

Н.С. Захарова
кандидат історичних наук
(Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ)

УДК 341.2

ЕВОЛЮЦІЯ ПІДХОДІВ РАДИ ЄВРОПИ ДО ПРОТИДІЇ НАСИЛЬСТВУ В СІМ'І

Розглянуто становлення політики Ради Європи щодо попередження та протидії насильству в сім'ї.

Ключові слова: Рада Європи, насильство в сім'ї, рекомендація, резолюція, конвенція, права жінок, гендерна рівність.

Постановка проблеми. Проблема насильства в сім'ї останнім часом перебуває в центрі уваги на національному та міжнародному рівнях. На сьогодні на рівні ООН вже створено досить потужну правову базу для організації протидії цьому явищу. Зачну увагу попередженню та протидії насильству в сім'ї приділяє і Рада Європи. У 2011 р., як певний підсумок багаторічної роботи у цьому напрямі, було створено та відкрито для підписання Конвенцію про запобігання та боротьбу з насильством щодо жінок та насильством в сім'ї.

Аналіз публікацій, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. Мета. Насамперед слід зазначити, що політика Ради Європи щодо попередження та протидії насильству в сім'ї ще не вивчалася як самостійна наукова проблема. У той же час окремі аспекти зазначеної проблеми у своїх наукових працях висвітлювали М. В. Євсюкова, О. Д. Коломоєць, К. Б. Левченко, С. В. Омелянчик, Г. О. Христова та інші. Але, оскільки у цих роботах увага до питання політики Ради Європи щодо протидії сімейному насильству є фрагментарною, слід констатувати малодослідженість цієї теми.

Виклад основного матеріалу. Політика Ради Європи щодо запобігання насильству в сім'ї базується на низці документів міжнародного та регіонального рівня. До перших належать Декларація ООН про викорінювання насилля щодо жінок 1993 р., Конвенція ООН про ліквідацію всіх форм дискримінації жінок 1979 р., Конвенція ООН про права дитини 1989 р. та інші. Документами регіонального рівня, положення яких є базовими для формування політики Ради Європи з протидії сімейному насильству, є Європейська конвенція про права людини 1950 р., переглянута Європейська соціальна хартія 1996 р., Європейська конференція міністрів з питань рівності жінок і чоловіків, організована Радою Європи (Рим, 1993 р.), тощо.

Першим документом Ради Європи, присвяченим спеціально проблемі насильства в сім'ї, стала Рекомендація № R (85) 4 Комітету міністрів «Про насильство в сім'ї» [5]. У цьому документі визнано, що становище жінок де-факто залишається нерівним, і це перешкоджає вчасному та ефективному вжиттю заходів для запобігання насильницьким діям щодо них. Цією Рекомендацією передбачено також і превентивну роботу у галузі протидії

насильству в сім'ї. Згідно з пп. 1 та 2 Рекомендації № R (85) 4, її зміст має полягати у роз'яснювальній роботі з метою формування у громадській думці негативного ставлення до сімейного насильства. У Рекомендації зазначено, що робота з попередження та протидії насильству в сім'ї повинна здійснюватися як державними, так і недержавними установами відповідного профілю, організації та підтримці яких уряди держав-членів мають всіляко сприяти.

Щодо втручання держави у справи, пов'язані з сімейним насильством, Рекомендація № R (85) 4 приписує реагувати на такі випадки якнайскоріше та вживати всіх можливих заходів для захисту інтересів потерпілих. При цьому, однак, п. 15 Рекомендації приписує «не розпочинати судового переслідування за фактами насильства в сім'ї, крім випадків, коли цього вимагає жертва чи потребують громадські інтереси». Під час визначення відповідальності за нього рекомендовано вживати заходи некримінального характеру, особливо у тих випадках, коли агресор добровільно погоджується на здійснення адміністративного нагляду (п. 14). За цією Рекомендацією пропонується запровадити спеціальне обвинувачення за насильство в сім'ї.

Таким чином, можна стверджувати, що перший документ Ради Європи, спеціально присвячений проблемі насильства в сім'ї, мав своїм завданням ліквідацію наслідків цього порушення прав людини, яке вже набуло серйозних масштабів. Як свідчить Рекомендація № R (91) 9 Комітету міністрів державам-членам «Про невідкладні заходи у справах сім'ї», ухвалена у вересні 1991 р., запропоновані у 1985 р. заходи не дали очікуваного ефекту і не зменшили прояви сімейного насильства.

У Рекомендації № R (91) 9 урядам держав-членів вже було запропоновано імплементувати до національного законодавства чотири принципи, спрямовані на ефективне виконання судами та іншими уповноваженими органами своїх повноважень з протидії насильству в сім'ї:

1) наділення судів та інших уповноважених органів достатніми повноваженнями, необхідними для захисту прав потерпілих від насильства в сім'ї, особливо дітей;

2) законодавче врегулювання можливості відповідних уповноважених органів негайно реагувати на повідомлення про насильство в сім'ї;

3) спрощення процедур, пов'язаних з вирішенням справ про насильство в сім'ї, забезпечення негайного виконання прийнятих по них рішень;

4) налагодження ефективного міжнародного співробітництва у справах про насильство в сім'ї, спрощення міжнародно-правових механізмів їх вирішення [6].

У жовтні 1993 р. у Римі відбулася Конференція європейських міністрів з питань рівноправності жінок та чоловіків, на якій було засуджено всі форми насильства стосовно жінок як такі, що порушують права людини. Було запропоновано створити комплексний план дій, що охоплював би законодавчі і судові аспекти, роль та повноваження правоохоронних органів, питання запобігання насильству, питання освіти у цьому напрямі, допомогу жертвам насильства, соціальну роботу з особами, які вчинили насильство [1].

У квітні 2002 р. Комітет міністрів Ради Європи ухвалив Рекомендацію Rec(2002)5 про захист жінок від насильства [7]. У цій Рекомендації вказано на багатоаспектність проблеми насильства в сім'ї, як такої, що є наслідком нерівних відносин між жінками і чоловіками і водночас причиною дискримінації жінок на рівні суспільства і сім'ї. Комітет міністрів Ради Європи цього разу рекомендував урядам держав-членів здійснити зміни в законодавстві з метою запровадження додаткових гарантій для забезпечення прав жінок, а також вдосконалення правового захисту жінок, що стали жертвами насильства в сім'ї.

На уряди держав-членів Рекомендацією Rec(2002)5 покладалися такі завдання у сфері організації протидії сімейному насильству:

- 1) стежити за тим, щоб усі застосовані заходи були узгодженими на державному рівні і спрямованими на потреби жертв;
- 2) залучати і максимально сприяти діяльності неурядових організацій, спрямованій на боротьбу з різними формами насильства стосовно жінок;
- 3) контролювати розслідування та покарання актів насильства, незалежно від того, здійснюються вони державою або приватними особами, а також забезпечувати захист жертв.

Чи не вперше на рівні Комітету міністрів Ради Європи запропоновано залучати чоловіків до протидії домашньому насильству та сприяти їхній участі (п. III).

У Додатку до Рекомендації Rec (2002) 5 надано визначення терміна «насильство стосовно жінок», яке включає як фактичний акт, що обмежує права жінок у сімейній або суспільній сферах, так і потенційну загрозу його здійснення. Згідно з цим визначенням, насильство щодо жінок, залежно від прав, на обмеження яких воно спрямоване, поділяється на фізичне, психологічне, сексуальне. Залежно від суспільних відносин, що супроводжують насильство щодо жінок, воно поділяється на насильство в сім'ї, насильство в суспільстві, насильство з боку держави або органів державної влади, насильство в умовах збройних конфліктів [7, с. 7].

У даному Додатку також знайшли відображення заходи щодо таких форм сімейного насильства, які тривалий час вважалися традиційними і такими, що перебувають поза можливими межами державного втручання з метою припинення. Йдеться, зокрема, про так звані «вбивства в ім'я честі» та окремі тілесні ушкодження, що є частиною культурних традицій окремих груп іммігрантів до країн Європи. У Додатку до Рекомендації Rec (2002) 5 окреслено ознаки таких правопорушень та визначено функції окремих органів та установ з запобігання цим проявам насильства [7, с. 15, 17].

У вересні того ж 2002 р. Парламентська Асамблея Ради Європи ухвалила Рекомендацію 1582 (2002) «Побутове насильство» [4]. Позиція Ради Європи у цій Рекомендації є такою, що випадки побутового насильства, незалежно від того, у якій формі вони здійснюються, мають розглядатися як злочини. Є навіть спеціальний пункт про те, що «подружнє насильство має визнаватися кримінальним злочином». Таку позицію Парламентська Асамблея Ради Європи пояснює тим, що, за даними статистики, від побутового насильства гине більше жінок від 16 до 44 років, ніж від онкологіч-

них хвороб, автомобільних аварій та збройних конфліктів (п. 2).

Крім заклику до криміналізації побутового насильства, Парламентська Асамблея Ради Європи рекомендує звернути увагу на необхідність широкого інформування населення про дану проблему та запровадити систему обліку цих випадків для розробки ефективних заходів протидії. Також рекомендовано сприяти жінкам у вивченні засобів самозахисту. Рекомендація підтвердила важливість інформаційно-виховної роботи, роботи з кривдниками, спрощення процедур розгляду справ, пов'язаних з насильством в сім'ї, що містилися у попередніх документах Ради Європи з цього приводу.

У 2008 р. у Відні відбулася спільна конференція Парламентської Асамблеї Ради Європи та парламенту Австрії з питань попередження побутового насильства щодо жінок. На цій конференції було ініційовано таку форму співпраці у протидії насильству в сім'ї, як міжпарламентське співробітництво. Першим актом міжпарламентського співробітництва у цій галузі стало ухвалення Декларації «Парламенти: Діяти зараз, щоб припинити насильство в сім'ї!» [8]. У цій Декларації увагу було акцентовано саме на ролі законодавчих органів держав-членів у справі протидії сімейному насильству. Крім цього, Декларація включала звернення до Ради Європи розробити та ухвалити Європейську рамкову конвенцію по боротьбі з насильством щодо жінок, включаючи насильство в сім'ї.

Процес створення такої конвенції тривав кілька років. Врешті, у 2011 р. у Стамбулі було відкрито для підписання Конвенцію Ради Європи про запобігання та боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством [2]. На даний час цю Конвенцію підписали 29 країн-членів Ради Європи. Але умовою набуття цієї Конвенцією юридичної сили є 10 ратифікацій, 8 з яких мають бути у країнах-членах Ради Європи. На сьогодні Конвенцію ратифікували чотири країни – Албанія, Португалія, Туреччина, Чорногорія. У листопаді 2011 р. ця Конвенція підписана Україною, наразі йде обговорення можливості її ратифікації.

Конвенція Ради Європи про запобігання та боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством передбачає комплекс заходів, спрямованих на протидію сімейному насиллю, який базується на так званому принципі «трех Р» (від англ. prevention, protection, prosecution, – профілактика, захист, переслідування) [3]. У Конвенції створено належні правові рамки для боротьби з насильством у сім'ї, передбачено різноманітні інформаційні та правові заходи для протидії йому.

Серед нововведень Конвенції слід назвати, зокрема, вжиття необхідних законодавчих або інших заходів по забороні обов'язкових альтернативних процесів з врегулювання спорів, включаючи посередництво і примирення, щодо всіх форм насильства, визначених цією Конвенцією (ст. 48). Таким чином, підкреслено низьку ефективність таких форм запобігання сімейному насильству, яким віддавала перевагу Рекомендація № R (85) 4.

Висновки. Отже, на підставі аналізу основоположних документів Ради Європи, що стосуються насильства в сім'ї, можна зробити такі висновки. Підходи Ради Європи до протидії сімейному насильству базуються на актах міжнародного законодавства з прав людини. Позиція Ради Європи

щодо насильства в сім'ї зазнавала змін залежно від зростання актуальності даної теми та об'єднання зусиль країн, державних та недержавних органів у справі протидії насильству в сім'ї. Коли проблема насильства в сім'ї вийшла на порядок денний Ради Європи у 1980-х рр., Рада Європи рекомендувала вирішувати дані справи переважно у досудовому або позасудовому порядку. З часом позиція Ради Європи у цій справі ставала більш радикальною, що відображалось у документах у вигляді рекомендацій по створенню атмосфери нетерпимості до проявів насильства в сім'ї. Врешті, у Конвенції Ради Європи про запобігання та боротьбу з насильством щодо жінок та домашнім насильством від 2011 р. Рада Європи закликає до запровадження комплексу заходів, метою яких є попередження, переслідування та викорінювання всіх форм насильства щодо жінок, у тому числі і насильства в сім'ї. Це означає, що Рада Європи зайняла вкрай жорстоку і безкомпромісну позицію щодо проявів насильства в сім'ї.

Проте ефективність проголошених Радою Європи заходів знижують особливості правозастосування задекларованих норм. По-перше, це процедура ратифікації зазначеної Конвенції. По-друге, це рекомендаційний характер документів Ради Європи, який не передбачає санкцій для країн-членів за невиконання або неприєднання до того чи іншого документа. Таким чином, незважаючи на значний обсяг проведеної роботи та широку мережу співробітництва з національними урядами, ефективність діяльності Ради Європи у напрямі попередження та протидії насильству в сім'ї не приносить поки що очікуваних результатів.

Бібліографічні посилання

1. Діяльність Ради Європи щодо забезпечення рівноправності жінок та чоловіків відповідно до стратегічних цілей Пекінської та Віденської програм дій / Рада Європи, Страсбург, 20 травня 1996 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://coe.kiev.ua/hr/equal/EG\(96\)Irev.htm](http://coe.kiev.ua/hr/equal/EG(96)Irev.htm).
2. Конвенция Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием (Стамбул, 11.05.2011) [Электронный ресурс] / Издание Совета Европы. – Режим доступа : http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/convention-violence/convention/convention_210_Russian.pdf.
3. Пресс-релиз – CommDH 039(2012) / Бюро Комиссара Совета Европы по правам человека [Электронный документ]. – Режим доступа : <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1987047&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864>.
4. Рекомендация 1582 (2002) «Бытовое насилие» (принята Парламентской Ассамблеей Совета Европы 27 сентября 2002 г. (32-е заседание) [Электронный ресурс] / Парламентская Ассамблея Совета Европы. – Режим доступа: http://www.coe.int/T/r/Parliamentary_Assembly/%5BRussian_documents%5D/%5B2002%5D/%5BSept2002%5D/Rek_1582.asp#TopOfPage.
5. Рекомендация № R (85) 4 Комитету министров державам-членам «Про насильство в сім'ї» (прийнята Комітетом міністрів 26 березня 1985 р. на 382-му засіданні заступників міністрів) [Електронний ресурс] / Офіс Ради Європи в Україні. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(85\)4.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(85)4.htm).
6. Рекомендация № R (91) 9 Комитету министров державам-членам «Про невідкладні заходи у справах сім'ї» (прийнята Комітетом міністрів 9 вересня 1991 р. на 461-му

засіданні заступників міністрів) [Електронний ресурс] / Офіс Ради Європи в Україні. – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(91\)9.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(91)9.htm).

7. *Рекомендація Rec(2002)5* Комітету міністрів державам-членам про захист жінок від насильства, прийнята 30 квітня 2002 р., і Пояснювальний меморандум [Електронний ресурс] / Комітет міністрів Ради Європи. – Режим доступу: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/Rec\(2002\)5_Ukrainian.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/violence-against-women/Rec(2002)5_Ukrainian.pdf).

8. Совет Европы: Парламенты объединяются в борьбе с бытовым насилием в отношении женщин [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.coe.int/t/dg4/youth/Source/Resources/Forum21/Issue_No11/N11_YPE_CoE_domestic_violence_ru.pdf.

Захарова Н.С. Эволюция подходов Совета Европы к противодействию насилию в семье. Рассмотрено становление политики Совета Европы относительно предупреждения и противодействия насилию в семье.

Ключевые слова: Совет Европы, насилие в семье, рекомендация, резолюция, конвенция, права женщин, гендерное равенство.

Zakharova N.S. Evolution of the Council of Europe approaches to combating domestic violence. The article considers the formation of the Council of Europe's policy on preventing and combating domestic violence.

The Council of Europe's approach to combating family violence based on acts of international human rights law. The Position of the Council of Europe on domestic violence was changed depending on the growth of the relevance of the topic and joint efforts of countries, public and private bodies in combating domestic violence. When the problem of domestic violence has entered the agenda of the Council of Europe in the 1980s, the Council of Europe recommended to solve these cases mainly in the extrajudicial order. Over time, the position of the Council of Europe in this case became more radical, as displayed in the documents in the form of recommendations for the tolerance of violence in the family. Finally, the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence from 2011 the Council of Europe calls for the application of a set of measures that aim to prevent, prosecute and eradicate all forms of violence against women, including domestic violence. This means that the Council of Europe has taken a very tough and uncompromising stance on family violence.

However, the effectiveness of the Council of Europe declared measures reduce the declared features of enforcement provisions. Firstly, this procedure of ratification of the Convention. Second, it is advisory in nature documents the Council of Europe, which does not provide for sanctions for member states for failure or alignment to a particular document. Thus, despite the significant amount of the work and a wide network of cooperation with national governments, the effectiveness of the Council's work towards preventing and combating domestic violence does not bring the expected results so far.

Keywords: Council of Europe, domestic violence, recommendation, resolution, convention, women's rights, gender equality.

Надійшла до редакції 29.05.2013