



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, Санкт-Петербург

Тел. (812) 630-21-58

12.09.2022 № 4259-1/22-06-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по законности и правопорядку

О.А. Петрову

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

на проект федерального закона «Об основах системы профилактики семейно-бытового насилия в Российской Федерации»

Внесён Губернатором Ленинградской области А. Дрозденко

Правовое управление, изучив представленный проект федерального закона (далее – законопроект), отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Регламента Законодательного собрания Ленинградской области.

Как отмечается в пояснительной записке, законопроект разработан в целях обеспечения защиты прав и интересов лиц, пострадавших от семейно-бытового насилия, профилактики, раннего выявления семейно-бытового насилия, своевременного и эффективного оказания помощи пострадавшим от семейно-бытового насилия, предоставления им средств правовой защиты, а также наказания лиц, совершивших семейно-бытовое насилие.

В настоящее время на федеральном уровне отсутствует специальный федеральный закон о профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации.

Вместе с тем следует отметить, что проект такого федерального закона ранее уже вносился в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума).

Инициаторами проекта федерального закона № 1183390-6 «О профилактике семейно-бытового насилия» (далее – проект федерального закона № 1183390-6), внесенного в Государственную Думу 28 сентября 2016 года, выступили депутат Государственной Думы С.Ш. Мурзабаева и член

Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации) А.В. Беляков.

Рассмотрев проект федерального закона № 1183390-6, правовое управление аппарата Государственной Думы сделало вывод о необходимости направления его в Правительство Российской Федерации для получения заключения в соответствии с требованиями статьи 104 Конституции Российской Федерации и статьи 105 Регламента Государственной Думы, в связи с чем законопроект был возвращен субъектам законодательной инициативы для выполнения данного требования.

Поскольку проект федерального закона № 1183390-6 в Правительство Российской Федерации не направлялся, он был снят с рассмотрения по решению Совета Государственной Думы от 1 ноября 2016 года.

В 2019 году депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации был подготовлен новый проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации», который 29 ноября 2019 года был опубликован на сайте Совета Федерации.

Указанный проект федерального закона стал предметом острой общественной полемики и подвергся критике со стороны представителей юридического научного сообщества, ряда общественных организаций и основных религиозных конфессий.

В Государственную Думу данный проект федерального закона **не** вносился.

Основные тезисы противников закона о семейно-бытовом насилии сводились к тому, что в результате его принятия и последующей реализации могут быть нарушены гарантии, права и свободы человека и гражданина, установленные Конституцией Российской Федерации: право на неприкосновенность частной жизни (статья 23), право на свободу передвижения (статья 27), неприкосновенность собственности (статья 35), право на воспитание детей (статья 38), право на жилище (статья 40).

Как указано в пояснительной записке к законопроекту, представленному в Законодательное собрание Ленинградской области Губернатором Ленинградской области, при его подготовке использовались, в том числе, положения проектов федеральных законов, разработанных ранее.

Учитывая, что концептуальный подход к регулированию отношений, возникающих в рассматриваемой сфере, не изменился, к содержанию законопроекта в целом могут быть высказаны замечания, аналогичные тем, которые высказывались в отношении проектов федеральных законов, внесенных ранее.

Кроме того, полагаем необходимым обратить внимание на следующие моменты..

1. Ключевым и системообразующим понятием законопроекта является понятие «**семейно-бытовое насилие**».

В соответствии с абзацем вторым статьи 2 законопроекта под **семейно-бытовым насилием** предлагается понимать как опасное, так и неопасное для жизни и здоровья насилие (**насильственные действия**), включая побои или иные насильственные действия, **связанные с причинением боли (физических страданий) либо с ограничением прав и свобод лиц, подвергшихся насилию, совершенное лицом в отношении членов своей семьи (лиц, являвшихся ранее членами его семьи).**

В первую очередь следует обратить внимание на схожесть предложенного определения семейно-бытового насилия и разъяснения термина «насилие», данного Верховным Судом Российской Федерации применительно к составам преступлений, предусмотренных статьями 131 (изнасилование) и 132 (насильственные действия сексуального характера) Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

Так, в абзаце первом пункта 2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2014 года № 16 «О судебной практике по делам о преступлениях против половой неприкосновенности и половой свободы личности», в частности, разъяснено, что под насилием в статьях 131 и 132 УК Российской Федерации следует понимать **как опасное, так и неопасное для жизни или здоровья насилие, включая побои или совершение иных насильственных действий, связанных с причинением потерпевшему лицу физической боли либо с ограничением его свободы.**

Возвращаясь к предлагаемому термину «семейно-бытовое насилие», следует отметить, что законопроектом запрещаются **любые действия, причиняющие физические страдания.**

Однако причинение физических страданий (путем нанесения вреда здоровью той или иной степени тяжести либо путем истязания или побоев, не влекущих причинения вреда здоровью), уже запрещено Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях (статья 6.1.1) и Уголовным кодексом Российской Федерации (статьи 111, 112, 115, 116.1, 117) и влечет наступление административной или уголовной ответственности.

В связи с этим принятие законопроекта будет свидетельствовать о фактическом создании системы правовых норм, которая будет действовать **параллельно существующим нормам уголовного права и законодательства об административных правонарушениях,**

Кроме того, законопроектом запрещаются и насильственные действия, **не связанные с причинением физических страданий, но ограничивающие права и свободы лиц, подвергающихся насилию.**

Применительно к конкретной жизненной ситуации это означает, что действия родителей, препятствующих, например, выходу ребенка из дома на прогулку с целью заставить его сделать уроки, могут быть квалифицированы как семейно-бытовое насилие, поскольку с формальной точки зрения они содержат все признаки объективной стороны описываемого деяния.

Отдельно следует отметить, что в пункте 6 статьи 4 законопроекта говорится уже не только о физических, но и о **психических страданиях** лиц, подвергнувшихся семейно-бытовому насилию.

Таким образом, указанные положения законопроекта не в полной мере соотносятся друг с другом.

Анализируя понятие «**психические страдания**», можно также обнаружить, что оно используется в качестве альтернативного признака объективной стороны преступления, предусмотренного статьей 117 Уголовного кодекса Российской Федерации, устанавливающей ответственность за истязание (причинение физических или **психических** страданий путем систематического нанесения побоев либо **иными насильственными действиями**, если это не повлекло причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью).

Таким образом, совершение насильственных действий, следствием которых является причинение психических страданий, **может быть квалифицировано в соответствии с действующими нормами уголовного законодательства.**

2. В соответствии с абзацем четвертым статьи 2 законопроекта под лицами, подвергшимися семейно-бытовому насилию, понимаются члены семьи, а также лица, **являвшиеся ранее членами семьи**, в отношении которых иным членом семьи (лицом, **ранее являвшимся членом семьи**) совершено семейно-бытовое насилие.

При этом членами семьи в соответствии с абзацем третьим указанной статьи признаются супруги, дети, лица, имеющие общего ребенка (общих детей) или совместно воспитывающие ребенка (детей) одного из них, близкие родственники, а также иные лица, связанные родством и (или) свойством, совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство.

Таким образом, в соответствии с законопроектом семейно-бытовое насилие может иметь место:

- в семьях с официально зарегистрированными брачными отношениями;
- в сожительстве (фактических семейных отношениях без регистрации брака) при условии наличия общего ребенка (детей) или при условии совместного воспитания ребенка (детей) одного из сожителей.

Насилие, которое происходит в процессе взаимоотношения пар, живущих без регистрации брака и **не имеющих детей**, инициатором законопроекта в качестве семейно-бытового насилия **не рассматривается**, соответственно, профилактических мер против такого вида насилия не предлагается.

С другой стороны, действия лица, **ранее являвшегося членом семьи**, в соответствии с законопроектом могут быть квалифицированы как **семейно-бытовое** насилие, хотя у бывших супругов, проживающих раздельно, нет ни семьи, ни совместного быта.

3. В законопроекте используются отдельные термины, значения которых инициатором **не определены**: «нарушитель» (пункт 2 статьи 9),

«индивидуальная профилактическая работа» (пункт 4 статьи 9), «судебный охранный приказ» (пункт 7 части 1 статьи 11, статья 18).

4. В соответствии со статьей 5 законопроекта к числу субъектов профилактики семейно-бытового насилия относятся федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и находящиеся в их ведении организации, **органы местного самоуправления и подведомственные им организации, некоммерческие организации, осуществляющие свою деятельность в сфере социальной защиты населения, защиты прав и интересов граждан, органы местного самоуправления** (указаны повторно, но уже без взаимосвязи с подведомственными организациями).

Существенным недостатком законопроекта является полное отсутствие в нем критериев отбора и допуска некоммерческих организаций и их персонала к деятельности в сфере профилактики семейно-бытового насилия (при том, что указанные организации допускаются в сферу семейных отношений с достаточно широкими полномочиями). Так, согласно части 2 статьи 10 законопроекта решение одного из субъектов профилактики правонарушений, в том числе и некоммерческой организации, является основанием для применения мер профилактики семейно-бытового насилия.

Также допускается участие в деятельности по профилактике семейно-бытового насилия Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченного при Президенте Российской Федерации по правам ребенка, региональных уполномоченных по правам человека и ребенка, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов уголовно-исполнительной системы и **иных органов, общественных объединений и иных организаций** в пределах их компетенции и в порядке, установленном законодательством Российской Федерации и (или) законодательством субъектов Российской Федерации.

Учитывая, что федеральный закон «Об основах системы профилактики семейно-бытового насилия» рассматривается в качестве базового нормативного правового акта, призванного урегулировать отношения в рассматриваемой сфере, представляется, что **основные** положения, касающиеся участия тех или иных органов (организаций) в деятельности по профилактике семейно-бытового насилия, должны содержаться **именно в этом законе**.

Отдельно следует отметить, что в пояснительной записке к законопроекту также отсутствуют какие-либо разъяснения по данному вопросу, что в совокупности с использованием крайне неопределенных формулировок («иные органы», «иные организации») свидетельствует о недостаточной проработанности указанных положений законопроекта.

Отнесение к числу субъектов профилактики семейно-бытового насилия уполномоченных по правам человека и уполномоченных по правам ребенка (как федеральных, так и региональных), очевидно, потребует внесения

соответствующих изменений в законы, регулирующие их деятельность, однако в перечне нормативных правовых актов, подлежащих изменению в связи с принятием федерального закона «Об основах системы профилактики семейно-бытового насилия», указанные федеральные законы не упоминаются.

5. Согласно пункту 4 статьи 9 законопроекта **некоммерческие организации**, действуя в сфере профилактики семейно-бытового насилия, вправе принимать участие в **индивидуальной профилактической работе**.

Как указывалось ранее, содержание понятия «индивидуальная профилактическая работа» в законопроекте не раскрывается.

Следует отметить, что данное понятие используется в Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» в значении «деятельность по своевременному выявлению несовершеннолетних и семей, находящихся в социально опасном положении, а также по их социально-педагогической реабилитации и (или) предупреждению совершения ими правонарушений и антиобщественных действий», однако для целей рассматриваемого законопроекта оно в таком качестве применяться не может.

Анализ мер профилактики семейно-бытового насилия, перечисленных в статье 11 законопроекта, позволяет предположить, что индивидуальная профилактическая работа может осуществляться в рамках **профилактической беседы или объявления официального предостережения (предостережения) о недопустимости действий, создающих условия для совершения семейно-бытового насилия, либо недопустимости продолжения семейно-бытового насилия**.

Однако в соответствии с частью 2 статьи 11 законопроекта указанные меры профилактики семейно-бытового насилия могут применять только должностные лица **органов внутренних дел и иных государственных органов** (если соответствующее право предоставлено им законодательством Российской Федерации).

Поскольку некоммерческие организации не относятся к числу государственных органов, содержание законопроекта в указанной части нуждается в уточнении.

6. Анализ перечисленных в статье 11 законопроекта мер профилактики семейно-бытового насилия позволяет сделать вывод о том, что в указанной статье, по сути, **воспроизводятся** положения статьи 17 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 182-ФЗ), определяющей формы профилактического воздействия на лиц, совершивших административные правонарушения или уголовные преступления либо допустивших антиобщественное поведение.

Да и в целом законопроект (по структуре и содержанию) является калькой указанного федерального закона.

Вместе с тем следует отметить, что, в отличие от Федерального закона № 182-ФЗ, в законопроекте отсутствуют статьи, определяющие **обязанности субъектов профилактики семейно-бытового насилия** (соблюдать законодательство Российской Федерации, права и законные интересы граждан, конфиденциальность полученной информации, если ее распространение ограничено законодательством Российской Федерации), а также **права лиц, в отношении которых применяются меры профилактики семейно-бытового насилия** (на получение информации об основаниях и причинах применения тех или иных мер профилактики, на ознакомление с материалами, собранными субъектами профилактики семейно-бытового насилия и непосредственно затрагивающими права и свободы, на обжалование действий и решений субъектов профилактики семейно-бытового насилия и их должностных лиц).

В связи с этим следует отметить, что статья 13 законопроекта, например, допускает возможность применения мер профилактики семейно-бытового насилия не только по отношению к лицу, совершившему семейно-бытовое насилие, но и к лицу, «в отношении которого **имеются основания полагать**, что оно совершило семейно-бытовое насилие» (то есть распространяется и на те случаи, когда факт совершения семейно-бытового насилия **достоверно не подтвержден**).

Отсутствие положений о порядке рассмотрения уполномоченным лицом государственного органа заявлений и сообщений о семейно-бытовом насилии, способах проверки поступившей информации, процессуальных формах принятия решений о признании лица «нарушителем» (лицом, совершившим семейно-бытовое насилие), применении к нему мер профилактики семейно-бытового насилия следует отнести к существенным недостаткам законопроекта.

Вполне вероятно, что соответствующие положения предполагается включить в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, однако об этом не упоминается ни в тексте представленного законопроекта (в виде отсылочных норм), ни в пояснительной записке.

Учитывая изложенное, положения законопроекта создают юридические предпосылки для увеличения количества ложных доносов, имеющих под собой корыстные интересы или личные счеты. При этом положений, направленных на защиту обвиняемого в семейно-бытовом насилии лица от ложного обвинения, законопроект не содержит, в то время как у лица, совершившего семейно-бытовое насилие, возникают определенные обязанности (статья 19).

Проведенный правовой анализ рассматриваемого законопроекта свидетельствует о том, что его концепция недостаточно проработана.

В частности, из содержания законопроекта невозможно сделать однозначный вывод, подпадают ли случаи семейно-бытового насилия под

действие Уголовного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Исходя из содержания статьи 2 (в соответствии с которой семейно-бытовое насилие может быть как **опасным**, так и **неопасным** для жизни и здоровья человека), статьи 14 (в соответствии с которой меры профилактики семейно-бытового насилия применяются по отношению к лицу **при отсутствии оснований для привлечения его к уголовной или административной ответственности**, однако в случае невыполнения указанных мер профилактики лицо **может быть привлечено к ответственности** в соответствии с Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях), можно сделать вывод, что семейно-бытовое насилие может квалифицироваться и как административное правонарушение (уголовное преступление), а может находиться и вне сферы действия Уголовного кодекса Российской Федерации и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

При этом вопросы, касающиеся **профилактики преступлений и административных правонарушений**, достаточно **подробно регламентированы Федеральным законом № 182-ФЗ**.

Создание же для случаев семейно-бытового насилия, **не подпадающего под признаки преступлений и административных правонарушений**, параллельной системы норм права, предусматривающей не менее серьезные ограничения прав граждан, чем предусмотренные уголовным и административным законодательством, но при этом лишенной присущих последним презумпции невиновности, процессуальных гарантий и стандартов доказательности, вряд ли можно признать достаточно обоснованным.

Декларируемые цели разработки и принятия законопроекта, безусловно, являются актуальными. На необходимость повышения эффективности предупреждения семейно-бытового насилия указывается в Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года и в Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017 - 2022 годы, утвержденных распоряжениями Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 года № 1618-р и от 8 марта 2017 года № 410-р.

Вместе с тем анализ положений законопроекта позволяет сделать вывод о том, что его принятие не будет способствовать достижению поставленных целей.

На основании изложенного правовое управление полагает, что законопроект нуждается в доработке.

В соответствии со статьей 70-1 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области **профильная постоянная комиссия по результатам рассмотрения законопроекта готовит проект постановления о принятии либо отклонении проекта федерального закона и со своим решением направляет его Председателю Законодательного собрания для включения в**

проект повестки дня очередного заседания Законодательного собрания. В случае принятия профильной постоянной комиссией решения о доработке проекта федерального закона Законодательным собранием проект федерального закона принимается за основу и **образуется рабочая группа**, в состав которой включается инициатор проекта федерального закона либо его представитель. Доработанный рабочей группой проект федерального закона направляется в профильную постоянную комиссию для включения его в проект повестки дня очередного заседания Законодательного собрания для принятия постановления в целом.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области – начальник
правового управления



Д.В. Малкин

Н.Ю.Нерчук
630-21-58 (1426)
М.А. Михайлов
630-21-54 (1082)