства, насильства щодо осіб, які не є членами сім'ї, хоча проживають спільно. Це впливає, зокрема, з аналізу ст. 1 Закону, в якій закріплено низку термінів, які використовуються в даному нормативному акті, визначають суб'єктів, на захист яких поширює свою дію Закон. Так, відповідно до закріпленого визначення жертвою насильства в сім'ї є член сім'ї, який постраждав від фізичного, сексуального, психологічного чи економічного насильства з боку іншого члена сім'ї. Членами сім'ї згідно зі ст. 1 Закону є особи, які перебувають у шлюбі; проживають однією сім'єю, але не перебувають у шлюбі між собою; їхні діти; особи, які перебувають під опікою чи піклуванням; є родичами прямої або непрямої лінії споріднення за умови спільного проживання.

Вбачається, що особи, які припинили шлюб, однак і надалі проживають разом (колишнє подружжя), не можуть розраховувати на захист у випадку вчинення насильства одним із членів колишнього подружжя іншого, у спосіб, передбачений Законом. Така позиція законодавця викликає подив, особливо з огляду на економічний стан широкого загалу населення, оскільки після припинення шлюбу значна кількість осіб залишається надалі проживати в одному помешканні. Захистити цю категорію осіб від проявів насильства в сім'ї можливо шляхом введення додаткових термінів, наприклад, терміна «домашнє насильство» або/і «жертва домашнього насильства». Це дасть змогу поширити дію Закону на випадки насильства, які не підпадають під ознаки насильства в сім'ї, хоча вчиняються особами, які спільно проживають із жертвою насильства.

На жаль, Закон не повною мірою використовує можливості сучасної юрисдикційної системи захисту осіб, не чітко визначає уповноважені державою органи, на які покладено обов'язок здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї. Зокрема, у ст. 3 Закону взагалі не згадується прокуратура, що відповідно до Конституції України (розділ VII), Закону України «Про прокуратуру», Наказу Генеральної Прокуратури від 12 квітня 2011 р. № 3гн «Про організацію правозахисної діяльності органів прокуратури» має вживати заходи прокурорського реагування, спрямовані на захист прав і свобод людини та громадянина, інтересів держави.

У Законі необхідно також закріпити повноваження суду з обов'язковим внесенням змін до положень Кодексу адміністративного судочинства України, що буде повністю відповідати принципам правосуддя, закріплені Конституцією України, зокрема, у ст. 124 7.

Вбачається більш оптимальним виключити з повноважень служби дільничних інспекторів та кримінальної міліції положення щодо винесення захисного припису і наділити такими повноваженнями адміністративний суд. Це дасть змогу розмежувати стадії провадження у справах щодо насильства в сім'ї, а відтак і покращити діяльність всієї системи юрисдикційного захисту жертв насильства в сім'ї. Адже зосередження повноважень щодо виявлення, винесення рішення та контролю його виконання за фактами насильства в сім'ї в системі ОВС, у деяких випадках надає змогу несумлінним працівникам ігнорувати повідомлення про насильство в сім'ї, застосовувати просту профілактичну бесіду тоді, коли необхідно застосовувати інші засоби впливу на особу, яка вчинила насильство в сім'ї, безвідповідально ставитися до контролю за виконанням охоронних приписів.

Доцільно буде залишити за службами ОВС повноваження з питань винесення захисного припису на підготовчій стадії (виявлення та підготовка матеріалів для адміністративного суду) та контролюючій (контроль за виконанням судових рішень, наказів, приписів) закріпивши це в Законі та Постанові Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 616 «Про затвердження Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу»⁸, внівши відповідні зміни в Наказ Міністерства внутрішніх справ від 11 листопада 2010 р. № 550 «Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України»⁹.

Щодо необхідності внесення змін до Кодексу адміністративного судочинства України, то доцільно почати їх із закріплення у положеннях про Скорочене провадження (ст. 183-2) можливості розгляду справ, за поданням служб ОВС або прокурора, про насильство в сім'ї та передбачити можливість винесення судом рішень щодо зазначеної категорії справ¹⁰.

Введення до структури Закону додатково прокуратури та адміністративного суду з обов'язковим закріпленням відповідних повноважень щодо захисту жертв насильства в сім'ї та притягнення до відповідальності винних у вчиненні насильства осіб дасть змогу чітко визначити та окреслити систему юрисдикційного захисту жертв насильства в сім'ї.

Не позбавлені прогалів і нормативні акти, які визначають порядок взаємодії служб та посадових осіб, уповноважених на здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї.

Так, у Постанові Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 616 «Про затвердження Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу» та в спільному Наказі Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України, яким було затверджено «Інструкцію 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 із попередження насильства в сім'ї»¹¹ не встановлено чіткого алгоритму взаємодії з визначенням повноважень, порядку дій та способу взаємодії кожного уповноваженого державою органом або посадовою особи на конкретному етапі провадження у справі про насильство в сім'ї. Вбачається за необхідне провести необхідні нормативні зміни та створити комплексний документ з чітко виписаним алгоритмом стадій, дій уповноважених органів осіб та установ, порядком їх взаємодії. Також необхідною умовою функціонування зазначеного механізму є встановлення відповідальності уповноважених державою осіб органів установ у випадку не додержання порядку впровадження або невиконання вимог взаємодії з чіткою санкцією.

У світовій практиці боротьби з сімейним та домашнім насильством існує декілька концепцій, згідно з якими і розробляється внутрішнє законодавство конкретної країни.

Слід зазначити, що, незважаючи на тотожні ознаки, детермінанти та правові проблеми, у кожній країні склалися свої, інколи притаманні тільки їй, методи попередження та боротьби з цим негативним явищем. Це залежить від багатьох чинників, серед яких, крім рівня життя в країні, стану соціальної активності суспільства, розвитку нормативно-правового забезпечення тощо, важливе місце посідає й усвідомлення суспільством насильства в сім'ї як соціальної проблеми¹².

Деякі країни з урахуванням результатів власної правозастосовної практики та зарубіжного досвіду змінюють внутрішнє законодавство, перебудовують його за новою концепцією, однак кожна з держав, в яких існує спеціалізований нормативний акт, приділяє значну увагу саме механізмам його реалізації, чітко прописуючи повноваження та алгоритм дій уповноважених служб до найменших подробиць.

Щодо існуючих концепцій, то за однією з них пріоритетним питанням є вилучення жертви насильства в сім'ї з сімейного оточення. Ця концепція передбачає створення відповідних служб та центрів реабілітації й допомоги. Таким шляхом пішла України. Однак, як свідчить практика, реалізація цієї концепції вимагає значних фінансових витрат та не покращує ситуації з домашнім насильством.

Останнім часом все більшої популярності набуває інша концепція, згідно з якою відбувається обов'язкове вилучення із сімейного оточення особи, винної у вчиненні насильства. З урахуванням цієї концепції розбудовують та змінюють своє законодавство більшість країн Європи (Швеція, Англія).

Існує також концепція примирення (медіація), яка передбачає можливість примирення жертви з винною особою за участі третьої особи, як правило, психолога або працівника соціальної служби.

Слушною є позиція тих авторів, які вважають, що дії правоохоронних органів повинні бути спрямовані на вилучення із сім'ї насильника, а не жертви. Застосування при цьому низки дій адміністративно-примусового характеру дає змогу комплексно та диференційовано підійти до кожного випадку вчинення насильства в сім'ї¹³.

З урахуванням зазначеного вище вбачається доцільним не вносити зміни в застаріле законодавство, а розробити та впровадити новий нормативний акт, який буде комплексно вирішувати окреслені проблеми; розробити та запровадити сучасну систему юрисдикційного захисту жертв насильства в сім'ї (домашнього насильства). При розробці нового законодавства з питань попередження (протидії) насильства в сім'ї необхідно взяти за основу концепцію, яка передбачає вилучення із сімейного оточення насамперед винної у вчиненні насильства особи.

¹ Сучасні тенденції розвитку сім'ї / Освіта.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://osvita.ua/vnz/reports/sociology/12158/> (дата звернення: 11.07.12).

² Про охорону дитинства: Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III // Офіційний вісник України. – 2001. – № 22. – стор. 4, стаття 981, код акту 189902/2001.

³ Про попередження насильства в сім'ї: Закон України від 15.11.2001 р. № 2789-III // Офіційний вісник України. – 2002. – № 51. – стор. 41, стаття 2258, код акту 20858/2001.

⁴ Національний звіт «Зведена III та IV періодична національна доповідь про реалізацію Україною положень конвенції ООН про права дитини» (2002-2006), 2008 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://childrights.in.ua/upload/CRC_Ukraine%20state%20report_IP%20and%20IV_2008_ukr_09.2008.pdf (дата звернення: 21.09.11). – стор. 8.

⁵ Кодекс України про адміністративні правопорушення: [прийнятий 07 грудня 1984 р. № 8073 – X] // Відом. Верхов. Ради УРСР. – 18.12.1984. – № 51. – Ст. 1122. – Зі змінами; ост. ред. 05.07.2012 р.

⁶ XX Проблеми насильства в сім'ї / Права людини в Україні 2009 – 2010. Доповіді правозахисних організацій // Українська Гельсінська спілка з прав людини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://helsinki.org.ua/index.php?id=1298361848> (дата звернення: 10.07.12).

⁷ Конституція України: [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. № 254 к/96-ВР] // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 39. – Ст. 141. – Зі змінами; ост. ред. 01 лютого 2011 р.

⁸ Про затвердження Порядку розгляду заяв та повідомлень про вчинення насильства в сім'ї або реальну його загрозу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 616 // Офіційний вісник України. – 2003. – № 55, стор. 55, стаття 829, код акту 25092/2003.

⁹ Про затвердження Положення про службу дільничних інспекторів міліції в системі Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 11.11.2010 р. № 555 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 95, стор. 120, стаття 3386.

¹⁰ Кодекс адміністративного судочинства України: [прийнятий 06 липня 2005 р. № 2747 – IV] // Відом. Верхов. Ради України. – 09.09.2005. – № 35. – Ст. 446. – Зі змінами; ост. ред. 17.06.2012 р.

¹¹ Інструкція 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: Наказ Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту, Міністерства внутрішніх справ України від 07.09.2009 р. № 3131/386 // Офіційний вісник України. – 2009. – № 79, стор. 66, стаття 2695.

¹² Коломоєць О. Д. Світовий досвід протидії насильству в сім'ї / О.Д. Коломоєць // Ученые записки Таврического национального университета им. В.И. Вернадского. Серия «Юридические науки». Том 24 (63). – № 1. – 2011. – С.203. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/UZTNU_law/2011_1/uch_24_1law/26_kolomoetz.pdf (дата звернення: 10.07.12).

¹³ Коломоєць О. Д. Вказана праця. – С. 206.

Резюме

У статті розглянуто проблемні аспекти юрисдикційного захисту членів сім'ї – жертв насильства в сім'ї. Проаналізовано сучасний стан системи захисту членів сім'ї, які постраждали від насильства в сім'ї, повноваження суб'єктів владних повноважень на захист. Обґрунтовано необхідність розробки та створення дієвої єдиної системи юрисдикційного захисту членів сім'ї – жертв насильства в сім'ї.

Ключові слова: сім'я, насильство в сім'ї, суб'єкт владних повноважень, система юрисдикційного захисту, жертва насильства в сім'ї.

Резюме

В статье рассмотрены проблемные аспекты юрисдикционной защиты членов семьи – жертв насилия в семье. Проанализировано современное состояние системы защиты членов семьи, пострадавших от насилия в семье, полномочия субъектов властных полномочий на защиту. Обоснована необходимость разработки и создания действенной единой системы юрисдикционной защиты членов семьи – жертв насилия в семье.

Ключевые слова: семья, насилие в семье, субъект властных полномочий, система юрисдикционной защиты, жертва насилия в семье.

Summary

The article deals with the problematic aspects of the jurisdictional protection of family members – victims of domestic violence. The current state of protection of family members of victims of domestic violence, the powers of authority on the subjects of protection. The necessity of designing and creating an effective common system of jurisdictional protection of family members – victims of domestic violence.

Key words: family, family violence, public authority, the system of jurisdictional protection, a victim of domestic violence.

Отримано 12.06.2012