

УДК 343.5(477)

К.Б. ЛЕВЧЕНКО, докт. юрид. наук, проф.,
Міжнародний жіночий правозахисний центр
«Ла Страда – Україна»

СТАТИСТИЧНИЙ ВИМІР ВИКОНАННЯ ЗАКОНУ УКРАЇНИ «ПРО ПОПЕРЕДЖЕННЯ НАСИЛЬСТВА В СІМ'Ї»

Ключові слова: насильство в сім'ї, фізичне насильство, психологічне насильство, економічне насильство, сексуальне насильство, потерпілі від насильства

Проблема насильства в сім'ї є серйозною проблемою, яка потребує для свого вирішення об'єднання зусиль державних структур, правоохоронних органів, громадських та міжнародних організацій, науковців та експертів. Такий підхід закріплений в Законі України «Про попередження насильства в сім'ї». Серед державних структур провідна роль в цій діяльності належить Міністерству внутрішніх справ України.

Стаття 3 «Органи та установи, на які покладається здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї» Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», говорить, що «здійснення заходів з попередження насильства в сім'ї в межах наданих їм повноважень покладається на... відповідні підрозділи органів внутрішніх справ» [1]. Відповідно до ст.6 «Повноваження відповідних підрозділів органів внутрішніх справ щодо попередження насильства в сім'ї», в органах внутрішніх справ «заходи щодо попередження насильства в сім'ї здійснюють служба дільничних інспекторів міліції та кримінальна міліція у справах дітей, які: виявляють причини і умови, що сприяють проявам насильства в сім'ї, вживають у межах своїх повноважень заходів щодо їх усунення; беруть на профілактичний облік осіб, схильних до вчинення насильства в сім'ї, та проводять виховно-попереджувальну роботу з ними; відвідують сім'ї, члени

яких перебувають на профілактичному обліку, за місцем їх проживання і проводять з ними профілактичну роботу; виносять офіційні попередження членам сім'ї про неприпустимість вчинення насильства в сім'ї; приймають та розглядають у межах своїх повноважень, визначених законом, заяви і повідомлення про насильство в сім'ї або про реальну загрозу його вчинення; вживають відповідних заходів щодо припинення насильства в сім'ї, а також дій членів сім'ї, що направлені на виконання реальної загрози вчинення насильства в сім'ї; повідомляють членів сім'ї, де виникає реальна загроза вчинення насильства в сім'ї або де було вчинено насильство в сім'ї, про права, заходи і послуги, якими вони можуть скористатися; направляють жертв насильства в сім'ї до спеціалізованих установ для осіб, які вчинили насильство в сім'ї, та жертв такого насильства; виносять захисні приписи у випадках, передбачених цим Законом; контролюють виконання вимог захисних приписів; направляють осіб, які вчинили насильство в сім'ї, до кризових центрів для проходження корекційної програми; взаємодіють із спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань попередження насильства в сім'ї, з органами опіки і піклування та спеціалізованими установами для осіб, які вчинили насильство в сім'ї, та жертв такого насильства у питаннях попередження насильства в сім'ї; надають інформацію з питань попередження насильства в сім'ї на запит уповноважених органів; здійснюють інші повноваження щодо попередження насильства в сім'ї, передбачені законом.

Повноваження кримінальної міліції у справах дітей поширюються на випадки, коли жертва насильства в сім'ї або особа, стосовно якої існує реальна загроза вчинення насильства в сім'ї, а також особа, що вчинила насильство в сім'ї, не досягли 18-річного віку» [1].

МВС України щомісяця готує статистичну звітність щодо стану виконання положень Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», відображуючи в ній не тільки основні види діяльності ОВС, які визначені в Зако-

ні України «Про попередження насильства в сім'ї», але й інформацію щодо судових рішень, кількості кризових центрів тощо. Така статистична інформація є доступною з розбивкою по областях.

Цифри статистичної звітності несуть в собі великий обсяг інформації, на основі якою можна говорити про діяльність держави у сфері попередження насильства в сім'ї. Водночас нерідко вони потребують роз'яснення та тлумачення, оскільки не завжди просте збільшення або зменшення того чи іншого показника є прямим свідченням покращення або погіршення загальної ситуації. В статті як здійснюється аналіз основних індикаторів зазначеної статистичної звітності, на конкретних прикладах демонструються існуючі суперечності в їх тлумаченні, а також робляться пропозиції щодо вдосконалення існуючої статистичної звітності.

Основні показники (індикатори) які застосовуються в статистичній звітності є наступними:

- кількість осіб, які знаходяться на обліку в міліції за скоєння насильства в сім'ї (в тому числі, осіб жіночої, чоловічої статі, дітей);
- кількість осіб, поставлених на облік в міліції за скоєння насильства в сім'ї з початку року, в тому числі, за економічне, фізичне, психологічне та сексуальне;
- кількість винесених офіційних попереджень;
- кількість винесених захисних приписів;
- кількість осіб, знятих із обліку;
- кількість виїздів міліцейських бригад на сімейні конфлікти;
- кількість сімейних конфліктів, які підтвердилися під час виїздів;
- кількість складених адміністративних протоколів, в тому числі, дільничними інспекторами міліції;
- з цих протоколів, за скоєння насильства в сім'ї та за невиконання захисного припису;
- кількість прийнятих судами рішень, в тому числі винесено попереджень, штрафів, виправних робіт, адміністративних арештів, звільнено від адміністративної відповідальності;

- кількість інформаційних повідомлень, направлених в інші органи державної влади;
- кількість створених кризових центрів.

Такий вибір показників обумовлений як визначеннями, які містяться в Законі України «Про попередження насильства в сім'ї» (наприклад, в ст.1 Закону України «Про попередження насильства в сім'ї») перелічені наступні види насильства: фізичне, психологічне, економічне та сексуальне), так і санкціями, які перелічені в ст.173-2 Кодексу України про адміністративні правопорушення – штраф, виправні роботи, адміністративний арешт. Складені адміністративні протоколи передаються до суду. Прийняті судами рішення також знаходять своє відображення в статистиці.

Внесені в 2008 році зміни до ст.173-2 КУАП тягнуть за собою і необхідність зміни статистичної звітності, а саме – доповнення її таким видом правопорушення, як «не проходження корекційної програми» [2]. Крім того важливим показником має бути «кількість осіб, спрямованих до проходження колекційної програми». Впровадження корекційних програм розпочато в 2010 р. У тому ж році на проходження корекційних програм було направлено 3673 кривдника

Звернемося до аналізу цифр, які містяться в статистичній звітності МВС України. Регулярна статистика збирається ОВС з 2005 р. Але вона не відображує масштабів явища, оскільки стосується лише зафіксованих ОВС правопорушень, які були кваліфіковані як домашнє насильство.

Явище насильства в сім'ї має високу ступінь латентності, скритості. Усталені традиції та стереотипи щодо насильства в сім'ї, як справи закритої, сімейної, яка не підлягає винесенню у сферу публічного обговорення та реагування перешкоджають потерпілим від насильства (перш за все жінкам), скаржитися до міліції. Таким чином більшість випадків насильства залишається незафіксованими. Дані різних досліджень та соціологічних оцінок показує, що лише у 10–20 % випадків потерпілі звертаються до правоохоронних органів.

Варто сказати, що звернення до міліції у фактах домашнього насильства здійснюється, за свідченням експертів та працівників ОВС не після першого випадку насильства, а лише після повторних випадків скоєння насильства в сім'ї. Таким чином реальна кількість фактів насильства в сім'ї є значно більшою ніж та, яка фіксується ОВС.

Латентність явища насильства в сім'ї пов'язана ще і з існуючим рівнем неналежного реагування з боку органів внутрішніх справ. Скарги потерпілих від домашнього насильства, свідчення самих працівників ОВС, дані експертів показують, що на так звані «побутові правопорушення» неохоче виїздять чергові наряди міліції. Багато випадків наси-

льства в сім'ї кваліфікується за іншими статтями КУАП, зокрема ст.173 «Дрібне хуліганство». Непоодинокі випадки, коли потерпілі, дізнавшись про те, що видом адміністративного стягнення, накладеного на порушника, буде штраф, який прийдеться сплачувати самим потерпілим забирають свої заяви про факти домашнього насильства. Можна наводити й інші чинники латентності явища насильства в сім'ї.

Водночас, навіть з існуючої статистики можна робити певні висновки [3]. Так, щороку зростає кількість осіб, які знаходяться на обліку в ОВС за скоєння насильства в сім'ї (табл.1).

Таблиця 1 – Статистика перебування осіб на обліку в ОВС

| Рік | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 6 місяців 2011 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| Кількість | 84155 | 85178 | 87831 | 85085 | 93327 | 91913 | 102150 |

Чи означає таке збільшення кількості випадків насильства в сім'ї, які реєструються органами внутрішніх справ, свідченням того, що зростають масштаби цього явища в Україні, збільшується кількість випадків домашнього насильства? Це дуже актуальне питання, яке нерідко постає під час зустрічей експертного середовища, журналістами тощо.

Нерідко ці цифри й тлумачаться саме таким чином. Тобто збільшення кількості зареєстрованих ОВС випадків насильства в сім'ї розглядається як зростання масштабів цього явища у суспільстві.

Вважаємо за потрібне зробити застереження щодо виявлення подібного прямолінійного зв'язку між кількістю зареєстрованих міліцією випадків насильства в сім'ї і оцінкою масштабів цього явища в суспільстві. Тут варто нагадати чинники латентності насильства сім'ї, про які говорилося вище (не виклик міліції під час випадків насильства в сім'ї, не реагування міліції на такі виклики, перекаліфікація правопорушень з насильства і сім'ї на дрібне хуліганство, забирання заяв потерпілими від насильства в сім'ї, коли вони діз-

наються про необхідність сплачувати штрафи тощо). Таким чином, зростання кількості зафіксованих міліцією випадків насильства в сім'ї може розглядатися (і має розглядатися) як відображення змін у діяльності ОВС та покращення реагування міліцією на факти так званої «побутової злочинності».

Тому, збільшення фіксування міліцією випадків насильства в сім'ї не можна розглядати в якості індикатора погіршення ситуації із насильством в країні взагалі або поганій роботі органів внутрішніх справ щодо попередження насильства в сім'ї. Так, декілька років тому при формуванні проекту Державної програми підтримки сім'ї, Міністерством України у справах сім'ї, молоді та спорту обговорювалися питання індикаторів щодо роботи органів внутрішніх справ України щодо попередження насильства і сім'ї. І в якості пропозиції висувався такий індикатор «зменшення кількості зареєстрованих випадків насильства в сім'ї». Така пропозиція викликала справедливую критику, оскільки застосування такого індикатора призведе до того, що міліція буде ухилятися від реєстрації випадків

насильства в сім'ї, в той час, коли перед ОВС стоїть завдання неухильної реєстрації усіх повідомлень громадян про злочини та правопорушення.

Таким чином, якщо говорити про перспективи, то на протязі декількох найближчих років показником якості роботи правоохоронних органів має бути саме зростання кількості зареєстрованих випадків насильства в сім'ї,

як показник того, що міліція краще реагує на всі повідомлення про факти насильства в сім'ї, а також показник того, що громадяни виявлять більший рівень обізнаності в цій сфері та довіри до міліції.

Серед випадків насильства в сім'ї з року в рік превалюють факти фізичного насильства, на другому місці стоїть психологічне насильство (табл.2).

Таблиця 2 – Факти фізичного насильства в сім'ї

| Рік | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 6 місяців 2011 |
|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|--------|-------------------------|----------------|
| Поставлено на облік осіб, Всього | 59733 | 63624 | 65042 | 66119 | 72 945 | 81135 | 44088 |
| В тому числі, за | | | | | | | |
| Фізичне насильство | 39138 | 39473 | 37728 | 38741 | 41514 | Даних нема ¹ | Даних нема |
| Психологічне насильство | 17666 | 21813 | 24382 | 24917 | 29153 | Даних нема | Даних нема |
| Економічне насильство | 2868 | 2311 | 2916 | 2459 | 2278 | Даних нема | Даних нема |
| Сексуальне насильство | 61 | 27 | 16 | 2 | 0 | Даних нема | Даних нема |

Таблиця 3 – Дані скоєння насильства в сім'ї

| Рік | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 6 місяців 2011 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|--------|----------------|
| Кількість чоловіків | 72194 | 74571 | 77664 | 8760 | 85680 | 94399 | 97260 |
| Кількість жінок | 10638 | 9284 | 9098 | 8760 | 7190 | 7227 | 7212 |
| Всього осіб, які перебувають на обліку в міліції за скоєння насильства в сім'ї | 84155 | 85178 | 87831 | 85085 | 93327 | 101652 | 104472 |

¹ З 01.01.2010 року у зв'язку із прийняттям наказу 3131 змінилися форми статистичної звітності. Зазначена статистика не збирається.

Серед осіб, що скоюють насильство в сім'ї, більшість складають чоловіки, але й певний відсоток складають жінки (табл.3). Статистичні дані з 2005 року показують не уклінне зменшення кількості жінок, які потрапили в поле зору міліції за скоєння насильства в сім'ї, причому як в абсолютних цифрах, так і у відсотках, при тому, що кількість осіб, які знаходяться на обліку в міліції за скоєння на-

сильства в сім'ї, щороку зростає. Ці дані підкреслюють гендерний аспект домашнього насильства.

Щороку зменшується також кількість неповнолітніх, які перебувають на обліку за скоєння насильства в сім'ї (табл.4), причому суттєво, як в абсолютних цифрах, так і у відсотках.

Таблиця 4 – Кількість неповнолітніх, які перебувають на обліку за скоєння насильства в сім'ї

| Рік | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 6 місяців 2011 |
|--|------|------|------|------|------|------|----------------|
| Кількість дітей, які перебувають на обліку в міліції за скоєння насильства в сім'ї | 1323 | 1323 | 1069 | 575 | 457 | 507 | 420 |

Щороку зростає кількість кризових центрів, які відкриваються в Україні, і в яких можуть отримати допомогу потерпілі від насильства в сім'ї (табл.5). Водночас, навіть поверхове порівняння даних щодо кількості кризових центрів та кількістю, наприклад, адміністративних протоколів, складених за фактами насильства в сім'ї, показує, що їх

кількість є не просто недостатньою, а й мізерною для організації нормальної соціальної роботи щодо надання допомоги потерпілим від насильства в сім'ї. Інформація щодо кількості притулків, в яких тимчасово можуть перебувати потерпілі від домашнього насильства, взагалі відсутня.

Таблиця 5 – Кількість кризових центрів, які відкриваються в Україні, і в яких можуть отримати допомогу потерпілі від насильства в сім'ї

| Рік | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------|------|------|------|------|------|
| Кількість кризових центрів | 38 | 46 | 54 | 54 | 56 |

Але й аналіз статистичних даних в розрізі областей показує, що в деяких областях кризові центри взагалі відсутні (Вінницька, Дніпропетровська, Київська, Рівненська, Харківська, Черкаська, м. Севастополь), або на всю область створений один кризовий центр (Чернігівська, Тернопільська, Сумська, Лугансь-

ка, Кіровоградська, Закарпатська, Волинська області та АРК).

Щороку зростає кількість справ за фактами насильства в сім'ї, які розглядаються судами, що є показником позитивної динаміки у цій сфері (табл.6).

Таблиця 6 – Кількість справ за фактами насильства в сім'ї, які розглядаються судами

| Рік | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|---|-------|-------|-------|-------|--------|
| Кількість справ, які розглядаються судами | 80176 | 82784 | 88296 | 90556 | 102202 |

Однак серед видів адміністративних стягнень, які застосовуються судами, абсолютну більшість складають штрафи (табл.7), що викликало та викликає критику з боку націо-

нальних, так і міжнародних експертів, науковців, представників громадських та міжнародних організацій [4–6].

Таблиця 7 – Практика застосування адміністративних стягнень

| Рік | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 6 місяців 2011 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------------|
| Види адміністративних стягнень | | | | | | | |
| Штрафи | 61737 | 66873 | 72080 | 74169 | 83687 | 59332 | 29890 |
| Адміністративний арешт | 10615 | 9334 | 9718 | 10342 | 14289 | 10730 | 4465 |
| Попередження | 7157 | 5822 | 5554 | 5104 | 3304 | 1797 | 795 |
| Виправні роботи | 349 | 375 | 412 | 350 | 230 | 102 | 262 |
| Звільнено від адміністративної відповідальності | 318 | 380 | 532 | 591 | 722 | 846 | 459 |

Політика застосування штрафу як основного виду адміністративного стягнення у випадках насильства в сім'ї є більшою мірою негативною та неефективною, оскільки «б'є» по сім'ї в цілому, а не по кривднику. Намагання зміни законодавства у сфері попередження насильства в сім'ї в 2006 р. в частині виключення з видів адміністративних стягнень за скоєння насильства в сім'ї штрафів, були не підтримані в Верховній Раді, замість цього розмір штрафів внаслідок внесених 25.09.2009 р. змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення навіть зріс.

Застосування того чи іншого виду адміністративного стягнення залишається прерогативою суддів, оскільки ст.173-2 за одні й ті ж самі правопорушення передбачає різноманітні санкції, наприклад, до частини першої: «накладення штрафу від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправні роботи на строк до одного місяця з відрахуванням двадцяти відсотків заробітку, а в разі якщо за обставинами справи, з урахуванням особи порушника, застосування цих заходів буде визнано недостатнім, – адміністративний арешт на строк до п'яти діб» [2].

Важливим видом адміністративного стягнення, який може накладатися суддями, є ад-

міністративний арешт. Як видно з табл.7, в 2009 р. зростає практика застосування цього виду адміністративного стягнення. Його застосування є дуже важливим, оскільки дає можливість певною мірою і хоча б до 15 діб вилучити кривдника з родини.

Покращення судової практики сприятиме розробка Верховним Судом України методичних рекомендацій щодо застосування норм законодавства України про попередження насильства в сім'ї.

Існуюча статистична звітність про стан виконання Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» є не тільки важливим джерелом інформації в цій сфері, яка вказує, з одного боку, на здобутки, а з іншого на недоліки та прорахунки. Вона сама потребує періодичних змін і вдосконалень разом із розвитком діяльності у сфері попередження насильства в сім'ї. Так, одним із важливих кроків щодо вдосконалення статистичної звітності є введення до неї інформації про кількість та стать потерпілих від домашнього насильства, що дозволить не тільки мати більш повну інформацію про це явище, але й розробляти ефективні корекційні програми та вести попереджувальну роботу.

Наряду з індикатором «створено кризових центрів», варто також ввести індикатор «ство-

рено притулків для потерпілих від насильства в сім'ї».

Можливим індикатором статистичної звітності може бути й такий, як «кількість повідомлень про факти насильства в сім'ї, прийняті органами державної влади». Важливість введення такого показника обумовлюються тим фактом, що відповідно як до закону «Про попередження насильства в сім'ї», так і міжвідомчих інструкцій, приймати інформацію про факти насильства в сім'ї можуть не тільки органи внутрішніх з справ України, але й інші органи державної влади, зокрема підрозділи Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту (управління у справах сім'ї та молоді та державні центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді), які протягом трьох діб мають передавати її до органів внутрішніх справ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про попередження на-

сильства в сім'ї» // ВВР України. – 2002. – № 10. – Ст. 70.

2. Кодекс України про адміністративні правопорушення [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=7&nreg=80731-10&text=%E0%E4%EC%B3%ED%F1%F2%F0%E0%F2%E8%E2%ED%E8%E9%20%EF%F0%EE%F2%EE%EA%EE%EB>.

3. Звіт про виконання Закону України «Про попередження насильства в сім'ї», за 2005, 2006, 2007, 2008 та 8 місяців 2009 року, який готується Департаментом громадської безпеки МВС України.

4. Права людини в Україні – 2006. Доповідь правозахисних організацій. – Х. : Права людини, 2007. – С. 378–394.

5. Права людини в Україні – 2007. Доповідь правозахисних організацій. – Х. : Права людини, 2008.

6. Права людини в Україні – 2008. Доповідь правозахисних організацій. – Х. : Права людини, 2009. – С. 202–222.

Левченко К. Б. Статистичний вимір виконання Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» / К. Б. Левченко // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 456–462 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-3/11kbnvc.pdf>

Проаналізовано проблеми вдосконалення статистичної звітності у сфері виконання Закону України «Про попередження насильства в сім'ї» з метою підвищення ефективності державної політики боротьби із насильством стосовно жінок та домашнім насильством.

Левченко Е.Б. Статистическое измерение выполнения Закона Украины «О предупреждении насилия в семье»

Проанализированы проблемы усовершенствования статистической отчетности в сфере исполнения Закона Украины «О предупреждении насилия в семье» с целью повышения эффективности государственной политики по борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием.

Levchenko K.B. Statistical Measuring of Accomplishment of the Law of Ukraine «On Prevention of Domestic Violence»

The main topic of the article – the overview of the main problems of the statistical reporting in the area of implementation the Legal Act On Prevention of Domestic Violence in Ukraine with the aim of improving the governmental and national policy combating with violence against women and domestic violence.