

АДМІНІСТРАТИВНА ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ ЗА ВЧИНЕННЯ ДОМАШНЬОГО НАСИЛЬСТВА: ОСОБЛИВОСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ НОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

Ковальова О. В.

Стаття присвячена дослідженню особливостей адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства на підставі аналізу новел законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству. Підкреслено актуальність подальшого наукового дослідження проблемних питань: кваліфікація насильства за ознакою статі; розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення домашнього насильства; особливості застосування спеціальних заходів щодо протидії домашньому насильству. Наголошено на необхідності оперативної та якісної розробки і впровадження підзаконних актів, спрямованих на врегулювання питань: розгляду заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства; методики оцінки ризиків; винесення термінового заборонного припису та повідомлення про місце тимчасового перебування кривдника, а також розробки науково-практичного коментаря Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству». Обґрунтовано доцільність вилучення штрафу з переліку стягнень за вчинення домашнього насильства та віднесення домашнього насильства до переліку справ, за якими судовий збір не стягується.

Ключові слова: домашнє насильство, насильство за ознакою статі, адміністративна відповідальність, терміновий заборонний припис.

Статья посвящена исследованию особенностей административной ответственности за совершение домашнего насилия на основании анализа новел законодательства в сфере предотвращения и противодействия домашнему насилию. Подчеркнута актуальность дальнейшего научного исследования проблемных вопросов: квалификация насилия по признаку пола; разграничение административной и уголовной ответственности за совершение домашнего насилия; особенности применения специальных мер по противодействию домашнему насилию. Отмечена необходимость оперативной и качественной разработки и внедрения подзаконных актов, направленных на регулирование вопросов: рассмотрения заявлений и сообщений о совершении домашнего насилия; методики оценки рисков; вынесения срочного запретного предписания и сообщения о месте временного пребывания обидчика, а также разработки научно-практического комментария к Закону Украины «О предотвращении и противодействии домашнему насилию». Обоснована целесообразность изъятия штрафа из перечня взысканий за совершение домашнего насилия и отнесения домашнего насилия в перечень дел, по которым судебный сбор не взимается.

Ключевые слова: домашнее насилие, насилие по признаку пола, административная ответственность, запретное предписание.

The article is devoted to the study of the peculiarities of administrative responsibility for domestic violence on the basis of the analysis of legislation in the field of prevention and counteraction to domestic violence. The urgency of further scientific

research of problem issues is emphasized: qualification of gender-based violence; the distinction between administrative and criminal liability for domestic violence; peculiarities of application of special measures for the struggle against domestic violence. The necessity of operative and qualitative development and implementation of subordinate acts aimed at resolving the issues is considered: consideration of applications and reports on domestic violence; methods of risk assessment; the issuance of prohibitory order and notification of the place of the abuser's temporary stay, as well as the development of a scientific and practical commentary on the Law of Ukraine "On Prevention and Combating Domestic Violence". The expediency of extracting a fine from the list of charges for committing domestic violence and naming violence to the list of cases for which the court fee is not levied is substantiated.

Key words: domestic violence, gender-based violence, administrative responsibility, prohibitory order.

Постановка проблеми та її актуальність. Домашнє насильство є глобальною проблемою, на вирішенні якої не одне десятиріччя сфокусована увага нормотворців, наукового середовища та практичних працівників, як на міжнародному, так і національному рівнях.

Загалом, за даними Національної поліції України впродовж 2017 року надійшло понад 110 тисяч заяв, повідомлень про вчинені правопорушення та інші події, пов'язані з насильством в сім'ї. З цього числа потерпілих від кримінальних правопорушень, пов'язаних з насильством в сім'ї, – понад 200 дітей. Відносно осіб, які вчинили насильство в сім'ї, поліцією складено понад 80 тисяч адміністративних протоколів. Особам, які скоюють насильство в сім'ї, винесено понад 70 тисяч офіційних попереджень про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї. Саме домашнє насильство є однією з найрозповсюдженіших у практичній діяльності Національної поліції України категорією справ [1].

Україна в 2001 році була першою серед країн СНД держав, яка прийняла спеціальне законодавство, спрямоване на попередження насильства в сім'ї та притягнення до відповідальності винних у його вчиненні осіб.

З 7 січня 2018 року набрав чинності Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» [2] (далі – Закон), який містить низку позитивних змін, зокрема: розширено коло осіб, на яких розповсюджується дія Закону; передбачено створення Єдиного державного реєстру випадків домашнього насильства; розширено перелік суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері запобігання та протидії домашньому насильству; суттєво розширено повноваження поліції для реагування на випадки домашнього насильства. Слід звернути увагу, що новий Закон оперує поняттями «домашнє насильство» та «форми домашнього насильства», на відміну від Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», який втратив чинність, в якому використовувалися терміни «насильство в сім'ї» та «види насильства». Крім того, замість терміну «жертва» вживається термін «постраждала особа», якою є

особа, яка зазнала домашнього насильства в будь-якій формі. Для означення особи, яка вчинила домашнє насильство в будь-якій формі, в Законі застосовується термін «кривдник».

Одночасно з прийняттям Закону були внесені зміни в статтю 173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), яка зараз передбачає настання адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства, насильства за ознакою статі, невиконання термінового заборонного припису або неповідомлення про місце свого тимчасового перебування [3].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Враховуючи, що домашнє насильство є міждисциплінарною проблемою, її дослідженням займалися учені з різних галузей знань – адміністративного права, кримінології, психології, соціології та інших – О.М. Бандурка, А.Б. Блага, О.В. Бойко, Ф.К. Думко, М.В. Євсюкова, Т.В. Журавель, Я.М. Квітка, О.О. Лазаренко, К.Б. Левченко, О.В. Негодченко, О.М. Ткаленко, Г.О. Христова, Х.П. Ярмакі та ін. Однак в умовах нещодавніх кардинальних змін в адміністративно-правовому забезпеченні запобігання та протидії домашньому насильству, слід констатувати відсутність комплексних наукових досліджень з даної проблематики.

Метою статті є визначення особливостей адміністративної відповідальності за вчинення домашнього насильства на підставі аналізу новел законодавства у сфері запобігання та протидії домашньому насильству.

Виклад основного матеріалу. На цей час адміністративна відповідальність за вчинення домашнього насильства, як вже було зазначено, передбачена в ст. 173-2 КУпАП. Слід підкреслити, що загалом адміністративна відповідальність за ст. 173-2 КУпАП настає за вчинення наступних діянь:

- 1) вчинення домашнього насильства;
- 2) вчинення насильства за ознакою статі;
- 3) невиконання термінового заборонного припису;
- 4) неповідомлення про місце свого тимчасового перебування.

У даній статті ми зосередимо увагу на зазначених діяннях, крім вчинення насильства за ознакою статі, оскільки це питання для окремого дослідження. Значимо лише, що з прийняттям Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» визначення насильства за ознакою статі було закріплено в Законі України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків» як діяння, спрямовані проти осіб через їхню стать, або поширені в суспільстві звичаї чи традиції (стереотипні уявлення про соціальні функції (становище, обов'язки тощо) жінок і чоловіків), або діяння, що стосуються переважно осіб певної статі чи зачіпають їх непропорційно, які завдають фізичної, сексуальної, психологічної або економічної шкоди чи страждань, включаючи погрози таких дій, у публічному або приватному житті. Крім того, вперше було передбачено настання адміністративної відповідальності за вчинення насильства за ознакою статі [4]. Однак в умовах відсутності єдиного експертного розуміння сутності «насильства за ознакою статі», наукових коментарів та роз'яснень з цього питання, через термінологічну плутанину (зокрема, співвідношення насильства та домашнього насильства, насильства за ознакою статі та гендерно зумовленого насильства) вочевидь виникнуть складнощі з правовою кваліфікацією такого насильства. Тому науковцям та практичним працівникам україн необхідно об'єднати зусилля для дослідження даного питання.

Під домашнім насильством слід розуміти діяння (дії або бездіяльність) фізичного, сексуального, психологічного або економічного насильства, що вчиняються в сім'ї чи в межах місця проживання або між родичами, або між колишнім чи теперішнім подружжям, або між іншими особами, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у родинних відносинах чи у шлюбі між собою, незалежно від того, чи проживає (проживала) особа, яка вчинила домашнє насильство, в тому ж місці, що й постраждала особа, а також погрози вчинення таких діянь [2].

Закон виокремлює чотири форми домашнього насильства – фізичне, психологічне, сексуальне, економічне, однак адміністративна відповідальність настає за умисне вчинення будь-яких діянь (дій або бездіяльності) лише фізичного, психологічного чи економічного характеру, внаслідок чого могла бути чи була завдана шкода фізичному або психічному здоров'ю потерпілого. При цьому законодавець розкриває сутність таких діянь: застосування насильства, що не спричинило тілесних ушкоджень, погрози, образи чи переслідування, позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна або коштів, на які потерпілий має передбачене законом право, тощо [3]. Саме використання терміну «тощо» вказує на невиключний перелік наведених діянь. Більш детальні, однак знову ж невичерпні, переліки проявів тієї чи іншої форми домашнього насильства можна знайти в закріплених у Законі визначеннях.

Так, психологічне насильство – форма домашнього насильства, що включає *словесні образи, погрози, в тому числі щодо третіх осіб, приниження, переслідування, залякування, інші діяння, спрямовані на обмеження волевиявлення особи, контроль у репродуктивній сфері*, якщо такі дії або бездіяльність викликали у постраждалої особи побоювання за свою безпеку чи безпеку третіх осіб, спричинили емоційну невпевненість, нездатність захистити себе або завдали шкоди психічному здоров'ю особи.

Економічне насильство – форма домашнього насильства, що включає умисне *позбавлення житла, їжі, одягу, іншого майна, коштів чи документів або можливості користуватися ними, залишення без догляду чи піклування, перешкоджання в отриманні необхідних послуг з лікування чи реабілітації, заборону працювати, примушування до праці, заборону навчатися* та інші правопорушення економічного характеру.

Звертає на себе увагу такий прояв економічного насильства, як умисне залишення без догляду. Незрозуміло, кого саме заборонено залишати без догляду, на який час, та в чому це має проявлятися. Можливо, законодавець мав на увазі заборону залишати без догляду дітей. Однак в умовах недосконалої гендерної політики держави та відсутності політики облаштування дитячих кімнат в установах, організаціях, підприємствах, під час канікул, карантинів тощо, багато дітей залишається вдома самостійно, адже батьки вимушені ходити на роботу. Крім того, слід пам'ятати, що дитина – це особа віком до 18 років, однак не зовсім логічно притягувати до відповідальності батьків за залишення без догляду вдень 16-річної дитини. Отже, доцільно визначити вік дитини, з якого її можна залишати самостійно на певний час, створивши безпечні умови її перебування.

Фізичне насильство – форма домашнього насильства, що включає *ляпаси, стусани, штовхання, щипання, шмагання, кусання, а також*

незаконне позбавлення волі, нанесення побоїв, мордування, заподіяння тілесних ушкоджень різного ступеня тяжкості, залишення в небезпеці, ненадання допомоги особі, яка перебуває в небезпечному для життя стані, заподіяння смерті, вчинення інших правопорушень насильницького характеру.

Важливо звернути увагу на доцільність впровадження в практичну діяльність суб'єктів запобігання та протидії домашнього насильства індикативних таблиць, які сприятимуть визначенню ними наявності чи відсутності тієї чи іншої форми насильства та правильній кваліфікації діяння. Так, про наявність факту фізичного насильства в сім'ї можуть свідчити: рани і синці, різні за часом виникнення та/або в різних частинах тіла або незрозумілого походження; сліди укусів людиною; незвичні опіки (наприклад, цигаркою або розжареним посудом); уникнення контактів з перевесниками, відсутність догляду за собою; замкненість; невірноважена поведінка; агресивність, схильність до нищення і насильства; страх перед появою родичів та/або необхідністю йти додому; депресія, спроби самогубства; вживання алкоголю або наркотиків; психосоматичні хвороби; насильство по відношенню до тварин; почуття провини за отримання фізичних ушкоджень; брак ваги; застарілий бруд на відкритих частинах тіла (обличчя, руки, волосся); відсутність одягу, що відповідає погодним умовам та ін. [5, с. 138-146].

Важливо проводити навчання всіх уповноважених суб'єктів з питань запобігання та протидії домашньому насильству, зокрема, щодо індикаторів виявлення тієї чи іншої форми насильства. Слід підкреслити, що відповідно до ст. 19 Закону до заходів у сфері запобігання домашньому насильству відноситься організація та проведення спільних і спеціалізованих тренінгів та семінарів для фахівців, які працюють у сфері запобігання та протидії домашньому насильству, а також для працівників правоохоронних органів і суддів [2]. Доцільно також розробити методичні рекомендації з наведеним невичерпним переліком дій, що можуть відноситись до тієї чи іншої форми домашнього насильства, та із зазначенням індикаторів, які можуть свідчити, що по відношенню до особи було скоєно ту чи іншу форму домашнього насильства.

Слід звернути увагу на те, що термін «домашнє насильство» визначає за основу не місце скоєння насильства, а стосунки між людьми. Так, відповідно до ст. 3 Закону дія законодавства про запобігання та протидію домашньому насильству незалежно від факту спільного проживання поширюється на таких осіб:

– незалежно від факту спільного проживання: 1) подружжя; 2) колишнє подружжя; 3) наречені; 4) мати (батько) або діти одного з подружжя (колишнього подружжя) та інший з подружжя (колишнього подружжя); 5) особи, які спільно проживають (проживали) однією сім'єю, але не перебувають (не перебували) у шлюбі між собою, їхні батьки та діти; 6) особи, які мають спільну дитину (дітей); 7) батьки (мати, батько) і дитина (діти); 8) дід (баба) та онук (онука); 9) прадід (прабаба) та правнук (правнучка); 10) вітчим (мачуха) та пасинок (падчерка); 11) рідні брати та сестри; 12) інші родичі: дядько (тітка) та племінник (племінниця), двоюрідні брати і сестри, двоюрідний дід (баба) та двоюрідний онук (онука); 13) діти подружжя, колишнього подружжя, наречених, осіб, які мають спільну дитину (дітей), які не є спільними або всиновленими; 14) опікуни, піклувальники, їхні діти та особи, які перебувають (перебували) під опікою, піклуванням;

15) прийомні батьки, батьки-вихователі, патронатні вихователі, їхні діти та прийомні діти, діти-вихованці, діти, які проживають (проживали) в сім'ї патронатного вихователя.

– за умови спільного проживання: 1) інші родичі, які пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки; 2) інші особи, які пов'язані спільним побутом, мають взаємні права та обов'язки [2].

Аналіз кола осіб, на яких розповсюджується дія Закону, дозволяє зробити висновок, що даний перелік не охоплює зведених братів та сестер, а також осіб, які мають інтимні стосунки, зустрічаються, однак не проживають разом та не є нареченими. Крім того, слід зазначити, що у випадку усної відмови однієї зі сторін між певного ступеня споріднення, проблематичним може бути доведення факту такого споріднення. Зокрема, це стосується відносин прадіда (прабаби) та правнука (правнучки) й інших.

Важливо розуміти, що Закон України «Про запобігання та протидію домашньому насильству» спрямований не стільки на покарання винних осіб, скільки на надання допомоги постраждалим особам. Тому окремих розділ Закону присвячений спеціальним заходам щодо протидії домашньому насильству. Поліцейські відповідно до Закону уповноважені застосовувати два з чотирьох передбачених спеціальних заходів – терміновий заборонний припис стосовно кривдника і взяття на профілактичний облік кривдника та проведення з ним профілактичної роботи. Інші спеціальні заходи щодо протидії домашньому насильству застосовуються за рішенням суду. Актуальним постає питання дослідження особливостей застосування спеціальних заходів протидії домашньому насильству, однак у межах даної статті зосередимо увагу саме на одному з них, невиконання якого тягне настання адміністративної відповідальності, а саме – терміновому заборонному припису стосовно кривдника.

Терміновий заборонний припис стосовно кривдника є новим для України спеціальним заходом щодо протидії домашньому насильству, тому має бути розроблена та впроваджена окрема Інструкція щодо його застосування з конкретним переліком уповноважених на його винесення підрозділів Національної поліції. Терміновий заборонний припис вноситься за заявою постраждалої особи, а також за власною ініціативою працівником уповноваженого підрозділу органів Національної поліції України за результатами оцінки ризиків. Відповідно до Закону оцінка ризиків – це оцінювання вірогідності продовження чи повторного вчинення домашнього насильства, настання тяжких або особливо тяжких наслідків його вчинення, а також смерті постраждалої особи. Задля уникнення суб'єктивізму під час прийняття рішення про винесення термінового заборонного припису за ініціативою поліцейських україн необхідно розробити так званий акт оцінки ризиків із зазначенням конкретних індикаторів (наприклад, наявність видимих слідів побоїв; зламані меблі в місці проживання; попереднє притягнення до відповідальності за вчинення домашнього насильства; перебування на обліку осіб, які зловживають наркотичними засобами чи психотропними речовинами тощо), за якими поліцейський може виявити наявність чи відсутність ризиків для життя та здоров'я постраждалої особи.

Кривдник, стосовно якого винесено терміновий заборонний припис, згідно з яким він повинен залишити місце спільного проживання (перебування)

з постраждалою особою, зобов'язаний повідомити про місце свого тимчасового перебування уповноважений підрозділ органів Національної поліції України за місцем вчинення домашнього насильства. Слід підкреслити, що неповідомлення про місце свого тимчасового перебування тягне настання адміністративної відповідальності за статтею 173-2 КУпАП. Звісно, в Інструкції, яка визначатиме порядок винесення поліцейськими термінового заборонного припису, має бути закріплена форма такого повідомлення зі зразком відповідного бланку.

Дія термінового заборонного припису припиняється в разі застосування до кривдника судом адміністративного стягнення у вигляді адміністративного арешту або обрання щодо нього запобіжного заходу у вигляді тримання під вартою в кримінальному провадженні. Особа, стосовно якої винесено терміновий заборонний припис, може оскаржити його до суду в загальному порядку, передбаченому для оскарження рішень, дій або бездіяльності працівників уповноважених підрозділів органів Національної поліції України [2]. При цьому неврегульованим залишається питання: чи продовжує діяти терміновий заборонний припис під час його оскарження, чи ні? Якщо так, то, враховуючи строк, на який він вноситься, даний підхід вбачається недоцільним.

Важливо зазначити, що з 1 січня 2019 року вступають зміни до Кримінального кодексу України, який буде доповнено окремою статтею 1261 «Домашнє насильство» [6], що передбачає настання кримінальної відповідальності за умисне систематичне вчинення фізичного, психологічного або економічного насильства між особами, на яких розповсюджується дія Закону. Саме систематичність вчинення насильства, як вбачається, закладена обставиною, що розмежує в разі кваліфікації домашнього насильства на кримінально каране або адміністративне правопорушення. Тобто у випадку вчинення домашнього насильства після дворазового притягнення до адміністративної відповідальності за дане діяння буде наставати кримінальна відповідальність. Однак необхідно спрямувати зусилля науковців на дослідження цього питання та вироблення якісних, науково обґрунтованих рекомендацій щодо чіткого розмежування адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення домашнього насильства.

На жаль, до санкції статті 173-2 КУпАП повернуто штраф, вилучення якого тривалий час вимагали науковці та практики [7; 8]. Застосування штрафів до правопорушників, які вчинили домашнє насильство, не є ефективним, оскільки в переважній більшості дана санкція впливає не на правопорушника, а на його сім'ю або ж на постраждалу особу, оскільки штраф сплачується або із сімейного бюджету, або з кишені самої постраждалої особи, якщо правопорушник не працює [9, с. 51]. Тому застосування такого стягнення, як штраф є неефективним та не сприятиме перевихованню та запобіганню вчинення домашнього насильства в майбутньому. Більш того, вкрай необхідно вносити зміни до Закону України «Про судовий збір» [10]. Справи, пов'язані з домашнім насильством, мають бути віднесені до категорії справ, за якими судовий збір не передбачений.

Звісно, враховуючи системність та масштабність змін до законодавства, Кабінету Міністрів України надається шість місяців із дня набрання чинності Законом для приведення інших нормативно-правових актів у відповідність із Законом. Крім того, мають

бути прийняті нові нормативно-правові акти, якими будуть урегульовані питання: розгляду заяв та повідомлень про вчинення домашнього насильства; взаємодії суб'єктів запобігання та протидії домашньому насильству; забезпечення функціонування Єдиного реєстру випадків вчинення домашнього насильства; методики оцінки ризиків; винесення спеціальних заходів протидії домашньому насильству тощо. Однак дуже важливо, щоб ці зміни були не лише оперативними, а і якісними. Крім того, доцільно розробити науково-практичний коментар до Закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», який сприятиме уніфікації та підвищенню ефективності діяльності суб'єктів запобігання та протидії домашньому насильству.

Література

1. Костянтин Бушуєв: «ПОЛІНА» є одним із успішних прикладів роботи поліції у сфері запобігання домашньому насильству. URL: http://mvs.gov.ua/news/11746_Kostyantyn_Bushuv_Polina__odnim_i_ushpishnih_prikladiv_roboti_policii_u_sferi_zapobigannya_domashnomu_nasilstvu_FOTO_INFOGRAFIKA.htm
2. Про запобігання та протидію домашньому насильству: Закон України від 07.12.2017 року № 2229-19. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2229-19>
3. Кодекс України про адміністративні правопорушення. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>
4. Закон України «Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків». URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>
5. Запобігання насильству в сім'ї у діяльності фахівців соціальної сфери: навчально-методичний посібник / авт. кол.: В.М. Бондаровська, Я.І. Бордіян, Л.В. Булах, Т.В. Журавель та ін.; за заг. ред. В.М. Бондаровська, Т.В. Журавель, Ю.В. Пилипас. К.: ТОВ «Видавничий дім «КАЛИТА», 2014. 282 с.
6. Про внесення змін до деяких законів України у зв'язку з ратифікацією Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами: Закон України від 06.12.2017 р. № 2227-VIII. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59648
7. 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.
8. Христова Г.О. Теоретико-правові засади переборення колізій у законодавстві України про попередження насильства в сім'ї. Вісник Академії Правових наук України. 2009. № 2 (57). С. 42-45.
9. Волощук А.М., Ярмач Х.П., Ковальова О.В. Діяльність служби дільничних інспекторів міліції щодо попередження насильства в сім'ї: монографія, Одеса: ОДУВС, 2013. 217 с.
10. Закон України «Про судовий збір» від 08.07.2011 року № 3674-VI. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3674-17/>

*Ковальова О. В.,
кандидат юридичних наук,
старший науковий співробітник,
завідувач кафедри адміністративного права та
адміністративного процесу
Одеського державного університету
внутрішніх справ*