

КАК ОСТАНОВИТЬ НАСИЛИЕ В СЕМЬЕ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ



Павел СУХОВ,
помощник прокурора
города Витебска,
юрист 1 класса,
магистр юридических наук

Административная ответственность за проявления семейного насилия законодательно закреплена с 2013 года после введения ч. 2 ст. 9.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях (КоАП), предусматривающей ответственность за нанесение побоев, не повлекшее причинения телесных повреждений, умышленное причинение боли, физических или психических страданий, совершенные в отношении близкого родственника либо члена семьи, если в этих действиях нет состава преступления.

За непродолжительный период применения указанной правовой нормы как органами внутренних дел (ОВД), так и судами сформировалась определенная правоприменительная практика, выявлены проблемные вопросы, решение которых в настоящее время видится путем законодательных преобразований.

① Проблема эффективности налагаемых судами административных взысканий.

Практика прокурорского надзора показала, что среди причин и условий, способствующих совершению преступлений в сфере семейно-бытовых отношений, не последнюю роль играет неблагоприятное материальное положение совершивших рассматриваемые правонарушения лиц. Данное условие опосредует девиантное поведение правонарушителя и часто

проявляется в виде агрессии по отношению к совместно проживающим с ним лицам и посторонним людям.

Согласно Закону Республики Беларусь “Об основах деятельности по профилактике правонарушений” суды не являются непосредственными субъектами осуществления профилактической деятельности, однако в силу возложенной на них функции правосудия, посредством реализации которой оказывается влияние на правосознание и поведение лиц, можно констатировать оказание судами косвенного профилактического воздействия на правонарушителей, связанного с правовым принуждением и наказанием нарушителей за совершенные противоправные деяния.

Административная ответственность, которая выражается в применении административного взыскания к правонарушителю, является одним из видов государственного принуждения, проявлением властных полномочий государства, влечет и должна влечь за собой наступление неблагоприятных последствий для правонарушителей в целях воздействия на их сознание, правовое мировоззрение и поведение, тем самым выражая отрицательную реакцию государства на совершенное противоправное деяние.

Однако такое воздействие будет продуктивным и принесет положительный эффект лишь в случае осознания правонарушителем всех наступивших для него неблагоприятных последствий — как материальных (в случае наложения взыскания в виде штрафа), так и физических (в случае наложения взыскания в виде кратковременного ограничения свободы при наложении ареста). И в этой связи существенное значение имеет то взыскание, которое выберет суд: штраф или арест.

Прокуратурой города Витебска на протяжении нескольких лет исследовался вопрос эффективности (с точки зрения воздействия на дальнейшее поведение правонарушителей) избираемых судом видов и размеров административных взысканий по отношению к семейным скандалистам при рассмотрении дел об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 9.1 КоАП. Проведенный в апреле 2015 года анализ данной категории дел выявил факт преобладающего выбора судами штрафа в качестве вида административного взыскания.

Так, в 2014 году тремя районными судами города Витебска рассмотрено 1 392 дела об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 9.1 КоАП, из которых по 954 делам (69 %) наложено административное взыскание, а 428 дел (31 %) прекращены. Из 954 дел, по которым наложено административное взыскание, по 801 делу (84 %) судами избирались штрафы в качестве вида взыскания. Аресты избраны по 153 делам (16 %).

Общая сумма штрафов составила 540 млн рублей, из которых только 100 млн (или 18,5 %) были исполнены (при средних показателях по городу Витебску — 24 %, по Витебской области — 60 %).

В рамках проведенного анализа нами были изучены рассмотренные дела в отношении лиц, систематически совершавших акты семейного насилия, избранные судами виды взысканий, их размер, последующее исполнение, выяснение судами обстоятельств уплаты ранее наложенных штрафов и материальной ситуации в семьях. В результате исследования выявлены три проблемных вопроса, решение которых до внесения поправок в законодательство видится в повышении активности судей при исследовании материалов административных дел и опросах участников административного процесса, а также в ужесточении мер взыскания по отношению к закоренелым скандалистам. Рассмотрим эти вопросы подробно.

- *Требуется более полное выяснение судами ситуации в семье* (материальное положение и психологическая атмосфера, основные причины возникающих конфликтов, наличие материальной причины возникающих конфликтных ситуаций и т.п.), поскольку назначение штрафа без надлежащего изучения указанных обстоятельств, как правило, способствует проявлению большей агрессии со стороны семейного скандалиста при возложении на него мер материального воздействия.

- *Необходим обязательный анализ фактов исполнения либо неисполнения ранее наложенных взысканий в виде штрафа.* Данный вывод обусловлен тем, что затягивание судом решения о назначении ареста лицам, совершающим акты семейного насилия, способствует росту количества неисполненных штрафов. Как показывает практика, если не исполнен первый

штраф, то, как правило, не исполняются и все последующие.

- *Важно исследовать, кем фактически исполнены ранее наложенные административные штрафы в случае их уплаты и как это отразилось на материальном положении семьи?* Нередки случаи, когда за виновного штраф уплачивает его супруга.

Резюмируя изложенное, заметим, что цели административного взыскания при неоднократном наложении на семейного скандалиста административных штрафов не достигаются, так как факт возложения на виновного обязанности уплатить назначенный штраф является стимулом к его правомерному поведению лишь в случае реальной уплаты штрафа непосредственно виновным лицом из своего дохода, и это будет связано с осознанием виновным того, что в силу допущенного факта противоправного поведения он лишается определенных благ, соответствующих сумме уплаченного штрафа.

Многие лица, совершившие преступления на семейно-бытовой почве, неоднократно привлекались к административной ответственности, в большинстве случаев к штрафам, которые не были уплачены добровольно и не взысканы принудительно.

Изучение протоколов допросов обвиняемых и потерпевших показывает, что одной из основных причин возникающих между ними конфликтов является как раз материальное неблагополучие. Зачастую конфликты усугубляются выяснением сторонами отношений по поводу необходимости уплаты наложенных штрафов в их и без того тяжелой финансовой ситуации.

Проведенный прокуратурой города Витебска в апреле 2016 года повторный анализ за 2015 год, связанный с дилеммой «Штраф или арест?», показал, что в 2015 году суды более активно избирали арест в качестве вида административного взыскания в отношении семейных скандалистов. Однако выявлена другая проблема — увеличилось количество прекращенных судами дел, о чем пойдет речь ниже.

За 2015 год судами города Витебска с вынесением постановлений о наложении административного взыскания рассмотрено 1 068 дел (+12 %) указанной категории, из которых по 235 делам избран арест (в 22 % случаях). Из назначенных судами в 2015 году 833 штрафов на общую сумму 604 млн рублей реально взыскано 112 млн рублей, или 19 %. Таким образом, ситуация с реальным исполнением штрафов практически не изменилась. Всего же судами рассмотрено 1 771 дело, из которых 703 (40 %) прекращено.

Коренных изменений правоприменительная практика не претерпела и в прошлом году. В 2016 году судами рассмотрено 1 772 дела об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 9.1 КоАП, из которых по 984 (55,6 %) делам вынесены постановления о наложении административного взыскания, 788 (44,4 %) прекращено.

Из 984 рассмотренных с наложением взыскания дел по 210 делам избран арест (21,3 %). Из назначенных 774 штрафов (78,7 %) на общую сумму 24 390 рублей реально взыскано 5 638,6 рубля (22,7 %).

Анализ рассматриваемой проблематики в контексте эффективного профилактического влияния избираемого судами вида административного взыскания позволяет сделать вывод о назревшей необходимости внесения изменений в законодательство, которые на законодательном уровне решат проблему субъективного выбора судами административного взыскания — штрафа или ареста, который порой не отвечает целям профилактики.

② Проблема рецидивного примирения.

Сформировавшейся в правоприменительной практике проблемой является упомянутый рост количества прекращенных судами дел об административных правонарушениях, который есть прямое следствие наличия законодательной возможности примирения лиц при ведении административного процесса по ч. 2 ст. 9.1 КоАП, причем как на стадии подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению, так и на стадии рассмотрения дела судом.

В настоящее время в правоприменительной практике актуальна проблема, названная прокуратурой города рецидивным примирением. Так, в 2014 году судами города Витебска прекращено 428 из 1 392 (31 %) рассмотренных дел в отношении семейных скандалистов по ч. 2 ст. 9.1 КоАП, в 2015 году — 703 из 1 771 (40 %).

Однако для надлежащей реализации целей профилактики опасны не единичные факты примирения лиц ОВД либо судами, опасны ситуации, когда в отдельной семье систематически происходят конфликты, порой сопровождающиеся причинением телесных повреждений потерпевшему. И этот самый потерпевший не придает должного значения агрессивному поведению причинителя вреда, вызывая после семейного скандала милицию, подавая заявление о причинении телесных повреждений и прощая его всякий раз после того, как дело доходит до рассмотрения в суде. Это и есть рецидивное примирение.

Практика показывает, что в ОВД подготовка к рассмотрению дел об административных правонарушениях по анализируемой категории не превышает, как правило, двух—трех дней: после выбытия на семейный скандал при наличии заявления потерпевшей стороны и опросов участников конфликта, проживающих в одной квартире, опроса свидетелей, сбора характеризующих сведений протокол об административном правонарушении составляется в отношении семейного скандалиста в тот же день либо в следующий.

Но после направления дела в суд для рассмотрения потерпевшая сторона в силу субъективных факторов, возможного обсуждения произошедшего конфликта с обидчиком, настойчивости с его стороны и т.п. принимает решение примириться с обидчиком в суде, порой не осознавая всех негативных последствий своего выбора. Суд в этой ситуации только за: ведь не надо оформлять потенциально обжалуемое постановление о наложении административного взыскания. Причем иногда суды недвусмысленно намекают сторонам, что надо бы примириться, все же одна семья.

В таких примирениях с лицами, регулярно устраивающими скандалы, и кроется опасность совершения последними более тяжких деяний. В то время как привлечение данного лица к административной ответственности по ч. 2 ст. 9.1 КоАП является основанием для начала проведения с ним профилактической работы со стороны ОВД в целях предупреждения более опасных актов агрессии и совершения скандалистом преступления на семейно-бытовой почве. Использование факта привлечения правонарушителя к административной ответственности дает основания для проведения с ним индивидуальной профилактической работы в соответствии с Законом Республики Беларусь “Об основах деятельности по профилактике правонарушений”, т.е. объявления официального предупреждения, постановки на профилактический учет, вынесения защитных предписаний. Неоднократное привлечение правонарушителя, находившегося в состоянии алкогольного опьянения, к административной ответственности служит также основанием для сбора материалов в целях последующего направления скандалиста в лечебно-трудовой профилакторий.

Отметим также, что законодательством предоставлены полномочия начать административный процесс по ст. 9.1 КоАП и прокурору. Однако и здесь есть определенные сложности. Их преодоление напрямую связано с проблемой

рецидивного примирения. Положительное ее разрешение, на наш взгляд, может существенно повлиять на эффективность достижения целей административного взыскания и проводимой профилактической работы в сфере семейно-бытовых отношений. Объясним, что мы имеем в виду.

Административный процесс по ч. 2 ст. 9.1 КоАП начинается по требованию потерпевшего, которое должно быть выражено в письменном виде (заявление) либо устном изложении, зафиксированном в соответствующем протоколе. После того как административный процесс начат, при поступлении в ОВД заявления (расписки) потерпевшего о примирении процесс обоснованно прекращается согласно п. 7 ч. 1 ст. 9.6 ПИКоАП. В соответствии со ст. 9.4 ПИКоАП прокурору предоставлено право начинать административный процесс лишь при отсутствии вышеуказанного требования.

Таким образом, в ситуации, когда административный процесс начат на основании заявления потерпевшего (т.е. по законному требованию), после его прекращения на основании примирения участников конфликта административный процесс по тому же факту в отношении того же лица не может быть начат повторно.

Действительно, факт наличия неотменного постановления о прекращении административного процесса в силу п. 9 ч. 1 ст. 9.6 ПИКоАП является основанием, исключающим административный процесс. Постановление должностного лица ОВД о прекращении административного процесса, в свою очередь, не может быть отменено, так как вынесено законно и обоснованно на основании заявления (расписки) потерпевшей стороны о примирении. В этой связи прокурору приходится ограничиться лишь материалами, в которых изначально отсутствует требование потерпевшего.

Получается правовой замкнутый круг, выход за пределы которого может дать совершенствование законодательства, направленного на более полную реализацию прокурором своих полномочий для достижения целей профилактики домашнего насилия.

С учетом изложенного и для решения проблемных вопросов правоприменения, обусловленных повышением эффективности профилактической деятельности, представляется оправданным внесение ряда дополнений и изменений в КоАП и ПИКоАП, причем только комплексно.

1. Дополнить ст. 9.1 КоАП частью третьей в следующей редакции:

“3. Действия, предусмотренные частью 2 настоящей статьи, совершенные повторно в течение одного года после наложения административного взыскания за такие же нарушения, —

влекут административный арест.”.

Поясним. В соответствии с п. 2 ч. 1 ст. 7.3 КоАП факт повторности может быть учтен судом лишь как отягчающее ответственность обстоятельство. Введение единственного вида административного взыскания — ареста, за совершение повторных актов домашнего насилия будет, по нашему мнению, способствовать достижению целей административного взыскания.

2. Внести изменения в ст. 9.4 ПИКоАП и расширить полномочия прокурора в административном процессе. Есть четкое понимание вопроса: дополнительные полномочия прокурора ни в коей мере не должны лишать граждан свобод, связанных с формированием волеизъявления и фиксацией их осознанного решения в заявлении (расписке) о примирении с обидчиком. В этой связи видится необходимым предложить такое решение, которое, во-первых, не будет посягать на вышеуказанную свободу действий, а, во-вторых, на законодательном уровне обоснует необходимость вмешательства прокурора в конфликтную ситуацию после надлежащей оценки произошедших событий.

Таким решением может стать следующий механизм. После начала административного процесса и его прекращения по основанию примирения потерпевшего с обидчиком соответствующий материал изучается прокурором. При установлении фактов, свидетельствующих о том, что волеизъявление потерпевшей стороны продиктовано опасением последующих действий иных лиц (угрозы обидчика, его родственников, ожидание мести и т.п.) либо зависимым положением (отношения ухода, опекунов, материальная зависимость, отсутствие средств для уплаты возможного штрафа и т.д.), прокурор мотивированным постановлением отменяет постановление должностного лица ОВД о прекращении административного процесса. Далее материал направляется на новую подготовку дела об административном правонарушении к рассмотрению, в рамках которой уже не подлежит прекращению в связи с примирением.

Вследствие этого предлагаем дополнить ст. 9.4 ПИКоАП частью третьей следующего содержания:

“3. Прокурор вправе отменить постановление о прекращении дела об административном

правонарушении, вынесенное на основании п. 7 ч. 1 ст. 9.6 настоящего Кодекса, в случае вынужденного примирения потерпевшего с физическим лицом, в отношении которого ведется административный процесс, либо нахождения потерпевшего в зависимом положении от лица, в отношении которого ведется административный процесс. В этом случае повторное прекращение административного процесса в связи с примирением потерпевшего с физическим лицом, в отношении которого ведется административный процесс, не допускается.”.

Обратим внимание, что норма ст. 9.4 ПИКюАП в действующей редакции присуща лишь законодательству Беларуси. Законодательство Российской Федерации, Украины, Республики Казахстан не предусматривает в качестве основания, исключающего административный процесс, ни факт отсутствия заявления потерпевшего, ни факт его примирения с лицом, в отношении которого ведется административный процесс (ст. 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, ст. 247 Кодекса Украины об административных правонарушениях, ст. 580 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях). Законодательство названных стран не содержит прямого указания на полномочия прокурора начинать административный процесс и условия их реализации по делам, связанным с причинением телесных повреждений и иными насильственными действиями, а предоставляет право начать административный процесс, например, по факту любого правонарушения, ответственность за которое предусмотрена кодексом (ст. 28.4 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях).

Выбор варианта поведения (начинать процесс либо нет) при отсутствии заявления потерпевшего как одного из поводов к его началу законодательством названных стран предоставлен должностному лицу, уполномоченному составлять протокол об административном правонарушении.

3. Предлагаем нормативно запретить примирение сторон на стадии рассмотрения дел анализируемой категории судами. Это не только, на наш взгляд, будет способствовать достижению целей профилактики, но и исключит факты неоднозначного объявления судами перерыва для предоставления участникам административного процесса возможности примириться, расширит круг профилактируемых лиц и позволит правоохранительным органам более действенно реализовывать мероприятия индивидуальной профилактики, напрямую

связанные с фактом привлечения лица к административной ответственности.

Для реализации вышеизложенного видится необходимым изложить часть 2 статьи 9.4 ПИКюАП в следующей редакции:

“2. Примирение по делам об административных правонарушениях, указанных в статье 4.5 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, за исключением статьи 9.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях, допускается до объявления постановления по делу об административном правонарушении.

Примирение по делам об административных правонарушениях по статье 9.1 Кодекса Республики Беларусь об административных правонарушениях допускается на стадии подготовки дела об административном правонарушении к рассмотрению и не допускается на стадии рассмотрения дела об административном правонарушении.” (выделено авт. — Примеч. ред.).

До внесения предложенных дополнений и изменений в законодательные акты представляется целесообразным со стороны органов прокуратуры активизировать изучение рассматриваемых вопросов, анализировать ситуацию с рассмотрением дел в судах, вносить предложения по совершенствованию правоприменительной практики, а также потребовать от руководителей ОВД при подготовке дел об административных правонарушениях по ч. 2 ст. 9.1 КоАП обеспечивать полноту сбора материалов, касающихся обозначенных в статье проблемных вопросов (приобщение работниками милиции подробных сведений о ранее совершенных лицом административных правонарушениях в отношении потерпевшего, об исполнении ранее наложенных штрафов и др.).

Мы считаем, что изменение законодательства и судебной практики в сторону ужесточения мер ответственности в отношении семейных скандалистов, на которых не оказывают профилактического влияния штрафы, положительно скажется не только на показателе реального исполнения штрафов, но и будет содействовать искоренению у правонарушителей чувства безнаказанности за последствия противоправных деяний, подорвет уверенность в неспособности государства воздействовать на их противоправное поведение. Только решительные меры со стороны законодателя смогут сломать сложившийся у домашних агрессоров стереотип поведения: “пусть штрафуют, но денег нет и взять нечего”.