

УДК 351.713

С.М. ЗАБРОДА, ГУМВС України в Автономній Республіці Крим

ФОРМИ ВЗАЄМОДІЇ ПОЛІЦІЇ (МІЛІЦІЇ) ТА ГРОМАДСЬКОСТІ У ПОПЕРЕДЖЕННІ НАСИЛЬСТВА У СІМ'Ї: ЗА МАТЕРІАЛАМИ ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ СНД

Ключові слова: насильство у сім'ї, взаємодія міліції і громадськості, попередження насильства у сім'ї, законодавство держав-членів СНД

Запобігання вчиненню насильства у сім'ї в Україні й у світі відноситься до одного з пріоритетних завдань держави і суспільства у сфері захисту прав людини.

При цьому рівень захисту людини від домашнього насильства, здатність держави створити умови для формування системи ненасильницьких відносин у сімейному середовищі можуть бути визнані індикатором ефективності усього механізму забезпечення прав і основоположних свобод людини і громадянина.

Слід відзначити, що в Україні створено організаційно-правові основи запобігання і протидії насильству в сім'ї. Починаючи з 2001 р. діє спеціальний закон, а на його виконання прийняті підзаконні акти, що конкретизують порядок його виконання; на центральному і місцевих рівнях функціонують органи влади, на які безпосередньо покладено функції з попередження насильства у сім'ї; існує мережа неурядових організацій, що беруть участь у протидії насильству в сім'ї, в тому числі й міжнародних; постійно проводиться моніторинг стану дотримання законодавства у сфері попередження насильства.

Втім, українська модель попередження насильства у сім'ї не може бути визнана ефективною та досконалою. Наприклад, за даними окремих соціологічних досліджень, близько

половини (44 %) населення України особисто зазнавали насильство у сім'ї впродовж життя; майже в кожній другій родині (49 %) стикалися з цією проблемою; 45 % та 59 % населення України знають про проблему домашнього насильства у сім'ях свого близького та далекого оточення відповідно; 35 % українців стикалися з психологічним насильством (найчастіше це постійне приниження та контролююча поведінка), 21 % – з фізичним (побиття, а також замикання, зв'язування, примушення стояти в нерухомому положенні), 17 % – з економічним (примушення звітувати за кожен копійку, присвоєння обманним шляхом чи знищення майна), 1 % – з сексуальним насильством (насильне примушення до статевого акту) [1]. За інформацією Міністерства соціальної політики України, щороку в Україні фіксується понад 100 тисяч випадків насильства в родинях: у 2010 р. – 110 тис. 272 звернення щодо насильства в сім'ї, з них надійшли від жінок – 96 тис. 152; чоловіків – 8 тис. 683; у 2011 р. – 126 тис. 514 звернень щодо насильства в сім'ї, з них надійшли від жінок – 113 тис. 872; чоловіків – 11 тис. 861; у 2012 р. 110 тис. 2 звернення щодо насильства в сім'ї, з них надійшли від жінок – 93 тис. 402; чоловіків – 15 тис. 902.

До причин, які негативно впливають на ситуацію щодо попередження насильства у сім'ї, можна віднести й недостатнє врегулювання форм взаємодії міліції та громадських організацій в українському законодавстві.

Так, Законом України «Про попередження насильства у сім'ї» на органи внутрішніх справ не покладається обов'язок взаємодіяти з громадськими організаціями у сфері попередження насильства в сім'ї. Натомість, загальні засади спільної діяльності підрозділів ОВС, які уповноважені протидіяти насильству в сім'ї, та громадськості регулюються нормами законів України «Про міліцію» та «Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону» і конкретизуються у галузевих актах МВС, які визначають статус служби дільничних інспекторів міліції та кримінальної міліції у справах дітей.

Проблематика протидії насильства у сім'ї в цілому та взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості у цій сфері, ще не стала предметом ґрунтовних наукових розвідок українських вчених. Фрагментарно вона висвітлювалася на шпальтах досліджень, присвячених загальним питанням організації взаємодії міліції і громадськості у профілактиці правопорушень (С.М. Алфьоров, А.А. Аносенков, І.П. Голосніченко, Г.В. Джагупов, Ф.К. Думко, О.М. Бандурки, А.Т. Комзюк, О.М. Ключев, І.О. Панов, Г.О. Пономаренко, Д.В. Приймаченко, М.О. Тучак, Х.П. Ярмакі), або ж у контексті діяльності суб'єктів попередження насильства у сім'ї (А.Б. Блага, О.В. Бойко, В.О. Брижик, П.О. Власов, Т.І. Возна, Т.М. Журавель, Д.Г. Заброта, Т.Г. Зайцева, А.В. Запорожцев, О.В. Ковальова, О.О. Кочемировська, К.Б. Левченко, Ю.В. Лисюк, В.О. Негодченко, Г.О. Христова).

У ряді досліджень вказаних авторів використовуються положення законодавства інших держав при висвітленні систем попередження насильства у сім'ї. Втім, характеристика форм взаємодії поліції (міліції) та громадськості у попередженні насильства у сім'ї за матеріалами держав-членів СНД у цій публікації пропонується вперше.

До основних завдань цієї статті віднесено: характеристика законодавчого досвіду держав-членів СНД щодо закріплення форм взаємодії поліції (міліції) та громадськості у попередженні насильства у сім'ї та визначення можливості його використання для удосконалення законодавства України.

Спробу удосконалити норми щодо взаємодії органів державної влади і громадськості у попередженні насильства у сім'ї здійснено у деяких законопроектах. Так, у проекті закону України «Про запобігання та протидію домашньому насильству», внесеному Кабінетом Міністрів України (реєстр. № 2539 від 14.03.2013 р.) визначається, що органи внутрішніх справ: взаємодіють з «...громадськими об'єднаннями, діяльність яких спрямована на запобігання та протидію домашньому насильству» [2].

На жаль, перелік форм цієї взаємодії та порядку її здійснення ані в чинному законі, ані в останньому, зареєстрованому у Верховній Раді законопроекті, не визначені.

Така прогалина, на нашу думку, не сприятиме активності ОВС щодо залучення громадських організацій до участі у заходах із попередження насильства у сім'ї у зв'язку із відсутністю чіткого переліку спільних дій міліції та інституцій громадянського суспільства, а отже – взаємодія залишиться пріоритетним завданням для громадськості.

З метою обґрунтування пропозицій для удосконалення норм закону, що регулює взаємодію міліції і громадськості у попередженні насильства у сім'ї, пропонується вивчити законодавчий досвід інших держав.

Критеріями відбору держав, чий досвід буде проаналізовано, пропонується визнати: спільність ситуації у галузі попередження насильства у сім'ї, наявність законодавчих норм, які регулюють питання взаємодії, існування позитивного досвіду щодо взаємодії поліції (міліції) у цій сфері; подібність правоохоронних структур, на які покладають обов'язки щодо організації співробітництва із населенням; впровадження у них рекомендацій міжнародних організацій щодо удосконалення законодавства і практики боротьби з сімейним насильством.

Так, аналіз ст.17 закону Республіки Білорусь «Про засади діяльності щодо профілактики правопорушень» свідчить, що до форм спільної діяльності суб'єктів профілактики насильства у сім'ї віднесено: інформаційно-просвітницька робота із попередження насильства у сім'ї; підготовка, перепідготовка і підвищення кваліфікації спеціалістів з питань профілактики насильства у сім'ї; проведення комплексних профілактичних заходів [3].

Взаємодія і координація діяльності суб'єктів профілактики побутового насильства у Казахстані покладається на уряд, місцеві представницькі та виконавчі органи, а також комісії у справах жінок і сімейно-демографічної політики та у справах неповнолітніх і захисту їх прав (ст.ст.6–9 закону Республіки

Казахстан «Про профілактику побутового насильства») [4]. Цим же законом визначено компетенцію органів внутрішніх справ та організацій з надання допомоги (ст.ст.10 та 15 відповідно). Останні можуть бути створені фізичними та юридичними особами у порядку, встановленому законодавством Казахстану.

Незважаючи на відсутність у тексті казахстанського закону переліку форм взаємодії органів внутрішніх справ і громадськості, тлумачення положень ст.ст.10 та 15 дозволяє до них відносити: участь у розробці проектів нормативних правових актів з питань профілактики побутового насильства; організація спеціальних навчальних курсів з питань профілактики побутового насильства для співробітників ОВС; інформування ОВС про факти побутового насильства або загрозу їх вчинення; здійснення правороз'яснювальної роботи з питань профілактики побутового насильства.

Деталізація повноважень казахських ОВС у сфері протидії домашньому насильству здійснена в «Інструкції з організації роботи підрозділів органів внутрішніх справ Республіки Казахстан щодо захисту жінок від насильства». Зокрема, формами взаємодії ОВС і громадськості також визнано внесення пропозицій до громадських об'єднань щодо: розгляду проблемних питань з попередження насильства стосовно жінок; необхідності застосування заходів впливу до посадових осіб державних та недержавних структур; удосконалення організації роботи державних органів і громадських об'єднань з попередження і припинення насильства стосовно жінок; використання можливостей психологів, соціологів, медичних працівників та інших спеціалістів з питань реабілітації жертв насильства [5].

Законом Республіки Таджикистан «Про попередження насильства у сім'ї» визнано, що «...участь громадськості, державних органів, приватних і громадських організацій у соціально-правовій системі охорони життя і здоров'я членів сім'ї» є принципом попередження насильства в сім'ї (ст.5) [6]. При цьому серед суб'єктів, відповідальних за попередження насильства у сім'ї, цей закон називає

й «...органи громадської самодіяльності, підприємства, установи, інші організації та громадян Республіки Таджикистан». У подальшому для характеристики спільної діяльності суб'єктів попередження насильства у сім'ї використовується термін «співробітництво» (ст.ст.9–16). Щодо органів внутрішніх справ, то серед їх повноважень виокремлено «участь у розробці та реалізації програм щодо попередження насильства у сім'ї і співробітництво з іншими суб'єктами попередження насильства у сім'ї». Слід відзначити, що у вказаному законі використовується фраза «...здійснення інших повноважень, визначених нормативно-правовими актами республіки Таджикистан». Таке викладення норми права надає можливість ОВС Таджикистану використовувати для протидії насильству в сім'ї й інші повноваження, надані їм законом.

Молдавський законотворець визначає, що МВС «співробітничать з неурядовими організаціями, з фізичними та юридичними особами, котрі залучаються до діяльності з попередження і припинення насильства у сім'ї», а «співробітництво з громадянським суспільством з метою попередження і припинення насильства у сім'ї» безпосередньо відносить до повноважень органів внутрішніх справ (на рівні спеціалізованих структур). При цьому «співробітництво органів публічного управління з громадянським суспільством і міжнародними організаціями» є принципом цієї діяльності (ст.8, 5) [7].

Дещо відмінні форми взаємодії у галузі запобігання домашньому насильству передбачені у законодавстві Киргизстану. Їх особливість полягає в існуванні у цій державі специфічних інститутів громадянського суспільства, традиційних для киргизької культури: судів аксакалів та місцевих кенешів. Відповідно до закону Республіки Киргизстан «Про соціально-правовий захист від насильства у сім'ї» органи внутрішніх справ спільно із зазначеними суб'єктами та іншими органами публічної влади «...розробляють програми з попередження сімейного насильства, вивчають причини та умови, що йому сприяють,

проводять роз'яснювальну роботу з різними соціальними групами населення» [8].

Законодавство Грузії не містить переліку форм взаємодії поліції і громадськості у сфері попередження насильству у сім'ї, хоча і вказує, що воно спрямоване на «...забезпечення співробітництва між різними установами з метою протидії насильству в сім'ї та його ліквідації» (ст.2) [9].

За відсутності у Російській Федерації спеціалізованого закону, який би регулював суспільні відносини у галузі попередження насильства у сім'ї, форми взаємодії суб'єктів протидії цьому негативному явищу конкретизуються в актах Президента та Уряду РФ, а також у федеральних, регіональних й міжгалузевих підзаконних актах. Позитивним слід визнати використання угод, регламентів, стандартів взаємодії між суб'єктами профілактики сімейному насильству.

Наприклад, в угоді про організацію міжвідомчої взаємодії щодо протидії жорстокому поводженню і насильству стосовно дітей, затвердженого адміністрацією Аксайського району 29.12.2011 р. № 958, встановлено порядок реагування органів публічної влади та місцевого самоврядування на факти насильства у сім'ї [10]. Подібний порядок встановлено регламентом взаємодії органів і установ системи профілактики бездоглядності і правопорушень неповнолітніх Киштимського міського округу з питань захисту дітей від жорстокого поводження [11]. Форми взаємодії міліції та штабів народних дружин у м. Москві визначені у відповідному регламенті [12].

На нашу думку, використання регламентів взаємодії як адміністративних актів, які встановлюють загальні правила діяльності органів публічної влади щодо реалізації їхніх повноважень та взаємодії між ними й іншими суб'єктами попередження насильства у сім'ї, дозволить не лише унормувати спільну діяльність ОВС і громадськості у цій сфері, а й перевести цей процес у площину відповідальності за виконання узгоджених заходів.

Розглянуті положення дозволять зробити такі висновки: по-перше, у законодавстві

держав-членів СНД не закріплено перелік форм взаємодії як між суб'єктами попередження насильства в сім'ї, так і між органами внутрішніх справ і громадськістю; по-друге, конкретні форми взаємодії врегульовані підзаконними правовими актами: інструкціями, угодами, регламентами; по-третє, слід визнати позитивним запровадження регламентів взаємодії, як форми упорядкування відносин між органами внутрішніх справ та громадськими організаціями, які залучаються до протидії насильству в сім'ї.

ЛІТЕРАТУРА

1. Розповсюдженість насильства в українських сім'ях: звіт про результати опитування населення на замовлення Програми рівних можливостей та прав жінок в Україні. – К., 2010.
2. Про запобігання та протидію домашньому насильству»: проект закону України : від 14.03.2013 р., реєстр. № 2539 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=46129.
3. Закон Республіки Беларусь «Об основах деятельности по профилактике правонарушений» : от 04.01.2014 г., № 122-3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=H11400122&p1=1&p5=0>.
4. Закон Республіки Казахстан «О профилактике бытового насилия» : 04.12.2009 г., № 214-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pavlodar.com/zakon/?dok=04512&all=all>.
5. Инструкция по организации работы подразделений органов внутренних дел Республики Казахстан по защите женщин от насилия [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.unesco.kz/cgi-bin/library?>
6. Закон Республіки Таджикистан «О предупреждении насилия в семье» : от 19.03.2013 г., № 954 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=59053#A000000028.

7. Закон Республики Молдова «О предупреждении и пресечении насилия в семье» : от 01.03.2007 г., № 45–XVI [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=22266.

8. Закон Республики Киргизстан «О социально-правовой защите от насилия в семье» : от 31.01.2003 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.mkk.gov.kg/index.php?searchword=%D0%BD%D0%B0%D1%81%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D1%8E&ordering=newest&searchphrase=all&limit=20&option=com_search&lang.

9. Закон Республики Грузия «Об искоренении домашнего насилия, защите и помощи жертвам насилия» : от 25.05.2006 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ginsc.net/home.php?option=libdoc&type=law&author=org010&lang=ru>.

10. Приложение к постановлению Администрации Аксайского района «О межведомственном взаимодействии по противодействию жестокому обращению и насилию в

отношении детей» : от 29.12.2011 г., № 958 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aksayland.ru>.

11. Регламент взаимодействия органов и учреждений системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних Кыштымского городского округа по вопросу защиты детей от жестокого обращения : Проект : от 29.11.2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.adminkgo.ru/kyshtym/21.09.11.doc>.

12. Регламент взаимодействия Управлений внутренних дел по административным округам города Москвы, отделов внутренних дел по районам г. Москвы со штабами народных дружин административных округов и районов города Москвы в организации совместной работы милиции и народных дружинников по обеспечению общественного порядка, предупреждению и пресечению правонарушений : от 03.03.2010 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.uprava-lefortovo.ru/item2653>.

Заброда С. М. Форми взаємодії поліції (міліції) та громадськості у попередженні насильства у сім'ї: за матеріалами законодавства держав-членів СНД / С. М. Забрда // Форум права. – 2014. – № 1. – С. 187–191 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_1_33.pdf

Здійснено порівняльний аналіз законодавства держав-членів СНД, що регулює попередження насильства у сім'ї. Висвітлено досвід закріплення у ньому форм взаємодії поліції (міліції) та громадськості у попередженні сімейного насильства. Визначено шляхи його впровадження в Україні.

Забрда С.М. Формы взаимодействия полиции (милиции) и общественности в предупреждении насилия в семье: по материалам законодательства государств-членов СНГ

Осуществлен сравнительный анализ законодательства государств-членов СНГ, регулирующего предупреждение насилия в семье. Освещены опыт закрепления в нем форм взаимодействия полиции (милиции) и общественности в предупреждении семейного насилия. Определены пути его внедрения в Украине.

Zabroda S.M. Forms of Interaction between the Police (Militia), and the Public in the Prevention of Domestic Violence: Based on the Legislation of CIS Member States

The comparative analysis of the legislation of CIS Member States governing the prevention of domestic violence was made. Illuminated experience enshrines a form of interaction of police (militia) and the public in the prevention of family violence. The ways of its implementation in Ukraine fined.