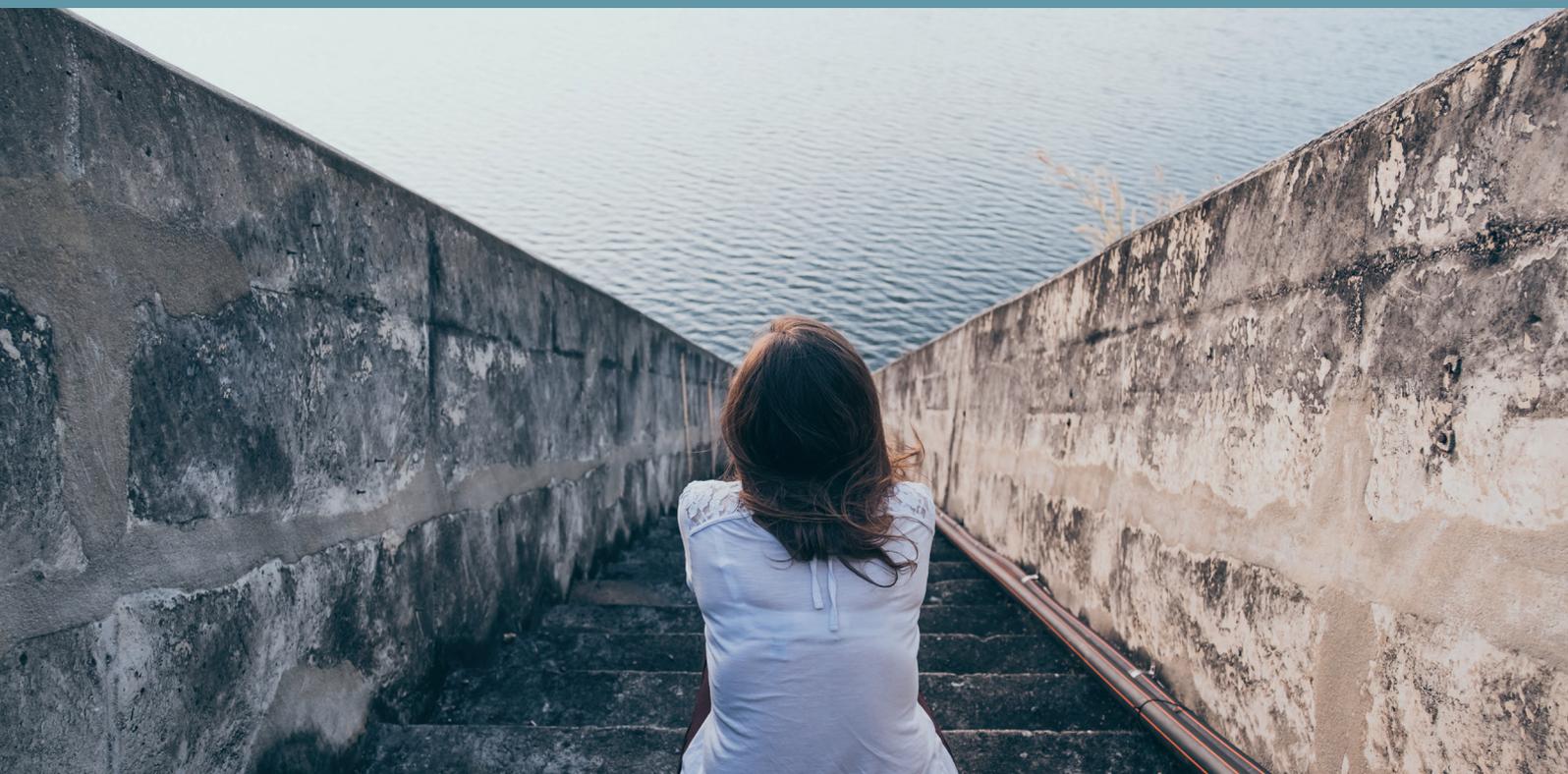


ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И БОРЬБЫ С НАСИЛИЕМ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДОМАШНИМ НАСИЛИЕМ, В ТОМ ЧИСЛЕ В СИТУАЦИЯХ СОЦИАЛЬНОГО НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На основе анализа российской нормативно-правовой
базы и обобщения передовых практик



Co-operation on the implementation of the
Russian Federation National Action Strategy for Women (2017–2022)

Funded
by the European Union
and the Council of Europe



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE

Implemented
by the Council of Europe

ИССЛЕДОВАНИЕ ПО ВОПРОСАМ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ И БОРЬБЫ С НАСИЛИЕМ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДОМАШНИМ НАСИЛИЕМ, В ТОМ ЧИСЛЕ В СИТУАЦИЯХ СОЦИАЛЬНОГО НЕБЛАГОПОЛУЧИЯ, В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА РОССИЙСКОЙ
НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ И
ОБОБЩЕНИЯ ПЕРЕДОВЫХ ПРАКТИК

Элизабет Дюбан

Национальные эксперты:

Мари Давтян

Валентина Фролова

апрель 2020 г.

Мнения, выраженные в настоящем документе, принадлежат автору(-ам) и не обязательно отражают официальное мнение или политику Совета Европы, Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации, Министерства иностранных дел Российской Федерации или Европейского Союза.

Во время разработки Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин (2017-2022) проводились консультации с экспертами Совета Европы. Эти консультации учитывались при разработке положений указанной Стратегии.

СОДЕРЖАНИЕ

СОКРАЩЕНИЯ	5
1. ВВЕДЕНИЕ	6
1.1. Методология	6
1.2. Сфера охвата исследования	7
2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА	9
2.1. Распространенность насилия в отношении женщин и домашнего насилия	9
2.2. Ситуация в Российской Федерации	9
2.2.1. Распространенность насилия в отношении женщин и домашнего насилия	10
2.2.2. Социальное восприятие	12
3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА, ПРИНЦИПЫ И СТАНДАРТЫ	14
4. ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ И КОМПЛЕКСНЫЙ ХАРАКТЕР НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ И ПОЛИТИКИ	16
4.1. Подход на основе гендерного равенства	16
4.2. Всеобъемлющая политика и координация на политическом уровне	18
4.3. Межведомственное взаимодействие	21
4.4. Сбор данных и проведение исследований	23
4.5. Вопросы для рассмотрения российскими органами власти, касающиеся нормативно-правовой базы и политики	26
5. ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ СИСТЕМЫ ПРАВОСУДИЯ	27
5.1. Законодательство о домашнем насилии	27
5.2. Уголовное и административное законодательство	29
5.2.1. Материально-правовое и процессуальное законодательство	29
5.2.2. Расследование (взаимодействие между полицией и прокуратурой)	37
5.2.3. Обвинение	38
5.2.4. Самооборона	41
5.3. Гражданское право	43
5.3.1. Семейное право	43
5.3.2. Возмещение и компенсация	45
5.4. Доступ женщин к правосудию	47
5.5. Вопросы для рассмотрения российскими органами власти, касающиеся реагирования системы правосудия	50

6. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ НАСИЛИЯ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДОМАШНЕГО НАСИЛИЯ	51
6.1. Роль правоохранительных органов	51
6.2. Нарращивание потенциала и профессиональная подготовка	53
6.3. Программы, предназначенные для лиц, виновных в совершении насилия	56
6.4. Повышение уровня информированности	57
6.5. Роль национальных правозащитных учреждений	59
6.6. Вопросы для рассмотрения российскими органами власти в сфере предотвращения насилия в отношении женщин и домашнего насилия	62
7. ЗАЩИТА ЖЕРТВ	63
7.1. Специализированные услуги по оказанию поддержки	63
7.2. Защитные предписания	67
7.3. Оценка рисков и управление ими	71
7.4. Юридическая помощь	74
7.5. Вопросы для рассмотрения российскими органами власти, касающиеся защиты жертв	76
8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
9. ПРИЛОЖЕНИЯ	79

СОКРАЩЕНИЯ

КЛДОЖ	Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин
КЛДЖ	Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин
ЕКПЧ	Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод
ЕСПЧ	Европейский суд по правам человека
ЕИГР	Европейский институт гендерного равенства
ЕС	Европейский союз
НПО	Неправительственная организация
НСДИЖ	Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы
НПЗО	Национальное правозащитное учреждение
КоАП РФ	Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
УК РФ	Уголовный кодекс Российской Федерации
ЮНФПА	Фонд Организации Объединенных Наций в области народонаселения
ПРООН	Программа развития Организации Объединенных Наций
УНП ООН	Управление Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности
ВОЗ	Всемирная организация здравоохранения
GREVIO	Группа экспертов Совета Европы по противодействию насилию в отношении женщин и домашнему насилию

1. ВВЕДЕНИЕ

Насилие в отношении женщин является одним из наиболее распространенных нарушений прав человека, поскольку оно принимает различные формы (физическое, сексуальное, психологическое, экономическое насилие), совершается в отношении девочек и женщин всех возрастов, не ограничивается какой-либо социально-экономической группой населения или группой населения с определенным уровнем образования и имеет место во всех странах. Несмотря на свою распространенность, проблема насилия в отношении женщин по-прежнему остается в тени, и для более эффективной борьбы с ним по-прежнему необходимы усилия по повышению уровня информированности об этой проблеме и ее пониманию.

Несмотря на то, что насилие в отношении женщин является наиболее распространенным нарушением прав человека женщин в странах-членах Совета Европы, темпы реформирования законодательства и политики остаются медленными. В общеорганизационной Стратегии по гендерному равенству на 2018–2023 гг. определен ряд мероприятий в рамках стратегической цели 2 (предотвращение и борьба с насилием в отношении женщин и домашним насилием), включая оказание поддержки государствам-членам в применении соответствующих международных документов, запрещающих насилие в отношении женщин, накопление знаний в этой области и предоставление технических и правовых экспертных услуг¹.

В рамках своих обязательств, предусмотренных Стратегией по гендерному равенству, Совет Европы осуществляет проект «Сотрудничество в области реализации Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин на 2017–2022 годы». Проект, осуществляемый Советом Европы, Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации, Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации и Министерством иностранных дел Российской Федерации и финансируемый Европейским Союзом и Советом Европы, рассчитан на 18 месяцев — с ноября 2018 г. по май 2020 г.

Проект направлен на развитие навыков и знаний в двух областях Национальной стратегии действий Российской Федерации в интересах женщин, которые были определены российскими властями совместно с Советом Европы: (i) предупреждение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин и (ii) расширение участия женщин в общественно-политической жизни. В области (i) цель заключается в обмене знаниями и создании потенциала среди соответствующих заинтересованных сторон, с тем чтобы подготовить почву для будущих действий по обеспечению равенства между женщинами и мужчинами, борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием, в том числе в ситуациях социального неблагополучия, а также в выполнении Стратегии и других международных обязательств.

1.1. Методология

Исследование проводилось в основном путем анализа имеющихся административных данных и исследований, проведенных в России. Для понимания существующей системы реагирования на случаи насилия в отношении женщин в целом и случаи домашнего насилия в частности было проведено ознакомление с законодательством и стратегическими документами. Предметом изучения также стали соответствующие постановления Европейского Суда по правам человека

1. Committee of Ministers of the Council of Europe (2018), Council of Europe Gender Equality Strategy 2018–2023.

(ЕСПЧ), а также мнения и рекомендации Комитета по ликвидации дискриминации в отношении женщин (КЛДЖ), касающиеся России.

Кроме того, в августе 2019 г. в Москве были проведены совещания с рядом экспертов, в том числе с представителями министерств, правозащитных учреждений и служб помощи жертвам и юристами-практиками². Цель совещаний с экспертами состояла в том, чтобы получить дополнительное представление об общих проблемах реагирования на насилие в отношении женщин, с точки зрения специалистов-практиков, а также понять, какие ответные меры, разработанные в других странах, могут быть актуальными для российских условий.

1.2. Сфера охвата исследования

В настоящем исследовании используется принятая на международном уровне концепция «насилия в отношении женщин», которой Совет Европы придерживается в своей работе и которая заключается в том, что насилие в отношении женщин является нарушением прав человека, а также одной из форм дискриминации, которая ограничивает или сводит на нет осуществление прав человека и основных свобод³. Под насилием в отношении женщин понимается любой совершенный по гендерному признаку акт насилия, совершаемый над женщиной в силу ее половой принадлежности или оказывающий на женщин несоразмерное воздействие⁴. Поскольку гендерное насилие порождается дискриминацией, оно является препятствием на пути достижения реального равенства между женщинами и мужчинами. Насилие в отношении женщин — это социальная проблема, имеющая глубокие корни в исторических и неравноправных властных отношениях между женщинами и мужчинами; это не просто проблема преступного поведения людей.

Настоящее исследование посвящено наиболее распространенной форме насилия в отношении женщин — домашнему насилию. Под домашним насилием понимается насилие, происходящее между супругами, постоянными или нерегулярными партнерами и сожителями⁵; эта форма насилия иногда называется насилием со стороны интимного партнера. В настоящем докладе термины «домашнее насилие» (а также «насилие в семье» и «семейно-бытовое насилие») и «насилие со стороны интимного партнера» используются взаимозаменяемо.

Как и насилие в отношении женщин в целом, домашнее насилие включает в себя физическое, сексуальное, психологическое и экономическое насилие, а также угрозы применения насилия. Фактически, правонарушитель для осуществления контроля над супругой или партнером может использовать несколько форм насилия одновременно. Изнасилование и другие формы сексуального насилия, происходящие в отношениях, являются формами домашнего насилия, как и домогательство или преследование партнера или бывшего партнера.

Представленный в настоящем докладе анализ построен вокруг основных направлений разработки политики, мер реагирования системы уголовного правосудия, профилактики и защиты. Эти категории отражают обязательства, разработанные в соответствии с международными договорами и отраженные в судебной практике ЕСПЧ.

2. Список учреждений и организаций, представители которых приняли участие в совещаниях экспертов, приводится в Приложении 1 к настоящему докладу.
3. В частности, Комитет министров (2002), Рекомендация (2002)5 Комитета министров государствам-членам о защите женщин от насилия; и Комитет министров (2007), Рекомендация CM/Rec(2007)17 о стандартах и механизмах обеспечения гендерного равенства.
4. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (1992), Общая рекомендация № 19 «Насилие в отношении женщин».
5. Рекомендация (2002)5.

Каждый раздел доклада состоит из трех подразделов: (i) обзор соответствующих международных обязательств, принципов и стандартов; (ii) информация о действующем законодательстве, политике и правоприменительной практике в Российской Федерации в части борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием⁶; и (iii) примеры из практики государств-членов Совета Европы, которые считаются особенно эффективными и перспективными.

В докладе содержится информация о позитивных инициативах, реализуемых в России, в том числе на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, однако в рамках данного проекта предполагалось проведение лишь ограниченной оценки таких инициатив.

Приведенные в настоящем исследовании примеры из практики отдельных государств были признаны в качестве хороших примеров при проведении Советом Европы анализа и мониторинга в своих государствах-членах. Для получения информации об инновационных направлениях работы было также проведено ознакомление с результатами исследования Европейским институтом гендерного равенства (ЕИГР) передовой практики государств-членов ЕС, а также с экспертными рекомендациями различных органов ООН, в том числе органов, осуществляющих мониторинг выполнения международных договоров (КЛДЖ, Специальный докладчик по вопросу о насилии в отношении женщин), и учреждений ООН, разрабатывающих руководства и стандарты.

За годы работы многие виды практики государств в области предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием получили развитие. Эта практика отражает различные подходы к решению проблем, которые являются общими для большинства стран, а также схожи с проблемами, существующими в Российской Федерации. Подробное изучение всех подобных видов практики государств в рамках этого исследования не представляется возможным. Скорее, цель состоит в том, чтобы сосредоточиться на том, как национальное законодательство и политика могут адекватно поддерживать эффективные меры по борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием. Хотя в настоящем докладе содержится информация о перспективных методах работы в конкретный момент времени, отличительной чертой эффективных мер реагирования государства является признание новых проблем и адаптация мер реагирования на них.

Практика государств, выбранная для данного исследования, иллюстрирует различные подходы, которые соответствуют международным стандартам, однако авторы не проводили независимую оценку эффективности инициатив, описанных в настоящем докладе. Ни авторы, ни Совет Европы не выступают в поддержку мер реагирования, принимаемых каким-либо конкретным государством.

И наконец, примечание, касающееся терминологии: в настоящем исследовании для обозначения лица, подвергающегося домашнему насилию или насилию в отношении женщин, используется слово «жертва». Во многих контекстах эксперты по вопросам борьбы с домашним насилием предпочитают использовать альтернативный термин «лицо, пережившее насилие», потому что благодаря такой формулировке женщина чувствует больше уверенности в своих силах. Настоящее исследование следует практике указания на потерпевшую сторону (в контексте работы правоохранительных органов и правовом контексте) как на «жертву» (независимо от того, пережила ли она насилие как таковое или нет). Применительно к вопросам защиты и работы социальных служб используется термин «лицо, пережившее насилие».

Применительно к лицу, совершившему акт домашнего насилия, используется общий термин «правонарушитель» (в т.ч. предполагаемый), означающий либо лицо, предположительно совершившее акт насилия, либо обвиняемого в рамках уголовного процесса.

6. Настоящий доклад не претендует на полноту ситуационного анализа. Отдельные русскоязычные ресурсы, посвященные законодательству, политике и правоприменительной практике в Российской Федерации, перечислены в Приложении 2 к настоящему докладу.

2. ИСТОРИЯ ВОПРОСА

2.1. Распространенность насилия в отношении женщин и домашнего насилия

Как и в случае с насилием в отношении женщин в целом, данные о домашнем насилии зачастую оказываются заниженными, что не позволяет получить полного представления об истинном масштабе проблемы. Однако глобальное исследование, проведенное Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) в 2013 году, показало, что примерно каждая третья женщина в мире в течение своей жизни сталкивалась с той или иной формой насилия со стороны интимного партнера (распространенность насилия над половым партнером в течение жизни среди женщин, когда-либо состоявших в отношениях, составляет 30%)⁷.

Картина, которая наблюдается в Европе, в целом схожа с ситуацией во всем мире. По оценкам ВОЗ, распространенность насилия со стороны интимного партнера в течение жизни среди женщин в Европейском регионе составляет 25%⁸. По данным проведенного во всех странах ЕС исследования по проблеме насилия в отношении женщин, каждая третья женщина с момента достижения 15-летнего возраста подвергалась той или иной форме физического и/или сексуального насилия. Что касается конкретно насилия со стороны интимного партнера, то 22% женщин в ЕС, которые когда-либо состояли в отношениях с мужчиной, подвергались насилию или жестокому обращению⁹. Ситуация с насилием в отношении женщин в странах Европы, не входящих в ЕС, по существу, такая же. В частности, 70% женщин подвергались той или иной форме насилия с момента достижения ими 15 лет, и почти четверть (23%) женщин подвергались физическому и/или сексуальному насилию именно со стороны интимного партнера¹⁰.

В глобальном масштабе, по оценкам ВОЗ, распространенность насилия со стороны интимного партнера в течение жизни среди женщин, которые когда-либо состояли в отношениях, составляет 30%. Для Европы этот показатель ближе к 25%.

2.2. Ситуация в Российской Федерации

За последние десятилетия правительство и граждане Российской Федерации расширили свое понимание проблемы насилия в отношении женщин и домашнего насилия и всё в большей степени осознают тот долгосрочный вред, который эти формы насилия наносят женщинам, их детям, другим членам семьи и обществу в целом.

7. World Health Organization (2013), *Global and regional estimates of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*, Geneva, p. 16.
8. В этом обзоре Европейский регион включал десять стран: Азербайджан, Албанию, Грузию, Литву, Республику Молдова, Российскую Федерацию, Румынию, Сербию, Турцию и Украину. Ibid., p. 17.
9. Исследование охватывало 28 государств-членов ЕС. European Union Agency for Fundamental Rights (2014), *Violence against women: an EU-wide survey. Results at a glance*, Luxembourg, p. 9.
10. Исследование охватывало семь стран: Албанию, Боснию и Герцеговину, Молдову, Северную Македонию, Сербию, Украину и Черногорию. В обзор было также включено Косово* (*Все отсылки к Косово, будь то территория, учреждения или население, должны пониматься в полном соответствии с резолюцией 1244 Совета Безопасности ООН и без предопределения статуса Косово). Organisation for Security and Co-operation in Europe (2019), *OSCE-led survey on violence against women: Main report*, Vienna, p. 32.

Федеральные власти в той или иной степени приступили к решению этой проблемы и продвигаются вперед в подготовке ответных мер в плане разработки законодательства и политики, как это показано в настоящем докладе. Российская Федерация признаёт, что совершенствование мер по борьбе с насилием в отношении женщин необходимо для достижения целей по улучшению положения женщин в целом, о чем свидетельствуют ее приверженность международным конвенциям по правам человека, которые она обязуется соблюдать, и проводимая страной политика. Государство определило приоритеты и разработало различные меры по борьбе с насилием в отношении женщин как в Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы, так и в Плане мероприятий по реализации этой стратегии.

В том, что касается законодательства, в ноябре 2019 г. в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации». На момент проведения настоящего анализа закон еще не был принят, но активно обсуждается. Дополнительная информация о предпринимаемых законодательных усилиях по борьбе с насилием в отношении женщин содержится в разделе 5.1 настоящего доклада.

Одним из ключевых направлений перспективной работы в России по решению проблемы насилия в отношении женщин и домашнего насилия, в том числе в ситуациях социального неблагополучия, являются усилия неправительственных организаций (НПО), в основном по поддержке и защите жертв домашнего насилия. Существуют также положительные примеры сотрудничества между НПО и органами власти, которые отвечают за борьбу с насилием в отношении женщин и домашним насилием, в целях повышения уровня знаний и навыков.

2.2.1. Распространенность насилия в отношении женщин и домашнего насилия

Существуют два основных источника данных о ситуации с насилием в отношении женщин в Российской Федерации: официальная статистика (административные данные) и социальные опросы населения. В России оценка распространенности насилия в отношении женщин и, в частности, домашнего насилия сильно осложняется тем, что оба источника данных являются ограниченными. Административные данные носят фрагментарный характер, отсутствуют или являются устаревшими. Социальные опросы используются для сбора информации о восприятии проблемы насилия в отношении женщин и домашнего насилия гражданами и об их личном опыте. В силу различий в методологиях и подходах данные, получаемые в ходе таких исследований, не являются ни непосредственно сопоставимыми, ни отражающими истинные масштабы проблемы. Таким образом, имеющиеся данные лишь позволяют сделать предположение о масштабах проблемы насилия в отношении женщин в Российской Федерации.

Что касается административных данных, то в 2019 г. Министерство внутренних дел Российской Федерации сообщило, что согласно имеющейся у них статистике «в России около трети убийств совершаются в сфере семейно-бытовых отношений, иные насильственные деяния в той или иной форме происходят в каждой четвертой семье»¹¹. В 2018 г. полицией было зарегистрировано более 34 тысяч преступлений, «связанных с семейно-бытовым насилием» по всей стране¹².

Данные правоохранительных органов за 2012–2018 гг. свидетельствуют о том, что при совершении преступлений против членов семьи основными жертвами становятся женщины. В течение этого периода женщины неизменно составляли более 70% от общего числа жертв насильственных преступных деяний, совершенных в отношении членов семьи (от 72,4% жертв в 2015 г. до

11. Валяев Ю. (2019). «Родственные отношения — дело государственной важности». «Полиция России», журнал МВД России, май 2019 г., с. 11.

12. На русском, «семейно-бытовое насилие».

76,7% в 2016 г.)¹³. В большинстве случаев жертва была супругой преступника. В 2018 г. ситуация с насилием в отношении членов семьи в России выглядела следующим образом:

2018	Общее число потерпевших	Число женщин-потерпевших	Доля женщин-потерпевших
Жертвы преступлений	33 378	24 478	73.3%
в том числе по характеру родственных отношений с преступником:			
супруга	15 859	13 442	84.7%
сын/дочь	5 675	2 972	–

Источник: данные МВД России, полученные из Федеральной службы государственной статистики.

Согласно протоколам, оформленным правоохранительными органами, с 2016 г. полицией было зарегистрировано свыше 224 тысяч административных правонарушений, связанных с «побоями»¹⁴. Хотя случаи домашнего насилия, заявления о которых поступают в полицию, часто квалифицируются как побои, нельзя подтвердить, что эта цифра касается только случаев домашнего насилия. Однако Министерство внутренних дел Российской Федерации также сообщило, что в январе 2019 г. на профилактический учет в органах внутренних дел было поставлено более 88 тысяч человек, совершивших домашнее насилие в той или иной форме¹⁵.

Статистические данные МВД России являются наиболее полными официальными данными по случаям домашнего насилия в России, однако их использование при определении распространенности проблемы ограничено. Некоторые методологические пробелы, связанные со сбором данных, рассматриваются в разделе 4.3 настоящего доклада.

Во-вторых, исследования и опросы общественного мнения, проводимые в России по теме насилия в отношении женщин, могут помочь получить картину возникновения домашнего насилия на основе личного опыта респондентов. Данные свидетельствуют о том, что насилие в отношении женщин в России является не менее серьезной проблемой, чем в других государствах-членах Совета Европы.

Исследования, проведенные в 2002–2003 гг., показали, что более половины всех опрошенных женщин (58%) подвергались в той или иной форме агрессии со стороны мужчины, с которым у них были близкие отношения (например, нынешний или бывший муж, жених или любовник)¹⁶. Среди замужних женщин более 40% по крайней мере один раз подвергались физическому насилию со стороны своих мужей. Примерно половина женщин, подвергшихся физическому насилию, подвергались нападениям во время беременности или кормления грудью или будучи матерью маленьких детей. Почти каждая пятая женщина (18%) сообщила, что подвергалась систематическому физическому насилию со стороны своего партнера-мужчины.

По данным обследования показателей репродуктивного здоровья 2012 года, которое включало интервью с 10 тысячами женщин в возрасте от 15 до 44 лет со всей России, более трети (38%) женщин подвергались вербальному насилию со стороны своих партнеров. Что касается насилия со стороны интимного партнера в течение жизни, то о случаях физического насилия сообщила каждая пятая (20%), и 4% женщин сказали, что в их жизни бывали случаи, когда их нынешние или бывшие партнеры силой заставляли их вступить с ними в половую связь против их воли¹⁷.

13. Данные МВД России от 15 августа 2019 г., получены из Федеральной службы государственной статистики (Росстат), табл. 7.25 «Число преступлений, сопряженных с насильственными действиями в отношении члена семьи».

14. Валяев Ю. (2019). «Родственные отношения — дело государственной важности», с. 12.

15. Там же.

16. Горшкова И. и Шурыгина И. (2003). «Насилие над женами в современных российских семьях», МАКС Пресс, Москва, с. 136.

17. Федеральная служба государственной статистики (Росстат) и Министерство здравоохранения Российской Федерации (2012). «Репродуктивное здоровье населения России», Москва, с. 52.

Опросы общественного мнения показывают, что около трети людей знают о семьях, в которых применяется насилие, но меньше людей (10%) признают, что лично сталкивались с насилием в семье¹⁸. На вопрос о том, знают ли они о случаях домашнего насилия, 24% респондентов опроса 2019 г. ответили, что знают о семьях, в которых применяется физическое насилие, а 7% заявили, что лично были свидетелями домашнего насилия в семье, в которой они выросли; 5% ответили, что они либо сами совершили насилие в семье, либо стали его жертвами.

Если дезагрегировать ответы на опрос по половому признаку, то опыт женщин, столкнувшихся с домашним насилием, говорит о том, что распространенность этого явления находится на высоком уровне. В ходе двух отдельных опросов, проведенных в 2019 г., более половины опрошенных женщин сообщили, что подвергались домашнему насилию со стороны близкого человека (52% в одном опросе и 56% в другом)¹⁹. Так, 39% женщин заявили, что виновным в физическом насилии являлся их муж, а 16% — что партнер или сожитель²⁰.

2.2.2. Социальное восприятие

На протяжении последних нескольких лет вопросы насилия в отношении женщин и домашнего насилия являются одними из наиболее широко обсуждаемых социальных проблем в российском обществе. За период с 2012 по 2018 гг. почти в три раза увеличилось число упоминаний этой темы в новостных статьях, в том числе в основных национальных СМИ. Еще более резко выросло количество статей, посвященных непосредственно проблеме домашнего насилия (с 1373 новостных статей в 2012 г. до 6903 статей в 2018 г.)²¹.

Несмотря на то, что эта тема стала предметом общественной дискуссии, преобладающее в обществе отношение как к насилию в отношении женщин, так и к домашнему насилию остается неоднозначным. Хотя большая часть общества признаёт, что насилие в отношении женщин и домашнее насилие являются серьезными проблемами, консенсус в отношении мер, необходимых для их решения, отсутствует. Кроме того, в обществе глубоко укоренились стереотипные представления о роли женщин и мужчин, а также терпимость к насилию в отношении женщин. Общество также разделено на тех, кто считает недопустимым вмешательство государства в то, что воспринимается как личное или семейное дело, и тех, кто считает жизненно важным создание системы государственной защиты для женщин, подвергающихся насилию.

Существуют четкие различия между довольно значительной частью населения, проявляющей нетерпимость к домашнему насилию (например, в одном из опросов 77% респондентов заявили, что применение физической силы во время ссоры между супругами не может быть оправдано²²; а 79% респондентов в другом опросе осудили любые виды насилия в семье²³), и другой частью, которая считает, что насилие оправдано при определенных обстоятельствах (например, в одном из опросов 68% мужчин и 60% женщин заявили, что женщины сами провоцируют мужчин

-
18. Фонд Общественное Мнение (2016). «Рукоприкладство в семье. Насколько распространено в России семейное насилие, и правильно ли смягчать ответственность за него?». URL: <https://fom.ru/posts/13124>, и Всероссийский центр изучения общественного мнения (2017), «Бьет - значит любит? Или россияне о декриминализации побоев в семье». URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=512>.
 19. Институт общественного мнения «Анкетолог» (2019), «Терпеть нельзя уйти. Россияне — о домашнем насилии». URL: <https://iom.anketolog.ru/2019/07/02/domashnee-nasilie>, и ТАСС (2019 г.), «Опрос: 86% женщин из стран бывшего СССР не рвет отношения, несмотря на домашнее насилие». URL: <https://tass.ru/obschestvo/6657314>.
 20. Институт общественного мнения «Анкетолог» (2019). «Терпеть нельзя уйти. Россияне — о домашнем насилии».
 21. Данные о количестве посещений страниц, полученных с помощью новостного агрегатора «Яндекс» для поиска информации о «насилии в отношении женщин» и «домашнем насилии» ежегодно в период с 2012 по 2018 гг.
 22. Фонд Общественное Мнение (2016). «Рукоприкладство в семье. Насколько распространено в России семейное насилие, и правильно ли смягчать ответственность за него?».
 23. Всероссийский центр изучения общественного мнения (2017). «Бьет - значит любит? Или россияне о декриминализации побоев в семье».

на насилие своим внешним видом или поведением²⁴). Меньшинство мужчин, но, тем не менее, немалая их часть (14%), участвуя в другом опросе, заявили, что, по их мнению, все мужчины имеют право применять физическое насилие для «исправления» или «воспитания» своих жен²⁵.

В обществе нет четкой позиции относительно того, является ли насилие в отношении женщин проблемой, вызывающей общественную обеспокоенность и требующей систематического реагирования со стороны государства. Около половины респондентов различных опросов придерживаются мнения о том, что домашнее насилие является частной проблемой, урегулирование которой должно происходить в рамках семьи (55% мужчин и 40% женщин в одном из опросов)²⁶. Примерно такая же доля граждан (50%) считает, что «публичные заявления о насилии разрушают традиционные ценности, такие как семья, верность, любовь»²⁷. Россияне по-прежнему скептически относятся к роли государства в решении проблемы домашнего насилия. Однако существуют также явные различия в оценке этой проблемы между женщинами и мужчинами: так, женщины в большей степени желают вмешательства со стороны государства. Например, в одном из опросов 38% женщин и только 23% мужчин заявили, что проблема домашнего насилия должна решаться на уровне государства²⁸. Результаты другого опроса показали, что лишь 12% женщин считают, что не стоит выносить эпизоды домашнего насилия в публичную плоскость для противодействия им, тогда как среди мужчин такой точки зрения придерживаются 35%²⁹.

Хотя, как представляется, существует консенсус в отношении того, являются ли некоторые формы насилия (например, жестокие физические побои) домашним насилием, мнения женщин и мужчин относительно других форм насилия расходятся, особенно в том, что касается сексуального и психологического насилия и контроля. Например, в то время как 77% женщин и 72% мужчин сочли физическое насилие домашним насилием, 56% женщин и лишь 43% мужчин посчитали таковым сексуальный акт против воли партнера/супруга³⁰. Запирание в комнате, квартире или доме является актом домашнего насилия по мнению 51% опрошенных женщин и лишь 36% опрошенных мужчин; словесные угрозы о физической расправе посчитали домашним насилием 48% женщин, тогда как среди опрошенных мужчин этого мнения придерживались лишь 35% респондентов³¹.

24. ТАСС (2019). «Опрос: россияне считают, что проблемы неравенства полов и харассмента неактуальны в стране». URL: <https://tass.ru/obschestvo/6460479>.

25. Институт общественного мнения «Анкетолог» (2019). «Терпеть нельзя уйти. Россияне — о домашнем насилии».

26. ТАСС (2019). «Опрос: россияне считают, что проблемы неравенства полов и харассмента неактуальны в стране».

27. Всероссийский центр изучения общественного мнения (2017). «Насилие. Безнаказанность. Возмездие?». URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=413>.

28. ТАСС (2019). «Опрос: россияне считают, что проблемы неравенства полов и харассмента неактуальны в стране».

29. Институт общественного мнения «Анкетолог» (2019). «Терпеть нельзя уйти. Россияне — о домашнем насилии».

30. Левада-Центр (2019). «Домашнее насилие». URL: <https://www.levada.ru/2019/09/13/domashnee-nasilie/?fromtg=1>.

31. Там же.

3. МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОБЯЗАТЕЛЬСТВА, ПРИНЦИПЫ И СТАНДАРТЫ

Приведенные в настоящем докладе анализ российской нормативно-правовой базы и подборка примеров передовой практики и областей, в которых требуются дальнейшие действия, основаны на конвенциях по правам человека, участником которых является Российская Федерация, а также на предусмотренных ими обязательствах и принципах.

Для государств-членов Совета Европы Европейская конвенция по правам человека (ЕКПЧ) защищает основные права человека. Согласно судебной практике ЕСПЧ обязательства, предусмотренные Конвенцией, распространяются на защиту от насилия в отношении женщин и домашнего насилия. Действительно, ЕСПЧ признал насилие в отношении женщин одной из форм дискриминации в отношении женщин, являющейся нарушением статьи 14 ЕКПЧ, нарушением права на жизнь (статья 2) и нарушением запрета на пытки и бесчеловечное или унижающее достоинство обращение (статья 3). В 2019 г. Суд установил нарушения статьи 3 и статьи 14 в совокупности со статьей 8 ЕКПЧ по делу, в котором российские власти не смогли защитить женщину от домашнего насилия (дело «Володина против России»)³². При рассмотрении дел, касающихся бездействия государства с точки зрения обеспечения адекватной защиты прав жертв насилия в отношении женщин и домашнего насилия, ЕСПЧ также установил нарушения права на уважение частной и семейной жизни (статья 8)³³.

В рекомендациях Совета Европы перечислены меры, которые необходимо принять государствам-членам для предотвращения насилия в отношении женщин и домашнего насилия и борьбы с ними (например, Рекомендация (2002)5 Комитета министров государствам-членам о защите женщин от насилия и Рекомендация СМ/Рес (2007)17 Комитета министров государствам-членам о стандартах и механизмах обеспечения гендерного равенства). Конгресс местных и региональных властей Совета Европы принял резолюцию 279 (2009) и Рекомендацию 260 (2009) о борьбе с домашним насилием в отношении женщин, в которых рекомендуется разработать на местном уровне стратегии и меры по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин.

Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин и Общие рекомендации к Конвенции (№ 19 о насилии в отношении женщин, № 33 о доступе женщин к правосудию и № 35 о гендерном насилии в отношении женщин (обновляющая Общую рекомендацию № 19)) являются для России ориентирами в этих областях.

Хотя Пекинская декларация не содержит имеющих юридическую силу обязательств, Российская Федерация взяла на себя обязательства по борьбе с насилием в отношении женщин, как это определено в Платформе действий в качестве одной из важнейших проблемных областей. Аналогичным образом, при определении национальных целей и задач по достижению Целей в области устойчивого развития Россия уделила особое внимание трем показателям по гендерному равенству (цель 5), которые касаются насилия в отношении женщин (насилие со стороны интимного партнера, сексуальное насилие, совершенное кем-либо помимо интимного партнера, и лечебные операции на женских половых органах), а также показателям, касающимся улучшения

32. *Volodina v. Russia*, Application no. 41261/17, judgment of 9 July 2019.

33. См., например, *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008); *A. v. Croatia* (2010); *Eremia and Others v. the Republic of Moldova* (2013).

работы системы правосудия при рассмотрении дел о насилии (в рамках цели 16, по обеспечению доступа к правосудию и созданию эффективных, подотчетных и предполагающих широкое участие институтов).

В совокупности международные договоры, консенсусные документы и судебная практика ЕСПЧ определяют обязательства и принципы, которые лежат в основе ответственности государств за предотвращение насилия в отношении женщин и борьбу с ним. В частности:

Недискриминация и устранение неравенства между женщинами и мужчинами как одной из коренных причин насилия в отношении женщин. Государства не только обязаны ликвидировать дискриминацию во всех ее формах, но и при разработке комплексных мер по борьбе с насилием в отношении женщин должны также признать, что такое насилие непропорционально большой степени затрагивает женщин и девочек и обусловлено существующим неравенством. Кроме того, последствия насилия в отношении женщин зачастую носят более серьезный характер для женщин, принадлежащих к группам меньшинств, которые находятся в особо уязвимом положении. Принцип недискриминации также означает, что необходимо бороться с перекрестными и смешанными формами дискриминации.

Должная предусмотрительность. Принцип должной предусмотрительности относится к позитивному обязательству государства принимать меры по борьбе с насилием в отношении женщин, возникающим в результате действий или бездействия государства или негосударственных субъектов.

Совокупность мер, которые государства должны принять для соблюдения стандарта должной предусмотрительности, стала известна как «4П» (т. е. принятие всеобъемлющей и комплексной политики, предотвращение и расследование актов насилия, привлечение виновных лиц к ответственности, а также предоставление защиты жертвам/лицам, пережившим насилие).

Подходы, основанные на правах человека и ориентированные на интересы жертв. Все меры, принимаемые государством для предотвращения насилия в отношении женщин и борьбы с ним, должны соответствовать принципам защиты прав жертв/лиц, переживших насилие. Это означает, что ответные меры государства (особенно уголовные процессы) должны включать стратегии и гарантии, направленные на поддержку жертвы в получении доступа к правосудию, обеспечение ее безопасности и предотвращение повторной или вторичной виктимизации.

4. ВСЕОБЪЕМЛЮЩИЙ И КОМПЛЕКСНЫЙ ХАРАКТЕР НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ И ПОЛИТИКИ

По мере углубления понимания проблемы насилия в отношении женщин растет и понимание того, что эта проблема требует комплексных и целенаправленных ответных мер, выходящих за рамки реагирования на конкретные случаи или на отдельных правонарушителей, жертв и лиц, переживших насилие³⁴. Для эффективного предотвращения и ликвидации насилия в отношении женщин необходимы комплексные меры³⁵. Принимаемые меры должны учитывать все потребности жертв, применять подход, основанный на правах человека, охватывать все уровни государственного управления скоординированным образом и основываться на имеющихся фактах.

4.1. Подход на основе гендерного равенства

(i) *Международные документы и вытекающие из них принципы*

Совет Европы и КЛДЖ четко заявили, что насилие в отношении женщин не может быть ликвидировано без обеспечения ликвидации дискриминации в отношении женщин. Таким образом, законодательство и политика, направленные на борьбу с насилием в отношении женщин и домашним насилием, должны одновременно стать частью более широкого комплекса законов и других мер, направленных на достижение фактического равенства между женщинами и мужчинами.

Важнейшей характеристикой всеобъемлющего законодательства и политики, касающихся насилия в отношении женщин, является то, что они сформулированы с учетом признания того, что женщины и девочки в непропорционально большей степени страдают от гендерного насилия. Это особенно важно при решении проблемы домашнего насилия. Все законы и политика должны учитывать динамику власти и контроля в отношениях между преступником и жертвой. В других подходах, например, в тех, которые сосредоточены только на профилактике посредством лечения от злоупотребления алкоголем, или в которых домашнее насилие рассматривается как проблема семейных конфликтов и считается совершаемым мужчинами и женщинами в равной степени, неравенство между женщинами и мужчинами не признаётся в качестве первопричины такого насилия. Эти подходы также не учитывают специфические потребности женщин.

Пекинская платформа действий призывает правительства к «содействию проведению активной и имеющей большой резонанс политики учета гендерной проблематики в основных направлениях всех стратегий и программ, касающихся насилия в отношении женщин» и к «разработке стратегий, призванных обеспечить условия, исключаящие повторную виктимизацию женщин — жертв насилия в результате применения законов, судебных и правоохранительных мер, не учитывающих гендерные факторы»³⁶.

34. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2017). Общая рекомендация № 35 о гендерном насилии в отношении женщин, обновляющая Общую рекомендацию № 19.

35. Пекинская платформа действий, стратегическая цель D.1.

36. Там же.

(ii) Ситуация в России

В России Национальная стратегия действий в интересах женщин на 2017–2022 годы и План мероприятий по ее реализации являются двумя программными документами, в которых непосредственно затрагивается проблема насилия в отношении женщин, и при этом особое внимание уделяется домашнему (семейному) насилию и сексуальному насилию. Хотя в этих программных документах домашнее насилие рассматривается как форма насилия, оказывающая особое воздействие на женщин, в них не уточняется, каким образом насилие в отношении женщин вытекает из неравенства и дискриминации. В Стратегии насилие в отношении женщин описывается как признак социального неблагополучия и характеризуется как проблема, связанная со злоупотреблением алкоголем, наркотическими средствами и психотропными веществами. Этот подход является узким и не учитывает тот факт, что проблема насилия в отношении женщин отражает неравенство, которое принимает различные формы (помимо перечисленных в стратегическом документе — безработица, бедность и алкоголизм), и, кроме того, насилие в отношении женщин способствует сохранению дискриминации женщин.

Ни в Стратегии, ни в Плате мероприятий не содержится определений терминов «насилие в отношении женщин» или «домашнее насилие», указывающих на признание условий, в которых совершается насилие в отношении женщин, или учитывающих опыт жертв / лиц, переживших насилие. Не существует государственной политики, направленной исключительно на борьбу с насилием в отношении женщин или домашним насилием. Кроме того, хотя соответствующий законопроект и ожидает принятия, в российском законодательстве отсутствуют определения насилия в отношении женщин и домашнего насилия. Фактически фраза «насилие в семье» фигурирует только в Федеральном законе «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации», но без определения этого термина.

ЕСПЧ поднял вопрос об отсутствии гендерно-чувствительного подхода к домашнему насилию в деле «Володина против России» (2019 г.). Суд отметил, что, несмотря на высокую распространенность домашнего насилия, российские власти не приняли законодательства, способного решить проблему и обеспечить защиту женщин, несоразмерно затронутых этой проблемой, и в конечном итоге установил факты нарушения ЕКПЧ³⁷.

КЛДЖ обратил внимание на несколько случаев, когда российское государство не защищало женщин от неоднократных и жестоких актов домашнего насилия. Комитет отметил, что неспособность властей рассматривать случаи домашнего насилия с учетом гендерных аспектов равносильна нарушению обязательств, предусмотренных КЛДЖ³⁸.

(iii) Примеры из практики государств-членов

В 2018 г. правительство Португалии³⁹ приняло Национальную стратегию обеспечения равенства и недискриминации на 2018–2030 гг. (ENIND). Двумя основными направлениями этой стратегии являются: (i) обеспечение равенства между женщинами и мужчинами; и (ii) борьба с насилием в отношении женщин, гендерным насилием и домашним насилием. В стратегии также признаются особые пересекающиеся потребности женщин и девочек, обусловленные дискриминацией по различным признакам (таким, как, например, половая принадлежность, возраст, инвалидность,

37. В особом совпадающем мнении судьи Пинто де Альбукерке и Дедов расширяют концепцию гендерно-чувствительного толкования и применения ЕКПЧ в контексте домашнего насилия.

38. См. *O.G. v. the Russian Federation*, Communication No. 91/2015, 6 November 2017), §7.6. См. также *S.T. v. the Russian Federation*, Communication No. 64/2014, 25 February 2019, §9.9; и *X. and Y. v. the Russian Federation*, Communication No. 100/2016, 16 July 2019, §9.9.

39. Источник: Commission for Citizenship and Gender Equality (2019), National-level reviews — Portugal for Twenty-fifth anniversary of the Fourth World Conference on Women and adoption of the Beijing Declaration and Platform for Action (1995).

расовая принадлежность, национальное или этническое происхождение). Для реализации каждого из основных направлений стратегии были разработаны отдельные планы действий на 2018–2021 гг. Совместный план действий по реализации стратегии и предотвращению и борьбе со всеми формами насилия в отношении женщин и домашнего насилия состоит из шести стратегических целей. План действий предусматривает разработку протоколов взаимодействия между национальной комиссией, отвечающей за координацию всей политики, касающейся насилия в отношении женщин (Комиссия по вопросам гражданства и гендерного равенства), и другими структурами, такими как полиция, Генеральная прокуратура, Главное управление по вопросам отправления правосудия и Центр судебных исследований, который занимается профессиональной подготовкой мировых судей.

Португальский подход является хорошим примером того, как государство учло пересекающиеся формы неравенства при разработке единой системной и всеобъемлющей государственной политики.

Закон о защите от насилия, принятый в Австрии⁴⁰ в 1997 г., показывает, как законодательство, учитывающее гендерную проблематику, может оказать важное воздействие с точки зрения изменения всего подхода к проблеме насилия в отношении женщин. Закон включает несколько новаторских положений, в которых приоритетное внимание уделяется оказанию поддержки жертвам (например, вынесение срочных защитных предписаний, обучение сотрудников правоохранительных органов в области борьбы с домашним насилием с акцентом на гендерный характер данного явления и поддержка центров защиты от насилия, которые координируют работу полиции и социальных служб). На законодательство и дополнительные законодательные и политические меры благоприятно повлиял тот факт, что «австрийские законодатели... в полной мере осведомлены о гендерном характере домашнего насилия и закрепляют исключительную роль за девятью центрами защиты от насилия по всей Австрии, которые, хотя и предоставляют консультации всем жертвам домашнего насилия, также известны тем, что в своей работе учитывают гендерную проблематику, и феминистским подходом. С момента принятия этого закона правительство Австрии продолжало дорабатывать и совершенствовать его с целью восполнения признанных пробелов и решения проблем, связанных с его выполнением.

4.2. Всеобъемлющая политика и координация на политическом уровне

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

В связи со сложностью проблемы насилия в отношении женщин необходим целостный и комплексный подход. Такой подход подразумевает координацию и взаимодействие между многочисленными заинтересованными сторонами в правительстве (например, в законодательных органах, правоохранительных органах и органах правосудия, службах социальной защиты, здравоохранении и образовании и т. д.), в неправительственном секторе и, потенциально, также в частном секторе, особенно в средствах массовой информации. Все меры по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием должны «координироваться на национальном уровне и быть сфокусированы на потребностях жертв»⁴¹.

На уровне разработки политики создание правительственного координационного органа, отвечающего за разработку и мониторинг законодательства, стратегий и программ, посвященных вопросам борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием, является «важным

40. Источник: GREVIO (2017), *Baseline Evaluation Report Austria*, Council of Europe.

41. Рекомендация Rec (2002)5.

показателем политической воли к предотвращению насилия в отношении женщин и борьбе с ним в целом»⁴².

По результатам анализа национальных координационных органов, занимающихся проблематикой насилия в отношении женщин, а также проблем и извлеченных уроков, проведенного Советом Европы, были в общих чертах описаны некоторые существенные особенности эффективных координационных механизмов⁴³:

- ▶ Необходимо привлечение всех профильных государственных органов. Как правило, координационные органы включают в себя несколько министерских департаментов или создаются в формате межведомственных рабочих групп, комитетов или комиссий, возглавляемых государственными должностными лицами, которые занимаются вопросами насилия в отношении женщин. Должность координатора имеет решающее значение для обеспечения полноценного взаимодействия всех государственных органов. Хорошей практикой является также наличие в этих государственных органах специального персонала и выделение им бюджета.
- ▶ Функция координации должна быть возложена на должностное лицо высокого административного уровня, которое должно руководить работой. Такой подход гарантирует, что координационный орган будет являться не просто «центром» коммуникации и обмена информацией. Аналогичным образом, членами межведомственных рабочих групп должны быть должностные лица высокого ранга, участвующие в принятии решений, и они должны обладать достаточными полномочиями для осуществления преобразований.
- ▶ Тема борьбы с насилием в отношении женщин должна быть включена в мандаты структур, принимающих политические решения.
- ▶ Координационные органы высокого уровня, как правило, не участвуют в повседневной работе по предотвращению насилия в отношении женщин и борьбе с ним. По этой причине для целей удовлетворения конкретных потребностей жертв следует обращаться к НПО за консультациями специалистов как по вопросам координации, так и по вопросам реализации мер.
- ▶ Координация и сотрудничество должны осуществляться на различных уровнях (федеральном, региональном, местном). Для претворения государственной политики в жизнь в виде конкретных мер необходима координация на национальном и региональном уровнях.

(ii) Ситуация в России

В России в целях реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин и, в частности, в целях совершенствования законодательства по предупреждению домашнего насилия был создан Координационный совет. В состав Координационного совета входят представители различных министерств и федеральных ведомств, а также НПО. Совет отвечает за реализацию Стратегии в полном объеме путем определения приоритетов государственной политики по улучшению положения женщин. Он не имеет конкретных полномочий в вопросах борьбы с насилием в отношении женщин или домашним насилием, таких как разработка общенациональной политики или стратегического руководства по предотвращению насилия в отношении женщин. За два года своего существования Совет провел два заседания.

42. Gender Equality Commission (2014), *Analytical study of the results of the 4th round of monitoring the implementation of Recommendation Rec(2002)5 — 2014*, Council of Europe, p. 11.

43. Rabe, H. and Ünsal, N. (2016), *Implementing Article 10 of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence — Establishing National Co-ordinating Bodies*.

Два из мероприятий Плана мероприятий по реализации Стратегии, направленных на решение проблемы насилия в отношении женщин (подготовка предложений по профилактике насилия в отношении женщин и разработка информационно-методических материалов по вопросам профилактики насилия в отношении женщин для обучения сотрудников правоохранительных органов, сотрудников организаций здравоохранения, психологов, оказывающих помощь женщинам в кризисных ситуациях), должны осуществляться как федеральными органами (т. е. профильными министерствами, Генеральной прокуратурой), так и региональными органами власти. Однако План мероприятий не содержит требования по осуществлению межведомственного взаимодействия при его реализации ни между федеральным, региональным и местным уровнями, ни между всеми соответствующими заинтересованными сторонами на любом уровне.

(iii) Примеры из практики государств-членов

С конца 1990-х гг. в Швеции⁴⁴ совершенствуются меры по борьбе с насилием в отношении женщин по нескольким направлениям, включая принятие в 2007 г. национального плана действий. В национальном плане первоочередное внимание уделяется расширению взаимодействия и координации на региональном и местном уровнях в целях борьбы с насилием в отношении женщин. В то время как ранее предпринимались попытки координации деятельности различных ведомств от национального до местного уровня, анализ, проведенный четырьмя правительственными комитетами (в 2013–2015 гг.), выявил ряд пробелов и указал на то, что для выполнения координационной функции необходимо создание нового специализированного ведомства. Так, была принята Национальная стратегия предупреждения насилия мужчин в отношении женщин и борьбы с ним на 2017–2026 гг., в которой были сформулированы четыре межсекторальные задачи, каждая из которых следует ключевому принципу совершенствования координации и управления на всех уровнях. Цель стратегии заключается в обеспечении хорошо скоординированных услуг и мер для граждан на местном уровне (жертв/лиц, переживших насилие, детей, других членов семьи, правонарушителей). Одним из основных изменений подхода стало создание нового правительственного ведомства — Отдела по вопросам гендерного равенства, которому было поручено оказывать поддержку всем профильным министерствам (например, Министерству юстиции, Министерству здравоохранения и социальной защиты, Министерству образования, Министерству труда и Министерству культуры) и другим правительственным ведомствам в осуществлении стратегии. Органы национального уровня взаимодействуют с региональными (например, с администрациями округов) и местными заинтересованными сторонами (например, с полицией, пенитенциарными учреждениями и службами надзора за условно осужденными, НПО).

Шведский опыт указывает на несколько обязательных условий эффективности взаимодействия: долгосрочные обязательства по налаживанию бесперебойного межведомственного взаимодействия; четко определенные цели координации и сотрудничества; взаимодействие как способ улучшить положение людей, страдающих от насилия в отношении женщин, а не как самоцель. Координация на национальном уровне должна быть ориентирована на создание наилучших условий для межведомственного взаимодействия и предоставления услуг на местном уровне; особое внимание уделяется сотрудничеству между заинтересованными сторонами на местном уровне, в частности между полицией и муниципальными социальными службами, а также между муниципалитетами и НПО / приютами для женщин.

Испания является примером координации и взаимодействия между структурами федерального уровня, региональным правительством и гражданским обществом в стране с государственным управлением, отличающимся высокой степенью децентрализации (в Испании есть центральное

44. Источник: Информация предоставлена О. Флорином, заместителем директора Департамента гендерного равенства Министерства здравоохранения и социальной защиты Швеции. Презентации с семинара Совета Европы «Межведомственное сотрудничество — модели предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин в регионах», Астрахань, 10 апреля 2019 г.

правительство и 17 автономных сообществ). Федеральный Наблюдательный совет по вопросам насилия в отношении женщин является межведомственным органом, возглавляемым Государственным секретарем по вопросам равенства, которому оказывают помощь два заместителя председателя. Назначение на должности заместителей председателя осуществляется по принципу ротации; одна должность зарезервирована за представителями автономных сообществ Испании, а другая — за представителями НПО.

4.3. Межведомственное взаимодействие

(i) *Международные документы и вытекающие из них принципы*

Меры по предотвращению насилия в отношении женщин и домашнего насилия, защите жертв / лиц, переживших насилие, и обеспечению отправления правосудия требуют скоординированных усилий многочисленных ведомств. Таким образом, должны быть разработаны модели взаимодействия между заинтересованными сторонами на местном уровне, где происходит передача дел на рассмотрение конкретным органам, отслеживание дел, оценка рисков и определение степени безопасности. Межведомственные механизмы передачи дел, являющиеся признанным примером передовой практики, основаны на сотрудничестве «между полицией, медицинскими и социальными службами и судебной системой», а также включают в себя сотрудничество с НПО⁴⁵.

Международная практика показывает, что механизмы координации должны быть созданы в соответствии с законом или же на основании взаимных соглашений, протоколов или планов действий, в которых излагаются обязанности каждого ведомства. Все ведомства также должны нести ответственность за свои действия и бездействие.

(ii) *Ситуация в России*

В России имеется несколько положительных примеров развития координации на региональном и местном уровнях между органами власти, а также между государственными органами (например, полицией) и НПО, которые оказывают услуги женщинам, пережившим насилие. В качестве некоторых примеров совместной работы можно назвать разработку стандартов оказания социальных услуг женщинам и детям, оказавшимся в ситуации домашнего насилия (сотрудничество региональных и муниципальных органов власти с НПО в Тюмени). В стандартах «подчеркивается важность взаимодействия между профильными государственными учреждениями и организациями и неправительственными группами, СМИ и общественностью»⁴⁶. Другими примерами являются система межведомственного взаимодействия по оказанию помощи семьям, пострадавшим от домашнего насилия (создана по инициативе администрации города Ижевска⁴⁷), и сотрудничество между НПО и областным Министерством социальной политики по созданию приюта для женщин, переживших насилие (Нижегородская область)⁴⁸.

На федеральном уровне, как и в стране в целом, не было разработано или принято на вооружение какой-либо стандартизированной модели межведомственного взаимодействия для решения проблем насилия в отношении женщин или домашнего насилия, хотя примеры такого взаимодействия

45. Рекомендация Rec(2002)5 и Общая рекомендация № 35.

46. Human Rights Watch (2018). «Я могу тебя убить, и никто меня не остановит», Проблема домашнего насилия в России и реакция государства, с. 76–77.

47. «Хроники тишины: Насилие в отношении женщин в России», под ред. М. Пискаловой-Паркер и А. Синельникова (2016), Москва, с. 52–53.

48. Там же, с. 53.

существуют в области социального сопровождения граждан⁴⁹. В области оказания помощи пострадавшим от насилия в отношении женщин и домашнего насилия, когда межведомственное взаимодействие имеет место, оно, как правило, носит разовый характер и основано на личных связях, а не формализовано. Из-за этого женщинам доступна весьма ограниченная защита, и они зачастую не имеют доступа к информации о том, какими услугами они могут воспользоваться.

(iii) Примеры из практики государств-членов

Польша⁵⁰ представляет собой пример системы межведомственной координации, целью которой является облегчение работы полиции и предоставления услуг на местном уровне в случаях домашнего насилия. В Польше каждый муниципалитет по закону обязан создать межведомственную группу для борьбы с домашним насилием и координации помощи жертвам. Процедура «синяя карта» сначала была введена для стандартизации вмешательства полиции в случаях домашнего насилия, а затем она была расширена в целях повышения эффективности взаимодействия всех профильных служб. При наличии обоснованных подозрений в том, что имеет место случай домашнего насилия, полиция или любые другие компетентные службы (социальные службы, медицинские учреждения [врачи, медсестры, фельдшеры], система образования, комитеты местных органов власти по профилактике алкоголизма) могут инициировать данную процедуру.

Первым этапом является заполнение карточки А, в которую заносятся основные данные о происшествии (например, о формах насилия, обстоятельствах, состоянии здоровья, действиях, предпринятых полицией, и т. д.). Для заполнения карточки А согласие жертвы не требуется. Карточка А в течение 10 дней передается межведомственной группе.

Как только процедура была инициирована, жертве выдается карточка В; в ней содержится основная информация о домашнем насилии, обязательствах полиции, соответствующих нормах уголовного законодательства и доступных услугах поддержки. Жертву просят встретиться со специалистом, ведущим дело, и межведомственной группой, и в ходе этой встречи заполняется карточка С, в которую заносится дополнительная информация о жертве (например, семейное, профессиональное и экономическое положение и состояние здоровья) для целей разработки индивидуального плана по оказанию помощи жертве. Правонарушителя также вызывают на встречу с межведомственной группой, в ходе которой используется карточка D для внесения дополнительных сведений и определения надлежащих действий в отношении него. В постановлении Совета министров определены правила координации обмена информацией и вмешательства в рамках процедуры «синяя карта», и каждая межведомственная группа документирует процесс принятия своих решений.

Система «синей карты» стала важным нововведением, так как она создала платформу для межведомственной координации и правила для комплексной защиты жертв домашнего насилия. Систематизация информации, собранной полицией (карточка А), оказалась полезной при осуществлении судебного преследования по делам, связанным с домашним насилием; несмотря на то, что эти карточки не отвечают всем уголовно-процессуальным требованиям, они всё равно могут использоваться в качестве доказательств. Однако в процедуре «синяя карта» были выявлены и некоторые недостатки, а именно то, что она оказалась не слишком эффективной в тех случаях, когда требовалось быстрое реагирование в неотложных ситуациях. Тот факт, что жертва встречается как со специалистом, ведущим дело, так и с межведомственной группой,

49. Федеральным законом Российской Федерации от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан Российской Федерации» устанавливается регламент межведомственного взаимодействия при оказании социального сопровождения граждан.

50. Источники: информация, предоставленная Веславой Костшевой-Зорбас, советником главы канцелярии премьер-министра Польши, и Krizsan, A. and Pap, E. (2016), *Implementing a Comprehensive and Co-Ordinated Approach. An assessment of Poland's response to prevent and combat gender-based violence*, Council of Europe.

увеличивает риск вторичной виктимизации. Кроме того, в рамках процедуры «синяя карта» правонарушители не обязаны встречаться с межведомственной группой.

4.4. Сбор данных и проведение исследований

(i) *Международные документы и вытекающие из них принципы*

Координация является необходимым условием эффективного мониторинга и сбора данных. Международные документы требуют от государств содействовать проведению исследований, осуществлять сбор данных и составлять статистику по различным формам насилия в отношении женщин⁵¹. Исследования должны включать в себя обзоры и разработки, касающиеся распространённости всех форм насилия в отношении женщин, их причин и последствий, эффективности мер, принимаемых для предотвращения этих форм насилия и возмещения ущерба, а также социальных или культурных убеждений, которые усугубляют насилие. Качество исследований повышается, если они учитывают мнения жертв, особенно в тех случаях, когда те сталкивались с трудностями и препятствиями в доступе к правосудию и/или социальным услугам, с той оговоркой, что все исследования с участием жертв должны соответствовать этическим нормам и принципам защиты прав человека.

Система сбора всеобъемлющих данных должна позволять представлять данные в разбивке не только по полу жертвы и преступника, но и по таким категориям, как «форма насилия, характер отношений между жертвой и лицом, совершившим акт насилия, а также с учетом перекрестных форм дискриминации в отношении женщин и других соответствующих социально-демографических показателей, включая возраст жертв/пострадавших»⁵².

Другими важными показателями, которые должны включаться в наборы административных данных, являются:

- ▶ количество жалоб на все формы насилия в отношении женщин;
- ▶ количество и виды выданных защитных предписаний;
- ▶ показатели отклонения и отзыва жалоб, числа возбужденных дел и вынесенных приговоров, а также времени, затраченного на рассмотрение дел;
- ▶ информация о приговорах, вынесенных лицам, признанным виновными;
- ▶ информация о возмещении ущерба, включая компенсацию, предоставленную жертвам.

Исследования, анализ и мониторинг образуют основу, которая позволяет выявлять пробелы в ответных мерах государства и облегчает разработку системы предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин. Административные данные (в частности, данные правоохранительных и судебных органов) имеют важнейшее значение для органов, занимающихся выработкой политики, поскольку они «могут помочь при составлении прогнозов и моделей, мониторинге осуществления политики, оценке ее воздействия... и анализе и сопоставлении результатов работы с контрольными показателями. Имеющиеся данные могут повысить эффективность каждого этапа выработки и реализации политики, в том числе повысить жизнеспособность политики или изменений и легитимизировать принимаемые решения»⁵³.

51. См. Рекомендацию Rec(2002)5; Congress of Local and Regional Authorities, Recommendation 260 (2009)1 on Combating domestic violence against women; Общую рекомендацию № 35 и Пекинскую платформу действий.

52. Общая рекомендация № 35, §49.

53. The European Institute for Gender Equality (EIGE) (2019), *Understanding intimate partner violence in the EU: the role of data*, Vilnius, p. 16.

(ii) Ситуация в России

Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет систематический сбор информации о лицах, совершивших зарегистрированные преступления, и потерпевших (пол, возраст, характер телесных повреждений), а также о характере взаимоотношений между потерпевшими и лицами, обвиняемыми в совершении преступления (незнакомый, знакомый, супруг, сожитель, член семьи, в том числе мать, отец, сын, дочь или другой родственник)⁵⁴. Среди последних исследований, проводимых при поддержке государства, следует упомянуть аналитический проект, который проводился по заказу Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в 2019 г. и был посвящен предотвращению насилия в семье в России в сравнении с другими странами.

У методологии и процедуры сбора данных, используемых Министерством внутренних дел Российской Федерации, имеется ряд недостатков. Во-первых, отсутствие единообразной терминологии. В статистике правоохранительных органов, которая была изучена в рамках настоящего исследования, используются термины, которые в широком смысле относятся к насилию, происходящему в семьях и между членами семьи, или в узком смысле — к насилию между супругами; используется как термин «насилие», так и термин «скандалы/ссоры»⁵⁵. Метаданные для точного определения того, какие наборы данных относятся к домашнему насилию или насилию со стороны интимного партнера, как это определено в международных договорах, отсутствуют. Таким образом, статистика МВД России по преступлениям, совершенным в семьях (как указано в разделе 2.2 настоящего доклада), является лишь приблизительной оценкой распространенности конкретной категории насилия, к которой могут относиться домашнее насилие и насилие со стороны интимного партнера.

Во-вторых, данные правоохранительных органов по домашнему насилию включают в себя только тех, кто считается «членами семьи» по закону (к таким лицам относятся исключительно родители, дети, братья и сестры, другие кровные родственники и супруги), и не учитывают не состоящих в браке партнеров и бывших супругов.

В-третьих, статистика правоохранительных органов касается только уголовных дел и не учитывает жалобы жертв домашнего насилия, не приведшие к возбуждению уголовного дела, а также все административные правонарушения. Данные из других секторов (например, данные о поступлении жертвы в медицинские учреждения, записи о неотложной медицинской помощи, данные об обращении в социальные службы) либо отсутствуют, либо были недоступны при проведении настоящего исследования. Статистические данные о жертвах и правонарушителях, составляемые органами внутренних дел, не анализируются на систематической основе и не сопоставляются с другими административными данными, такими как данные о делах, переданных в прокуратуру, делах, в рамках которых предъявлено обвинение, вынесенных судебных решениях или даже о госпитализации.

Данные по насилию в отношении женщин и домашнему насилию, которые в настоящее время собираются в России, не являются ни централизованными (они не собираются из различных государственных органов в единую базу данных), ни дезагрегированными (ни по формам насилия, ни по регионам, ни по годам и т. д.). Кроме того, при проведении настоящего анализа не удалось установить единую методологию составления статистической отчетности, касающейся насилия в отношении женщин и домашнего насилия. Отсутствие специального законодательства

54. Статистические карточки (приложение N 4.), Приказ Генеральной прокуратуры Российской Федерации, МВД России, МЧС России, Минюста России, ФСБ России, Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков от 29 декабря 2005 г. N 39/1070/1021/253/780/353/399 «О едином учете преступлений» (с изменениями и дополнениями).

55. Встречались следующие термины: семейно-бытовое насилие; семейное насилие; супружеское насилие; семейный дебошир.

по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием также напрямую влияет на доступность данных и качество статистической отчетности по случаям насилия в отношении женщин и домашнего насилия.

(iii) Примеры из практики государств-членов

Дания⁵⁶ является примером передового опыта в области сбора данных как о преступности, так и о том, как жертвы домашнего насилия пользуются социальными услугами. Датская полиция собирает общенациональные данные по всем зарегистрированным в полиции уголовным преступлениям межличностного характера. В административной системе полиции (POLSAS) информация о преступлении (с перекрестной ссылкой на статью Уголовного кодекса), преступнике (включая данные о возрасте и поле) и жертве (включая данные о возрасте и поле) объединена под одним личным идентификационным номером жертвы и преступника. С помощью этого идентификационного номера данные обновляются путем внесения информации об изменении предъявленного уголовного обвинения, явках в ходе следствия, судебных процедурах и вынесенных приговорах. Эти данные могут быть также привязаны к информации о месте жительства (для установления характера отношений между жертвой и преступником) и объединены с другими реестрами для получения информации о социальном профиле соответствующих лиц (например, об их семейном положении, занятости, получаемых социальных пособиях, уровне образования и т. д.). Система позволяет использовать данные для нескольких целей; Министерство юстиции Дании проводит анализ на основе криминальной статистики, исследователи могут получить доступ к зашифрованным версиям данных, а обычные граждане могут просматривать сводные таблицы, публикуемые Статистическим управлением Дании. Самым главным является то, что эксперты могут проанализировать данные для выявления тенденций, а затем спланировать соответствующие ответные меры.

Министерство социальной защиты и внутренних дел Дании отвечает за сбор данных обо всех женщинах, которые обращаются в приюты за помощью (41 приют, управляемый Национальной организацией приютов для подвергшихся избиению женщин и их детей, и 6 центров, созданных другими организациями). Собираемые данные включают значительный объем информации о жертвах домашнего насилия (например, о формах насилия, частоте случаев насилия, возможных травмах, предыдущих обращениях в приюты, социально-экономическом положении, детях, характере отношений с преступником и т. д.). Данные, собранные приютами, могут быть увязаны с другими реестрами населения и административными данными (включая уголовную статистику), что позволяет собирать более подробную информацию о насилии в отношении женщин, если жертва предоставляет национальный идентификационный номер. Эти данные также облегчают оценку результатов пребывания в приюте, консультационных услуг и другой полученной поддержки.

В связи с конфиденциальным характером данных, касающихся жертв домашнего насилия, принимаются некоторые меры безопасности. Во-первых, жертва не обязана предоставлять персоналу приюта свой личный идентификационный номер. По факту, большинство женщин (около 60%) не называют этот номер, или приюты не запрашивают его. В случае сообщения идентификационного номера все статистические анализы проводятся с использованием зашифрованных и анонимных наборов данных. Сотрудники приюта информируют женщин о целях сбора данных и процессе шифрования, чтобы они могли сделать осознанный выбор по поводу того, следует ли раскрывать свой идентификационный номер.

56. Источники: База данных ЕИГП по передовой практике: <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/good-practices/denmark/police-report-cases> и <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/good-practices/denmark/nationwide-registration-women-shelters>.

4.5. Вопросы для рассмотрения российскими органами власти, касающиеся нормативно-правовой базы и политики

Всеобъемлющий и комплексный характер нормативно-правовой базы и политики

- ▶ В свете недавней судебной практики ЕСПЧ российским властям рекомендуется принять законодательство, достаточное для решения проблемы насилия в отношении женщин и домашнего насилия, и обеспечить защиту женщин, которые несоразмерно сильно пострадали от домашнего насилия.

Всеобъемлющая политика и координация на политическом уровне

- ▶ Было бы полезно разработать национальную стратегию и план действий, посвященные проблеме насилия в отношении женщин и домашнего насилия как формам гендерного насилия, которые предусматривают меры реагирования со стороны системы правосудия, профилактику насилия и защиту жертв/лиц, переживших насилие. Параллельно было бы также полезно разработать планы мониторинга реализации национальной стратегии и плана мероприятий.
- ▶ Позитивным шагом стало бы создание единого государственного органа для координации политики в области предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием. В состав координационного органа должны входить представители всех профильных государственных органов и НПО. Важно, чтобы механизм координации на федеральном уровне был связан с системами координации на региональном и местном уровнях.

Межведомственное взаимодействие в области борьбы с насилием в отношении женщин

- ▶ Система межведомственного взаимодействия (механизм передачи дел на рассмотрение в соответствующие органы), в состав которой входят как минимум правоохранительные органы, органы прокуратуры, судебные органы, службы надзора за условно осужденными, социальные службы, медицинские учреждения, службы помощи жертвам и НПО, и которая предусматривает обязательную процедуру или протокол взаимодействия. Это повысило бы эффективность мер, принимаемых Россией в качестве реакции на насилие в отношении женщин и домашнее насилие.

Сбор данных и проведение исследований

- ▶ Единый и комплексный набор показателей, касающихся насилия в отношении женщин и домашнего насилия, а также система сбора административных данных позволят оценить распространенность и формы насилия в отношении женщин и домашнего насилия в Российской Федерации.
- ▶ Проводимые при поддержке правительства адресные исследования проблемы насилия в отношении женщин и домашнего насилия будут способствовать разработке соответствующей политики. Важными направлениями являются национальное статистическое исследование для установления исходной информации о проблеме и подробный анализ для выявления передового опыта в России с целью его тиражирования или придания ему большего масштаба. Также необходим регулярный мониторинг распространенности насилия в отношении женщин и домашнего насилия и его влияния.
- ▶ Достаточное, стабильное и целевое финансирование, выделяемое в рамках соответствующих федеральных и региональных бюджетов для предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин и домашним насилием, повысит эффективность мер, принимаемых Россией в качестве реакции на насилие в отношении женщин и домашнее насилие.

5. ОТВЕТНЫЕ МЕРЫ СИСТЕМЫ ПРАВОСУДИЯ

Роль системы правосудия в предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием имеет первостепенное значение не только для профилактики насилия, защиты граждан от насилия и наказания виновных, но и для обеспечения того, чтобы жертвы имели доступ к целому ряду средств правовой защиты, позволяющих возместить ущерб в связи со всеми нарушениями их прав.

5.1. Законодательство о домашнем насилии

(i) *Международные документы и вытекающие из них принципы*

Одной из главных обязанностей государств является принятие законодательства, запрещающего все формы насилия в отношении женщин, и приведение внутреннего законодательства в соответствие с международными документами. Принятие законодательства является первым шагом на пути к обеспечению справедливости для жертв и прекращению безнаказанности лиц, виновных в совершении насилия в отношении женщин.

Правовые рамки должны «эффективно применять широкий спектр таких областей права, как гражданское, уголовное, административное и конституционное право, и решать вопросы предотвращения насилия, защиты лиц, переживших насилие, и оказания им поддержки», а также адекватного наказания виновных⁵⁷. Международная практика показала, что ответные меры системы уголовного правосудия имеют огромное значение для демонстрации того, что государство защищает своих граждан от насилия и наказывает правонарушителей. Однако одного лишь уголовного законодательства недостаточно для обеспечения безопасности и расширения прав и возможностей жертв домашнего насилия (например, в ходе уголовного процесса могут игнорироваться потребности жертв или женщины, ищущие правосудия, могут непреднамеренно подвергаться повторной виктимизации). Для обеспечения доступа жертв к правосудию необходимы также дополнительные средства правовой защиты.

Законодательство по вопросам насилия в отношении женщин и домашнего насилия должно «рассматривать женщин — жертв / переживших насилие в качестве обладателей прав, и включать в себя положения с учетом специфики возраста и пола, а также эффективную правовую защиту, включая санкции и компенсации в случаях подобного насилия»⁵⁸. Законодательная база должна предусматривать широкий спектр вариантов отправления правосудия для жертв/лиц, переживших насилие, охватывающий, как минимум, уголовное право, гражданское право, семейное право и административное право.

57. Структура «ООН-женщины» (2012). «Пособие для разработки законодательства по вопросам насилия в отношении женщин», Нью-Йорк, с. 16.

58. Общая рекомендация № 35, § 26(a).

Параллельно государства должны отменить все законы, «устанавливающие дискриминацию в отношении женщин, подразумевающие законодательство, являющееся причиной, способствующее или оправдывающее насилие на основании половой принадлежности или устанавливающее освобождение от наказания за данные действия»⁵⁹.

(ii) Ситуация в России

В российской правовой системе не существует отдельного закона о насилии в отношении женщин и домашнем насилии. Вместо этого применяются общие нормы уголовного и административного права.

Работа над проектом федерального закона, направленного на предотвращение домашнего насилия и ликвидацию некоторых пробелов, существующих в действующем законодательстве, ведется уже в течение нескольких лет. Несколько вариантов законопроекта о предотвращении домашнего насилия обсуждались как правительством, так и гражданским обществом в 1990-х годах, но ни один из них не был принят. В 2006 г. Специальный докладчик ООН по вопросу о насилии в отношении женщин поднял вопрос о том, что отсутствие специального закона о домашнем насилии является одним из основных препятствий для борьбы с этой формой насилия. В то время Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей указывал, «что насилие в отношении женщин не является приоритетным вопросом для государства и что многие противники соответствующего законопроекта утверждают, что он будет просто дублировать уже имеющиеся законы»⁶⁰.

В 2012–2014 гг. члены Координационного совета по гендерным проблемам при Министерстве труда и социальной защиты Российской Федерации при участии гражданского общества разработали новую редакцию федерального закона о профилактике домашнего насилия. Этот законопроект получил поддержку Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека⁶¹. Он включал определение семейно-бытового насилия и его форм, устанавливал права жертв, механизм межведомственного взаимодействия, меры защиты (например, выносимые полицией и судебными органами защитные предписания), а также предусматривал систему предоставления социальной помощи и реабилитации жертв. Закон также предусматривал перевод дел о преступлениях, связанных с семейно-бытовым насилием, из категории дел частного обвинения в категорию дел публичного обвинения.

В ноябре 2016 г. после предварительного рассмотрения законопроект «О профилактике семейно-бытового насилия» был официально возвращен парламентариям, внесшим его в Государственную Думу⁶². В сентябре 2019 г. состоялось заседание рабочей группы, созванной Советом Федерации (в составе членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Министерства внутренних дел Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и представителей НПО), на котором обсуждался проект закона «Об основах системы профилактики домашнего насилия»⁶³.

Новый проект закона «О профилактике семейно-бытового насилия» был опубликован 29 ноября 2019 г. на веб-сайте Совета Федерации для общественного обсуждения. В качестве крайнего срока

59. Там же.

60. Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях Якин Эртюрк, Поездка в Российскую Федерацию, 26 января 2006 г., Приложение II-7, п. 36.

61. ГАРАНТ.РУ (2014). «СПЧ подготовил рекомендации по профилактике домашнего насилия». URL: <http://www.garant.ru/news/555478/>.

62. Архивный веб-сайт Государственной Думы: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1183390-6>.

63. Веб-сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (2019). «В СФ обсудили вопросы совершенствования законодательства в сфере предупреждения и профилактики домашнего насилия». URL: <http://council.gov.ru/events/news/107815/>.

для направления комментариев была установлена дата 15 декабря. Проект устанавливает обязанность ряда профильных государственных органов (социальных служб, правоохранительных органов и т. д.) принимать ряд профилактических мер и вводит институт защитных предписаний для защиты лиц, подвергшихся семейно-бытовому насилию, что является важным шагом по предупреждению дальнейшего насилия. Однако определение «семейно-бытового насилия», содержащееся в статье 2 законопроекта, не позволяет понять, на какие именно деяния направлен данный законопроект. Представляется обоснованным считать, что он намерен охватить все деяния, которые не квалифицируются как административные правонарушения или уголовные преступления; таким образом, он, как представляется, охватывает те ситуации, которые выигрывают от частичной декриминализации домашнего насилия, осуществленной в 2017 г. Если такое толкование корректно, то законопроект и предусмотренные им профилактические меры должны представлять собой реакцию не уголовного-правового характера на «низкоуровневое» домашнее насилие, что также будет означать, что безнаказанность за такие деяния сохранится. Представляется, что проект не криминализирует все формы семейно-бытового насилия; по сути, он не меняет статус-кво, сложившийся после реформ 2016 и 2017 гг.

(iii) Примеры из практики государств-членов

Органический закон Испании⁶⁴ № 1/2004 «О комплексных мерах защиты от насилия по гендерному признаку» является примером всеобъемлющего закона, устанавливающего правовые нормы, которые охватывают меры, направленные на предотвращение всех форм домашнего насилия или насилия со стороны интимного партнера, совершаемого мужчинами в отношении женщин, защиту от такого насилия и уголовное преследование нарушителей. Важным результатом принятия этого Органического закона стало то, что он инициировал далеко идущую реформу испанской судебной системы, включая внесение поправок в другие законы, такие как Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, Органический закон «О судебной системе» (которым был введен институт судов по делам о насилии в отношении женщин и судей по делам о насилии в отношении женщин), Общий закон «О социальном обеспечении» и Закон «О трудящихся» (содержащий нормы о защите трудовых прав трудящихся женщин, ставших жертвами насилия по гендерному признаку). В Органическом законе № 1/2004 особое внимание уделяется предотвращению насилия в отношении женщин посредством мер, направленных на повышение уровня информированности и обеспечение образования и профессиональной подготовки. Таким образом, Органический закон не только привел к изменениям в законах, регулирующих образование и рекламу, но и создал новые обязанности для официальных органов, таких как Национальная служба здравоохранения и Национальный совет школ, по организации профессиональной подготовки, направленной на повышение эффективности раннего выявления правонарушений и пропаганду ценностей равенства между женщинами и мужчинами, уважения, терпимости и мира.

5.2. Уголовное и административное законодательство

5.2.1. Материально-правовое и процессуальное законодательство

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

В рамках обязательств по принятию законодательных мер, направленных на решение проблемы насилия в отношении женщин, крайне важно «обеспечить, чтобы всем формам гендерного

64. Органический закон № 1/2004 от 28 декабря 2004 г. «О комплексных мерах защиты от насилия по гендерному признаку».

насилия в отношении женщин во всех сферах, которые выражаются в нарушении физического, сексуального или психологического здоровья женщин, был придан статус уголовного преступления»⁶⁵. В Рекомендации Совета Европы Rec(2002)5 четко указано, что государства-члены должны обеспечить, чтобы уголовное законодательство распространялось на «всякий акт насилия, в частности, физического или сексуального, совершённый в отношении лица», а в национальном законодательстве должны быть предусмотрены «соответствующие меры и санкции, позволяющие в короткие сроки возбудить уголовное дело в отношении лица, виновного в совершении насилия, а также возместить ущерб, нанесённый женщине — жертве насилия»⁶⁶. ЕСПЧ подтвердил, что государствам-членам рекомендуется «классифицировать все формы насилия в семье как уголовные преступления», и в дополнение к уголовному законодательству также рассмотреть вопрос о принятии гражданско-правовых или административно-правовых мер, которые, например, «позволили бы судебным органам принимать временные меры, направленные на защиту жертв, запретить лицам, совершившим насилие, вступать в контакт с жертвой, общаться с ней или приближаться к ней, а также проживать в определенных районах или въезжать в них...»⁶⁷.

Выбор законодательного подхода (будь то отдельный закон, совокупность уголовно-правовых норм и/или изменение действующего уголовного законодательства) отдан на усмотрение каждого государства, однако следующие элементы считаются необходимыми компонентами эффективного законодательства, устанавливающего уголовную ответственность за насилие в отношении женщин и домашнее насилие:

- ▶ эффективное предотвращение, защита, уголовное преследование, вынесение судебного решения и предоставление средств правовой защиты в соответствии с международным правом⁶⁸;
- ▶ применимость к лицам, которые состоят или состояли в интимных отношениях, независимо от их семейного положения, а также к лицам, состоящим в семейных отношениях, и к лицам, проживающим в одном жилище;
- ▶ своевременное и оперативное судебное разбирательство по делам о насилии в отношении женщин (например, ускоренное судебное разбирательство);
- ▶ нормы, защищающие жертву от повторной и вторичной виктимизации, а также гарантирующие права жертвы на принятие определенных решений об участии в уголовном процессе;
- ▶ правовые санкции и политика вынесения приговоров должны быть соизмеримы с тяжестью преступления и отвечать по крайней мере следующим целям: обличение и сдерживание насилия в отношении женщин, предотвращение насильственного поведения, обеспечение безопасности жертвы;
- ▶ при вынесении приговора должны учитываться отягчающие обстоятельства (например, неоднократный характер насильственных действий, особая уязвимость жертвы);
- ▶ нарушение защитных предписаний должно признаваться уголовным преступлением;
- ▶ право жертв на возмещение и компенсацию, при которых жертвы не несут финансового бремени компенсации (т. е. ущерб не должен возмещаться из средств семейного бюджета);

65. Общая рекомендация № 35, § 29.

66. Рекомендация Rec (2002)5.

67. Постановление ЕСПЧ по делу «Бевакуа и S. против Болгарии» (Bevacqua and S. v. Bulgaria) (2008), §51, разъясняющее Рекомендацию Rec(2002)5 Комитета министров.

68. Структура «ООН-Женщины», ЮНФПА, ВОЗ, ПРООН и УНП ООН (2015). «Пакет базовых услуг для женщин и девочек, подвергшихся насилию. Основополагающие элементы и руководящие положения по обеспечению качества», Модуль 3 «Правосудие и охрана правопорядка», с. 13.

- ▶ запрет на использование инструмента обязательного посредничества во всех делах, связанных с насилием в отношении женщин, в том числе в бракоразводном процессе, при наличии доказательств насилия в отношении женщин или домашнего насилия⁶⁹.

(ii) Ситуация в России

Судебное преследование в отношении актов насилия в семье осуществляется в соответствии с общими нормами Уголовного кодекса Российской Федерации (УК РФ) или Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ). В российском законодательстве не предусмотрен такой состав преступления, как домашнее (семейно-бытовое) насилие; кроме того, домашнее (семейно-бытовое) насилие или насилие со стороны интимного партнера не признаютсяотягчающими обстоятельствами при совершении любого другого преступления. Как указывает ЕСПЧ, «российское законодательство не содержит положений, усиливающих наказание за акты насилия в семье, и не проводит различия между насилием в семье и насилием, совершаемым посторонними лицами»⁷⁰.

Что касается уголовного права, то в соответствии с УК РФ уголовно наказуемыми являются следующие формы физического насилия, которые могут иметь место в делах, связанных с домашним насилием. Тяжесть преступления зависит от степени причиненного физического вреда.

Статьи УК РФ о физическом насилии	
Умышленное причинение тяжкого вреда здоровью	Статья 111
Умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью	Статья 112
Причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью в состоянии аффекта	Статья 113
Причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны	Статья 114
Умышленное причинение легкого вреда здоровью	Статья 115
Неоднократное нанесение побоев	Статья 116.1
Истязание (определяемое как систематическое нанесение побоев либо иные насильственные действия) * также включает в себя психологическое насилие	Статья 117
Причинение тяжкого вреда здоровью по неосторожности	Статья 118
Заражение венерической болезнью	Статья 121
Заражение ВИЧ-инфекцией	Статья 122

Из числа случаев домашнего насилия, по которым возбуждается уголовное дело, большинство дел возбуждается по статьям, касающимся умышленного причинения легкого вреда здоровью (статья 115) или неоднократного нанесения побоев (статья 116.1). С процессуальной точки зрения, уголовные дела, возбуждаемые по обеим этим статьям, являются делами частного обвинения (эта тема рассматривается ниже). Кроме того, в разделе 5.3 настоящего доклада будут рассмотрены недавние изменения, повлиявшие на то, каким образом закон квалифицирует преступление, связанное с нанесением побоев, и его переквалификацию в административное правонарушение.

В УК РФ установлена уголовная ответственность за психологическое насилие, а именно за причинение систематических психических страданий (данное деяние включено в понятие «истязания», предусмотренное в статье 117) и за угрозу убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (статья 119).

69. Эта тема более подробно обсуждается в разделе 5.4 настоящего доклада.

70. *Barsova v. Russia*, Application no. 20289/10, judgment of 22 October 2019, §31.

Статьи УК РФ о психологическом насилии	
Истязание (определяемое как систематическое нанесение побоев либо иные насильственные действия) * также включает в себя психологическое насилие	Статья 117
Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью	Статья 119

В статье 117 перечислены преступные деяния, которые могут быть характерны для цикла жестокого обращения и насилия, имеющего место в большинстве случаев домашнего насилия, т. е. неоднократные акты насилия, включающие физическое насилие, психологическое насилие или обе формы насилия одновременно. Однако возбуждение уголовных дел в связи с домашним насилием по статье 117 («Истязания») происходит крайне редко.

Несмотря на свою кажущуюся полноту, эти нормы законодательства не учитывают сложную динамику власти и контроля в делах о домашнем насилии, конкретные обстоятельства, при которых совершается домашнее насилие, различные формы физического, психологического, сексуального или экономического насилия, которому подвергаются супруги или интимные партнеры в течение длительного периода времени, или тот факт, что нарушитель и жертва, как правило, ведут совместную жизнь, что часто подразумевает наличие детей и общего жизненного пространства. Эти недостатки и неспособность уголовного законодательства устранить неравенство между женщинами и мужчинами как одну из коренных причин насилия в отношении женщин создают серьезные препятствия, мешающие жертвам насилия в отношении женщин добиться справедливости.

Например, неоднократное жестокое обращение, которое принимает различные формы и то обостряется, то идет на спад в рамках повторяющегося цикла, типично для домашнего насилия. Тем не менее квалификация домашнего насилия как неоднократное нанесение побоев (статья 116.1 УК РФ) является проблематичной по нескольким причинам. Во-первых, жертвы очень редко сообщают о первом случае насилия (в правоохранительные органы) и, возможно, никогда не обращаются за помощью в случае насилия, не являющегося физическим. По данным исследований, проведенных НПО, и социальных опросов, в России не более 10% женщин, подвергшихся насилию, обращаются в полицию. Мониторинг звонков на Всероссийский телефон доверия для женщин, подвергающихся домашнему насилию, за 2018 г. (31 190 звонков) показал, что более 66% позвонивших женщин никогда не обращались за помощью в полицию⁷¹. Четверть женщин (26%), хотя бы единожды подвергшихся домашнему насилию, никому об этом не говорили. Лишь 4,9% женщин, столкнувшись с насилием впервые, обратились за помощью — чаще всего к родственникам или друзьям.

В результате, как правило, ни в учетных документах, оформляемых органами внутренних дел, ни в медицинских картах не содержится полного анамнеза травм, полученных жертвой домашнего насилия, или же зарегистрированная информация не является достаточно полной для того, чтобы установить все обстоятельства получения травмы. Правовое определение неоднократного нанесения побоев охватывает травмы, не наносящие вреда здоровью⁷². Однако домашнее насилие имеет весьма специфическую динамику в том смысле, что продолжающееся жестокое обращение, которое формально может быть отнесено к категории «не наносящих вреда» травм, оказывает серьезное отрицательное воздействие, приводящее к длительным физическим и эмоциональным страданиям жертвы. На самом деле, неоднократное жестокое обращение, как правило, является четким свидетельством существования значительной угрозы для безопасности женщин, в том числе риска смерти.

71. Центр «АННА». Отчет о работе Всероссийского телефонного доверия для женщин за 2018 г. URL: <http://anna-center.ru/>.

72. Приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 24 апреля 2008 г. № 194н «Об утверждении Медицинских критериев определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека» (зарегистрирован в Министерстве юстиции Российской Федерации 13 августа 2008 г., регистрационный № 12118).

Статья 117 УК РФ требует подтверждения «систематического» характера насилия и доказательства того, что все акты насилия совершаются с единым умыслом. При этом отсутствуют четкие указания на то, какое количество актов представляет собой «систематическое насилие», а также на то, какие доказательства необходимы для установления того, что эти акты совершались с единым мотивом/умыслом. Кроме того, как отмечалось выше, жертвы домашнего насилия часто неохотно обращаются в полицию с заявлениями о домашнем насилии. Таким образом, все или, по крайней мере, большинство случаев насилия не будут документально подтверждены правоохранительными органами, что еще больше усложняет установление в соответствии с законом систематичности жестокого обращения.

Даже в тех случаях, когда об этом сообщается, сотрудники полиции часто руководствуются мифами и заблуждениями о том, что является домашним насилием и в какой степени оно представляет опасность для жертвы. Таким образом, даже хорошо обоснованные жалобы на продолжающееся домашнее насилие не рассматриваются должным образом как доказательство систематической формы жестокого обращения. Действительно, ЕСПЧ установил, что российские власти не выполнили свою обязанность по принятию разумных мер для защиты жертвы домашнего насилия после того, как она не менее семи раз сообщила в полицию о продолжающемся насилии или угрозах насилием. ЕСПЧ отметил, что «государственные должностные лица знали или должны были знать о насилии... и о реальной и непосредственной угрозе повторения насилия»⁷³. Ограниченное применение статьи 117 означает, что сущность домашнего насилия де-факто не признана законом, и, следовательно, практически не оказывает (если вообще оказывает) сдерживающего воздействия на нарушителей.

Статья 119 УК РФ применяется только к угрозам убийством или причинением тяжкого вреда здоровью. Для того чтобы возбудить уголовное дело в отношении нарушителя за угрозу убийством, полиция должна установить, что угроза являлась «реальной», что подразумевает, что жертва считала, что нарушитель реализует свои угрозы. На практике для установления намерений нарушителя это требует либо демонстрации оружия, либо совершения любого другого опасного действия. Даже в тех случаях домашнего насилия, когда угрозы носят постоянный характер или когда нарушитель их реализует, восприятие угрозы часто описывается как субъективное, и нарушитель не привлекается к ответственности. Этот сценарий был отмечен ЕСПЧ в деле Володиной, в котором нарушитель угрожал жизни заявительницы, а затем повредил тормоза на ее автомобиле; полиция отнеслась к этому инциденту как к причинению ущерба имуществу. ЕСПЧ пришел к выводу, что это свидетельствует о том, что власти не стали рассматривать данный акт в контексте всей истории насилия. Формы угроз, характерные для случаев домашнего насилия, кроме угрозы убийством (например, угроза забрать детей, распространить интимные фотографии, удерживать семейные деньги или любая угроза физическим насилием, которое не приведет к причинению тяжкого вреда здоровью), не подлежат наказанию в соответствии с Уголовным кодексом Российской Федерации.

В российском уголовном праве тяжесть домашнего насилия не рассматривается как отягчающее обстоятельство. Совершение преступления в отношении совершеннолетнего члена семьи (кроме иждивенца) или интимного партнера не входит в число отягчающих обстоятельств, перечисленных в статье 63 УК РФ. В этой статье перечислены только обстоятельства особой уязвимости (беременность) или зависимости (несовершеннолетние или другие незащищенные лица).

И наконец, российское уголовное законодательство не содержит юридических определений преследования или домогательства, жертвами которых в непропорционально большой степени становятся женщины, и которые также характерны для случаев домашнего насилия, особенно

73. *Volodina v. Russia*, §87.

когда жертвы расстались с насильником или инициировали против него дело, и не предусматривает ответственности за такие деяния.

Одним из наиболее значимых изменений в российской правовой системе в отношении домашнего насилия стали внесение поправок в УК РФ (в частности, декриминализация побоев) и отнесение побоев к административным правонарушениям.

В 2016 г. Верховный Суд Российской Федерации предложил отменить уголовную ответственность за нанесение побоев и переqualифицировать их в административное правонарушение. Это предложение было встречено критикой со стороны гражданского общества и активистов движения за права женщин. В то время побои были частично декриминализованы. Побои стали административным правонарушением, и была введена уголовная ответственность за новую форму побоев при отягчающих обстоятельствах, совершенных в отношении «близких лиц». Эта форма побоев при отягчающих обстоятельствах создала новую обязанность по осуществлению уголовного преследования по таким делам в порядке *ex officio* (в порядке частно-публичного обвинения).

Эти изменения стали первой попыткой признать в законе необходимость особой защиты жертв насилия, совершаемого в семье. Эти поправки могли бы, по всей видимости, способствовать выявлению случаев домашнего насилия и судебному преследованию виновных⁷⁴. Однако понятию «близкие лица» было дано узкое определение, и в перечень категорий лиц, подлежащих защите, не были включены бывшие супруги, бывшие партнеры и партнеры, не проживающие в одном жилище, что ограничивает установленную законом защиту.

В феврале 2017 года выражение «близкие лица» было исключено из статьи 116 УК РФ. Этот шаг фактически положил конец уголовной ответственности за нанесение побоев в семье. Сторонники изменений приравнивали домашнее насилие к «мелким конфликтам» и заявили, что поправка призвана укрепить российские семьи и предотвратить вмешательство государства в частные семейные дела⁷⁵. Поправка была широко охарактеризована как по сути «декриминализация домашнего насилия».

С 2017 г. нанесение побоев определяется как совершение насильственных действий, причинивших физическую боль жертве, но не повлекших причинения существенного вреда здоровью (статья 116 УК РФ и статья 6.1.1 КОАП РФ). Закон не проводит различия между нанесением побоев члену семьи и постороннему лицу. Тем не менее, побои являются одной из наиболее распространенных форм физического насилия, совершаемого в семье, и женщины подвергаются физическому насилию со стороны мужа/партнера гораздо чаще, чем со стороны постороннего лица. Тот факт, что жертва и нарушитель находятся в отношениях, повышает риск продолжения применения физического насилия, и эта ситуация полностью отличается от ситуации, при которой побои совершаются другими лицами. До «декриминализации» побоев статья 116 Уголовного кодекса была одной из наиболее часто применяемых в делах, связанных с домашним насилием.

По данным российских правоохранительных органов, за изменениями в законодательстве последовало увеличение количества зарегистрированных случаев домашнего насилия⁷⁶. В то же время количество зарегистрированных случаев нанесения побоев резко сократилось с 43 917 в 2016 г. до 3281 в 2017 г. (на 92,5%)⁷⁷. Однако в 2018 г. число зарегистрированных случаев нанесения

74. Human Rights Watch (2018). «Я могу тебя убить, и никто меня не остановит», Проблема домашнего насилия в России и реакция государства, с. 27.

75. «Российская газета» (2017). «Володин объяснил, почему Госдума декриминализует семейные побои». URL: <https://rg.ru/2017/01/24/volodin-obiasnil-pochemu-gosduma-dekriminalizuet-semejnye-poboi.html>.

76. Kommersant.ru (2018), «Бастрыкин связал рост домашнего насилия с декриминализацией побоев». URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3642937>.

77. Валяев Ю. (2019). «Родственные отношения — дело государственной важности», «Полиция России», журнал МВД России, май 2019 г., с. 12.

побоев вновь возросло до 7800. Не имея сопоставимых данных по побоям как административному правонарушению, невозможно сделать вывод о том, имело ли место снижение числа случаев домашнего насилия в России или же просто переход к рассмотрению дел, связанных с домашним насилием, в рамках административного, а не уголовного права. Однако Министерство внутренних дел Российской Федерации утверждает, что после 2016 г. «большинство» случаев нанесения побоев, совершенных в контексте домашнего насилия, классифицируются как административные правонарушения⁷⁸.

Министерство внутренних дел Российской Федерации охарактеризовало введение статьи 6.1.1 КОАП РФ как оказавшее положительное влияние на профилактическую работу правоохранительных органов, предположительно имея в виду полномочия полиции по осуществлению надзора за подозреваемыми в совершении правонарушений. Как это более подробно рассмотрено в разделах 6.1, 7.2 и 7.3 настоящего доклада, профилактическая работа полиции с лицами, совершившими домашнее насилие, сосредоточена не на обеспечении безопасности жертвы, а, скорее, на контроле за человеком, совершившим насилие. Российское законодательство не предусматривает норм защиты жертв или оценки угрозы, которыми полиция должна руководствоваться в ходе работы с лицами, совершившими домашнее насилие.

Другие должностные лица МВД России утверждают, что правовая система создает для сотрудников полиции трудности в привлечении граждан к административной ответственности за побои⁷⁹. В частности, административные наказания включают в себя денежные штрафы, которые, по словам полиции, не удерживают правонарушителей от совершения дальнейшего насилия и, более того, ложатся финансовым бременем на семью, особенно на женщин и детей. Некоторые сотрудники полиции высказали мнение, что административные наказания не защищают жертв от повторного насилия (такой ответ на соответствующий вопрос дали 76% сотрудников полиции из выборки в 70 человек), и что ответственность за расследование преступлений, связанных с домашним насилием, должна быть возложена на полицию, а не на жертв (71% сотрудников полиции, ответивших на вопросник, согласились с тем, что уголовная ответственность за нанесение побоев должна быть восстановлена, и что уголовное преследование за совершение этого преступления должно осуществляться в порядке публичного или частно-публичного обвинения)⁸⁰.

Озабоченность по поводу изменений в законодательстве, произошедших в 2016–2017 гг., была высказана российскими экспертами, а также международными организациями, в том числе Советом Европы и ООН, и названа ими ударом по глобальным усилиям по искоренению домашнего насилия⁸¹ и мерой, способствующей безнаказанности преступников⁸².

Помимо побоев, российское административное законодательство также предусматривает наказание за нефизическое насилие, например за оскорбление человека (т. е. унижение чести и достоинства другого лица (статья 5.61 КоАП РФ)). Ранее оскорбление являлось преступлением и подлежало уголовному преследованию в порядке частного обвинения. В 2011 г. оно стало административным правонарушением. Статья 5.61 крайне редко применяется в делах о домашнем насилии в связи с тем, что она не предусматривает возмещения тех видов вреда, которые

78. Там же.

79. «Российская газета» (2017). «Владимир Колокольцев рассказал о декриминализации побоев в семье». URL: <https://rg.ru/2017/12/20/vladimir-kolokolcev-rasskazal-o-dekriminalizacii-poboev-v-seme.html>.

80. Опрос проводился среди участковых сотрудников полиции, проходивших обучение во Всероссийском институте повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации в 2019 г. В опросе приняли участие 70 полицейских из 38 субъектов РФ. Опрос был проведен в рамках круглого стола, организованного Консорциумом женских неправительственных объединений.

81. Council of Europe (201), *Russia: decriminalising domestic violence would be a clear sign of regression, says Secretary General Jagland*. https://www.coe.int/en/web/portal/news-2017/-/asset_publisher/StEVosr24HJ2/content/russia-decriminalising-domestic-violence-would-be-a-clear-sign-of-regression-says-council-of-europe-secretary-general-jagland-in-a-letter-to-russian-l?_101_INSTANCE_StEVosr24HJ2_languageId=fr_FR

82. *O.G. v. the Russian Federation* (Communication No. 91/2015, 6 November 2017), §7.7.

причиняются жертве. Содержащееся в законе определение оскорбления является узким (наказываются только оскорбления, считающиеся нецензурными), и, кроме того, в случае признания жалобы обоснованной применяется административное наказание в виде денежного штрафа (от одной тысячи до трех тысяч рублей). Такой результат может фактически стать наказанием для самой жертвы (при наличии единого семейного бюджета или счета в банке).

(iii) Примеры из практики государств-членов

В 1998 г. в Швеции⁸³ была проведена реформа Уголовного кодекса с целью изменения мер, принимаемых государством в качестве реакции на насилие в отношении женщин. В основе реформы лежало признание правительством того, что одной из приоритетных задач является совершенствование мер реагирования системы уголовного правосудия. Пакет реформ был обширным и охватывал различные формы насилия в отношении женщин, предусматривая реформирование функций правоохранительных органов, прокуратуры, социальных служб и т. д. Одним из ключевых изменений стало введение нового состава преступления «грубое нарушение неприкосновенности женщины». Измененный Уголовный кодекс содержит понятие гендерно-нейтрального преступления «грубое нарушение неприкосновенности», которое заключается в том, что преступник совершает повторные акты насилия, такие как физические или сексуальные надругательства, в отношении лица, с которым он имеет или имел близкие отношения, а также понятие основанного на гендерном признаке преступления «грубое нарушение неприкосновенности женщины», которое включает те же обстоятельства, если оно совершено мужчиной в отношении женщины. Основанная на гендерном признаке норма касается ситуаций, в которых мужчина неоднократно совершал определенные преступления в отношении женщины, с которой он состоит или состоял в браке или сожительстве. Неоднократные деяния признаются единым длящимся преступлением, за которое предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок от шести месяцев до шести лет.

Введение такого состава преступления, как «грубое нарушение неприкосновенности женщины», позволило судам более полно учитывать контекст для признания длящегося характера насилия, охватывающего психологическое, физическое и сексуальное насилие, с которым обычно сталкиваются женщины, ставшие жертвами домашнего насилия, и выносить более суровые приговоры в ситуациях систематических нарушений. Новая законодательная норма не исключает возможности предъявления одному и тому же лицу обвинений по нескольким статьям, например за физическое насилие при отягчающих обстоятельствах или изнасилование. На практике преступления на сексуальной почве, совершенные при нахождении в браке или интимных отношениях, обычно преследуются отдельно от других случаев домашнего насилия, для того чтобы иметь возможность выносить приговоры, соразмерные этим преступлениям. Недавние поправки в уголовное законодательство расширили состав такого преступления, как оскорбительное поведение (чтобы охватить более широкий спектр видов поведения, совершаемых в ситуациях домашнего насилия), а также такого преступного деяния, как преследование, к которому в настоящее время относится большее число видов поведения, считающихся создающими угрозу для жертв (например, «молчаливые» телефонные звонки или размещение компрометирующих материалов в Интернете).

83. Источник: Структура «ООН-женщины» (2012 г.), «Пособие для разработки законодательства по вопросам насилия в отношении женщин», Нью-Йорк, стр. 16, 63; GREVIO (2019), *Baseline Evaluation Report Sweden*, Council of Europe, pp. 44–45.

5.2.2. Расследование (взаимодействие между полицией и прокуратурой)

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

Всем органам уголовного правосудия, которые занимаются делами, связанными с насилием в отношении женщин и домашним насилием, следует действовать скоординировано, в рамках своих полномочий. Тесное взаимодействие и консультации между полицией и органами прокуратуры особенно важны в случаях, когда речь идет о домашнем насилии. Эффективная модель взаимодействия между полицией и прокуратурой должна быть «основана на общих целях в отношении расследования, использовании совместных руководящих принципов, касающихся типов доказательств (особенно подтверждающих доказательств), а также на соблюдении согласованных протоколов действий»⁸⁴. Прокуратура и полиция должны поддерживать открытое общение, с тем чтобы добиться взаимопонимания относительно того, как вести дело, и особенно в том, что касается оценки угроз для жертвы. Субъекты системы уголовного правосудия должны действовать, руководствуясь набором общих принципов, которые особо подчеркивают обязанность учитывать в рамках ответных мер системы уголовного правосудия, прежде всего, безопасность жертв.

(ii) Ситуация в России

Что касается расследования, то жалобы на домашнее насилие рассматриваются в соответствии с общей инструкцией, которая регламентирует порядок приема и регистрации сообщений о преступлениях и административных правонарушениях⁸⁵. Эта инструкция не содержит конкретных протоколов действий, касающихся рассмотрения жалоб на домашнее насилие или другие формы насилия в отношении женщин. В тексте не содержится указаний по обеспечению немедленной защиты жертв домашнего насилия или оценке угроз.

ЕСПЧ отметил, что расследования по жалобам на домашнее насилие в России часто не являются эффективными на практике и, следовательно, не соответствуют обязательствам государства по ЕКПЧ. Расследование должно быть оперативным и тщательным, и власти должны принять «все разумные меры для сохранения доказательств случившегося... К рассмотрению дел о домашнем насилии следует подходить с особым усердием и учитывать в ходе разбирательств во внутригосударственных инстанциях специфический характер домашнего насилия»⁸⁶.

Отсутствие стандартизированного взаимодействия между полицией и надзорными органами прокуратуры, а также отсутствие эффективных дисциплинарных мер является еще одной проблемной областью. Для дел о домашнем насилии типично вынесение сотрудником полиции последовательных постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела, в то время как прокурор дает неоднократные указания о проведении определенных следственных действий. Сотрудники полиции могут проводить лишь некоторые из этих действий или игнорировать указания прокурора, что в обоих случаях делает расследование неэффективным; при этом прокуроры не имеют никаких средств влияния, так как они осуществляют лишь номинальный контроль за правоохранительными органами. В результате жертвы домашнего насилия фактически не имеют средств правовой защиты в случае нарушения их прав.

84. Baldry, A. and Duban, E. (2016), Improving the effectiveness of law-enforcement and justice officers in combating violence against women and domestic violence, Council of Europe, p. 51.

85. Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденная Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

86. *Volodina v. Russia*, §92.

(iii) Примеры из практики государств-членов

В 2014 г. после проведения общественных слушаний Генеральная прокуратура Англии и Уэльса⁸⁷ обнародовала новое «Руководство по борьбе с домашним насилием для сотрудников прокуратуры». В руководстве излагаются обязанности прокуроров с момента выявления случаев домашнего насилия (и проставления на материалах дела надлежащей пометки, указывающей на то, что жертва была «уязвимой/запуганной») до начала судебного разбирательства, освобождения под залог и вынесения приговора. Кроме того, в руководстве уделяется внимание нескольким темам, характерным для дел о домашнем насилии, таким как отказ от домыслов, проведение оценки угроз, порядок действий в отсутствие непосредственных доказательств со стороны жертвы, межведомственная координация, а также порядок ведения гражданских и семейных дел.

Генеральная прокуратура Англии и Уэльса и Служба столичной полиции Лондона также заключили соглашение об уровне обслуживания, которое отражает национальную политику относительно порядка ведения дел о домашнем насилии и способствует обеспечению единообразного подхода этих ведомств к отдельным делам. Аналогичная договоренность существует между Полицейской службой Шотландии и Прокуратурой Шотландии в соответствии с совместным протоколом действий, который регулирует процедуры и порядок расследования, регистрации сообщений и предъявления обвинений по жалобам, связанным с домашним насилием.

5.2.3. Обвинение

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

Стандарт должной предусмотрительности государства четко устанавливает, что основная ответственность за расследование и судебное преследование по делам о насилии в отношении женщин лежит на полиции и органах прокуратуры, а не на самой жертве. Государства должны обеспечить «надлежащее реагирование властей на все случаи гендерного насилия в отношении женщин, в том числе путем применения норм уголовного законодательства и, если необходимо, *ex officio* преследования предполагаемых виновных в целях привлечения их к суду на основе принципов справедливости, беспристрастности, своевременности и оперативности и применения соответствующего наказания»⁸⁸.

Преследование *ex officio* означает, что оно должно осуществляться надлежащим образом и продолжаться даже в том случае, если жертва отзовет свою жалобу. КЛДЖ и ЕСПЧ настоятельно призвали Российскую Федерацию обеспечить, чтобы уголовные дела по факту домашнего насилия возбуждались «от имени государства, вне зависимости от готовности жертвы возбуждать уголовное дело частного обвинения»⁸⁹, и чтобы виновные подвергались преследованию и наказанию.

Как и все другие специалисты системы правосудия, прокуроры должны принимать меры для обеспечения подхода, ориентированного на интересы жертв, «признавая женщин субъектами прав и способствуя популяризации их способности к действиям и автономности... данные меры

87. Источники: Crown Prosecution Service, Domestic Abuse Guidelines for Prosecutors. URL: <https://www.cps.gov.uk/legal-guidance/domestic-abuse-guidelines-prosecutors>; Crown Prosecution Services, Service Level Agreement between the Crown Prosecution Service London and the Metropolitan Police Service for domestic violence cases. URL: <https://www.cps.gov.uk/publication/service-level-agreement-between-crown-prosecution-service-london-and-metropolitan>; Joint protocol between Police Scotland and the Crown Office & Procurator Fiscal Service. URL: https://www.scotland.police.uk/assets/pdf/keep_safe/175573?view=Standard.

88. Общая рекомендация № 35, § 44.

89. См. *X and Y v. the Russian Federation* (Communication No. 100/2016) §§7.5 and 11(b)(ii), *O.G. v. the Russian Federation* (Communication No. 91/2015) §9(b)(i), и *Volodina v. Russia* §84. См. также постановления ЕСПЧ по делам *M.C. v. Bulgaria* (2003), *Bevacqua and S. v. Bulgaria* (2008); *Opuz v. Turkey* (2009).

должны быть разработаны и применены с участием женщин, а также принимая во внимание особые ситуации женщин, пострадавших от пересекающихся форм дискриминации»⁹⁰.

(ii) Ситуация в России

В российской правовой системе преступления, связанные с умышленным причинением легкого вреда здоровью и неоднократными побоями (статьи 115 и 116.1 УК РФ соответственно), отнесены к категории преступлений, преследуемых в частном порядке. Обвинения в совершении этих преступлений являются одними из наиболее частых в делах о домашнем насилии, и отнесение таких дел к делам частного обвинения возлагает на жертву очень тяжелое бремя. Она должна выступать в качестве собственного адвоката и прокурора в ходе уголовного процесса, и при этом полиция не проводит расследования, а прокурор не выдвигает обвинений против правонарушителя. Жертва должна самостоятельно составить заявление о возбуждении уголовного дела с изложением всех обстоятельств дела и с соблюдением всех процессуальных требований и подать его мировому судье. Затем она должна вызвать и допросить возможных свидетелей обвинения в суде, ходатайствовать о запросе и получении медицинской карты и заключения экспертизы, допросить свидетелей защиты и самого подсудимого и предложить возможный приговор.

С процессуальной точки зрения, жертва должна присутствовать на каждом судебном заседании, поскольку ее отсутствие рассматривается как отказ от обвинения, в результате чего производство по ее делу прекращается. Даже в тех случаях, когда интересы жертвы представляются адвокатом, она всё равно обязана лично явиться в суд. Среднее количество заседаний по одному делу в Москве или Санкт-Петербурге может достигать 20-ти, а весь судебный процесс может длиться до года. В дополнение к затраченному времени и административной нагрузке женщины вынуждены многократно пересказывать и переживать эпизоды домашнего насилия, что может привести к вторичной виктимизации.

Бремя доказывания также очень велико: жертва должна доказать, что подсудимый виновен вне всякого разумного сомнения. Этот стандарт доказывания не учитывает трудности, связанные с получением доказательств в делах о домашнем насилии, для которых характерно отсутствие или небольшое число свидетелей, отсутствие полного учета фактов насилия в прошлом (правоохранительными органами или медицинскими учреждениями), а также использование правонарушителями форм насилия, которые трудно задокументировать в качестве доказательства или доказать в суде.

Кроме того, уголовное преследование в частном порядке ориентировано на примирение сторон. Жертва имеет право на примирение с обвиняемым, и в случае примирения уголовный процесс завершается. Согласно закону, мировой судья обязан проинформировать стороны о такой возможности. На практике судьи активно используют эту возможность для постоянного напоминания сторонам о праве на примирение, с тем чтобы быстрее освободиться от таких дел. Таким образом, жертва не только сталкивается с возможным сильным психологическим давлением со стороны подсудимого с целью заставить ее забрать заявление, но и подвергается давлению со стороны властей с целью прекращения дела.

Меры по обеспечению безопасности жертвы в ходе уголовного судопроизводства или других судебных процедур отсутствуют (более подробно этот вопрос рассматривается в разделе 7 настоящего доклада). Обычно жертва продолжает жить с агрессором во время судебного разбирательства, возбужденного в порядке частного обвинения, из-за отсутствия других вариантов, таких как временные приюты или защитные предписания, которые позволили бы удалить предполагаемого преступника (обвиняемого) из дома. В этой ситуации жертва подвергается высокому

90. Общая рекомендация № 35, § 28.

рisku повторного насилия, угроз, принуждения и других форм запугивания. Кроме того, даже если по итогам судебного разбирательства будет вынесен обвинительный приговор, жертве всё равно не предоставляется защита, например в виде защитного предписания.

Обоснование для использования частного обвинения в качестве средства правовой защиты в случаях домашнего насилия основано на неправильном представлении о том, что домашнее насилие является «частным» делом и не представляет такой опасности для жертвы или общественной безопасности, которая оправдывала бы полноценное вмешательство правоохранительных органов или системы правосудия. Такой подход не учитывает сложную динамику власти и контроля, которая имеет место в случаях домашнего насилия, страдания жертв и возможность эскалации домашнего насилия, что может даже привести к смертельным последствиям, если вмешательство окажется недостаточным или его не будет вовсе.

Практика рассмотрения большинства форм домашнего насилия в рамках дел, возбуждаемых в частном порядке, постоянно подвергается критике со стороны международных органов, таких как Совет Европы, ЕСПЧ и КЛДЖ, как противоречащая международным обязательствам в области прав человека. Российскому государству было настоятельно рекомендовано ввести уголовное преследование *ex officio* по делам о домашнем насилии, с тем чтобы обеспечить жертвам доступ к немедленным средствам возмещения ущерба и защиты, а также чтобы правонарушители привлекались к ответственности и подвергались надлежащему наказанию⁹¹.

(iii) Примеры из практики государств-членов

В Бельгии⁹² координация деятельности правоохранительных органов и прокуратуры при рассмотрении дел о домашнем насилии обеспечивается с помощью совместного циркуляра. Совместный циркуляр COL 4/2006 Министерства юстиции и Ассоциации генеральных прокуроров (принятый в 2006 г. и пересмотренный в 2015 г.) устанавливает руководящие принципы уголовной политики для полиции и прокуратуры в области борьбы с насилием со стороны интимного партнера.

Совместный циркуляр преследует четыре цели: (i) установление руководящих принципов уголовной политики; (ii) разработка унифицированной системы идентификации и регистрации случаев насилия со стороны интимного партнера полицией и органами прокуратуры; (iii) установление минимальных мер, которые должны применяться во всех районах; и (iv) предоставление полиции и судебным органам справочных материалов для облегчения их работы. Циркуляр является частью многоаспектного подхода, который не ограничивается уголовным вмешательством. В его основе лежит концепция, согласно которой раннее и целенаправленное вмешательство правоохранительных органов позволит разорвать порочный круг насилия.

Специальные меры, предусмотренные в циркуляре, включают регистрацию всех происшествий (даже если они не были квалифицированы как преступления); разработку планов действий по осуществлению окружной полицией и органами прокуратуры уголовного преследования по делам, связанным с домашним насилием / насилием со стороны интимного партнера; и назначение специализированных референтов (сотрудника полиции и мирового судьи) в каждом районе, координирующих действия системы правосудия.

91. См., например, CEDAW Committee, (2015), Concluding observation on the eight periodic report of the Russian Federation, §§21 and 22; X and Y v. the Russian Federation (Communication No. 100/2016); *Volodina v. Russia*.

92. Источники: Council of Europe Gender Equality Commission (2015), *Compilation of good practices to reduce existing obstacles and facilitate women's access to justice*, Strasbourg, pp. 24–26, и GREVIO/Inf (2019)4 2019. Report submitted by Belgium pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report).

Циркуляр также уделяет особое внимание интересам жертвы, предусматривая процедуры информирования жертв об их правах, направления их в службы поддержки и обеспечения того, чтобы жертва не подвергалась вторичной виктимизации (например, путем сведения к минимуму повторных допросов).

Применение совместного циркуляра COL 4/2006 является особенно эффективным в таких областях, как предотвращение рецидивов со стороны правонарушителей и повышение профессионализма действий сотрудников полиции и прокуратуры (которые начали систематически регистрировать случаи насилия со стороны интимного партнера и относиться к ним с большей серьезностью).

5.2.4. Самооборона

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

Исследования, проведенные в различных странах, указывают на высокую корреляцию между женщинами-правонарушителями и теми, кто сталкивался с насилием в отношении женщин в детстве и во взрослом возрасте. Хотя их число невелико, большинство женщин, которые убивают своего партнера-мужчину, также являются жертвами домашнего насилия или насилия со стороны интимного партнера. Самое главное, что таким женщинам, как правило, предъявляются обвинения в преднамеренном убийстве, поскольку считается, что они спланировали его и выбрали орудие убийства. Это объясняется тем, что «существующие концепции самообороны плохо приспособлены для понимания ситуации, в которой находятся женщины, годами подвергающиеся физическому, сексуальному и психологическому насилию и просто не осмеливающиеся непосредственно столкнуться со своим обидчиком без оружия»⁹³.

Признанной передовой практикой в уголовном судопроизводстве является принятие во внимание «утверждений о том, что женщины, ставшие жертвой насилия, действовали в целях самообороны, ... в ходе расследования, судебного преследования или вынесения судом решения по их делам»⁹⁴. Таким образом, одним из компонентов гендерно-чувствительной системы правосудия является признание того факта, что нарастающий характер домашнего насилия или насилия со стороны интимного партнера способствует появлению особого феномена (который иногда характеризуется как «синдром избиваемой женщины»⁹⁵ или «замедленная реакция» на насилие).

В тех юрисдикциях, в которых учитывается прошлое подсудимой как жертвы домашнего насилия, эта информация используется для того, чтобы «помочь лицу, принимающему решение, лучше понять обстоятельства, предшествовавшие вспышке насилия со стороны женщины со смертельным исходом, она может устранить источники недоразумений, способные вызвать у лиц, принимающих решения, неуместные подозрения относительно правдивости рассказа женщины о ее отношениях, а также может дать некоторое представление о том, что происходило в голове женщины, когда она прибегла к применению силы со смертельным исходом»⁹⁶. Такая информация не расценивается как оправдание. Как правило, используются заключения экспертов, для того чтобы дать суду представление о том, каким образом длительное и неоднократное насилие повлияло на подсудимую/жертву; кроме того, заключения экспертов используются в

93. Council of Europe Gender Equality Commission (2013), *Feasibility Study: Equal Access to Justice for Women*, §33.

94. Резолюция 65/228 Генеральной Ассамблеи ООН об усилении мер в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в целях борьбы с насилием в отношении женщин (2011 г.), §15(k).

95. Концепция синдрома избиваемой женщины всё чаще признаётся подкатегорией посттравматического стрессового расстройства (ПТСР).

96. Judicial Commission of New South Wales (2016), *Equality Before the Law Benchbook. Section 7 — Women*, p. 7308.

поддержку аргументов защиты о том, что подсудимая была спровоцирована, действовала в порядке самообороны или под угрозой применения насилия.

(ii) Ситуация в России

Статья 37 УК РФ («необходимая оборона») предусматривает оправдание лица, причиняющего вред посягающему лицу при некоторых обстоятельствах (обороняющийся защищает свою личность и права или личность и права других лиц, охраняемые законом интересы общества или государства от общественно опасного посягательства, если это посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия).

Необходимая оборона может быть также использована против посягательства, не сопряженного с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия, если при этом не было допущено превышения пределов необходимой обороны, то есть умышленных действий, явно не соответствующих характеру и опасности посягательства. Статья 108 УК РФ предусматривает наказание за убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны, в виде ограничения свободы на срок до двух лет. Статья 114 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за умышленное причинение тяжкого или средней тяжести вреда здоровью при превышении пределов необходимой обороны, в виде ограничения свободы на срок до одного года. Наказания за эти преступления менее суровы, чем за аналогичные умышленные действия (статьи 105, 111 и 112 УК РФ соответственно).

Эти положения российского уголовного законодательства не учитывают должным образом специфику длительного нахождения в ситуации домашнего насилия. На самом деле, обзор уголовных дел, по которым женщины были осуждены за убийство (по статье 105.1 УК РФ) в период 2016–2018 гг., показал, что из примерно 2500 приговоров в 80% дел имели место элементы домашнего насилия в отношении женщин. В большинстве из этих дел жертвами убийства были партнеры или близкие родственники женщин⁹⁷. Аналогичным образом, обзор дел в отношении женщин, осужденных за убийство, совершенное при превышении пределов необходимой обороны (ч. 1 статьи 108 УК РФ), показал, что в 83% дел осужденные женщины защищались от своих партнеров на момент совершения преступления⁹⁸. Более чем в трети (38%) приговоров, вынесенных в отношении подсудимых женщин, упоминается, что сожитель регулярно избивал женщину ранее.

Эксперты утверждают, что, хотя закон в достаточной степени закрепляет право на самооборону, на практике ссылаться на этот аргумент в контексте домашнего насилия трудно. Стереотипы о том, что представляет собой «разумная» реакция на домашнее насилие, и в какой степени насилие представляет опасность, могут помешать женщинам получить доступ к правосудию. Еще одним препятствием является ограничительное толкование права на необходимую оборону. По мнению Верховного Суда Российской Федерации, состояние необходимой обороны может быть вызвано и общественно опасным посягательством, носящим длящийся или продолжаемый характер (например, незаконное лишение свободы, истязание). Право на необходимую оборону в этих случаях сохраняется до момента окончания такого посягательства⁹⁹. Однако правоохранительные органы, прокуроры и судьи часто неохотно признают право на необходимую оборону в тех случаях, когда жертва защищается от длительного насилия, что является типичным для случаев домашнего насилия, в отличие от реакции на немедленное посягательство.

97. Исследование-хакатон «Новой газеты» (2019). «Как связаны убийства, совершенные женщинами, с домашним насилием». URL: <http://women105.tilda.ws/>.

98. Исследование-хакатон «Новой газеты» (2019). «Семейные обстоятельства: от кого защищались женщины и мужчины, осужденные за убийство при превышении пределов самообороны». URL: <http://108st.tilda.ws>.

99. Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 сентября 2012 г. № 19.

(iii) Примеры из практики государств-членов

В связи с представлением законопроекта о домашнем насилии для Англии и Уэльса¹⁰⁰ правительство разработало новое законодательство и ряд стратегических документов. Одним из таких документов является Стратегия в отношении женщин-правонарушителей (2018 г.), в которой изложена программа, направленная на сокращение числа женщин, содержащихся под стражей. Стратегия в отношении женщин-правонарушителей включает ряд мер, направленных на решение проблемы высокого уровня распространенности домашнего насилия в жизни женщин-правонарушителей, включая такие меры, как раннее выявление случаев домашнего насилия и вмешательство в них, с тем чтобы разорвать порочный круг насилия; выделение финансирования для общин, специально предназначенного для женщин-правонарушителей, которые подверглись насилию в семье и которым грозит опасность рецидива; и обеспечение наличия у судов «более качественной и всеобъемлющей информации о женщинах-правонарушителях для обоснования выносимых приговоров» [например, улучшение отчетов с характеристикой личности подсудимых, с тем чтобы они включали информацию о домашнем насилии, и разработка большего числа «вариантов наказания в виде общественных работ с учетом половой принадлежности подсудимых»].

Ассоциация адвокатов по уголовным делам Англии и Уэльса подготовила информационную справку о средствах защиты, имеющихся в распоряжении женщин-подсудимых, которые также являются жертвами домашнего насилия, и о пробелах в действующем законодательстве.

5.3. Гражданское право

В контексте насилия в отношении женщин доступность гражданско-правовых средств правовой защиты для жертв зачастую столь же важна, как и уголовное преследование, хотя, разумеется, они служат другой цели. Такие средства правовой защиты, как защитные предписания (которые могут регулироваться гражданским или административным правом), рассматриваются в разделе 7.2 настоящего доклада. Данный раздел касается средств правовой защиты не уголовно-правового характера, имеющихся в распоряжении жертв домашнего насилия и насилия со стороны интимного партнера.

5.3.1. Семейное право

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

Женщины, ставшие жертвами домашнего насилия со стороны супруга, часто предпочитают развод, а не уголовное преследование, в качестве способа избежать насилия. Таким образом меры по обеспечению безопасности жертв и их детей или других членов семьи имеют такое же значение в вопросах семейного права, как и в уголовных делах. Согласно рекомендациям экспертов-юристов «защита от бытового насилия и право на жизнь, свободную от насилия, должны стать принципом не только в законодательстве о насилии в отношении женщин, но и во всех соответствующих отраслях семейного права, включая законы о порядке расторжения брака»¹⁰¹.

100. Источники: Ministry of Justice (2018), Female Offender Strategy and Criminal Bar Association of England and Wales (2017) briefing note. URL: <http://www.prisonreformtrust.org.uk/Portals/0/Documents/CBA%20domestic%20violence%20briefing.pdf>.

101. Структура «ООН-женщины» (2012 г.), «Пособие для разработки законодательства по вопросам насилия в отношении женщин», Нью-Йорк, стр. 68.

Даже в случае отсутствия параллельного уголовного дела в отношении лица, совершившего насилие, при вынесении судебных решений об установлении опеки над детьми и порядке посещения необходимо учитывать вероятность того, что лицо, совершившее насилие, будет жестоко обращаться с жертвой или ребенком, если они будут продолжать контактировать, либо будет использовать контакт с ребенком в качестве возможности для дальнейшего насилия в отношении бывшей жены или ребенка.

Международная передовая практика и правовые документы свидетельствуют о том, что применение принудительного посредничества или альтернативных средств урегулирования споров нецелесообразно в делах, связанных с насилием в отношении женщин, в особенности с насилием со стороны интимного партнера. Главной причиной, по которой следует избегать использования инструмента принудительного посредничества в таких случаях, является неравное соотношение сил между жертвой/потерпевшей и правонарушителем, которое «нередко еще более закрепляется и используется в таких процессах»¹⁰². Другие формы посредничества или примирения, например, в ходе слушаний о раздельном проживании или разводе, следует использовать только при наличии гарантий, включая принятие надлежащих мер с учетом динамики домашнего насилия, вопросов соотношения сил и контроля правонарушителя над жертвой, а также безопасности жертвы, детей или других находящихся на иждивении членов семьи.

(ii) Ситуация в России

В России не существует специальных правовых механизмов, закона или процедуры для рассмотрения случаев домашнего насилия в ходе бракоразводного процесса или процесса по установлению опекуна над ребенком. На самом деле, некоторые практики могут непреднамеренно создать угрозу для жертв домашнего насилия. Например, в бракоразводном процессе судья имеет право предоставить сторонам срок для «примирения» в пределах трех месяцев¹⁰³, даже если имеются признаки длительного насилия в семье. В делах, связанных с установлением опекуна над ребенком, судьи зачастую отказываются принимать и анализировать доказательства домашнего насилия, если не вынесен вступивший в силу приговор, признающий правонарушителя виновным в совершении преступления с применением насилия в отношении члена семьи. Поскольку последнее обстоятельство представляет собой законное основание для лишения родительских прав¹⁰⁴, считается, что оно является единственным достаточным доказательством домашнего насилия в контексте судебного разбирательства по семейному праву. Поэтому альтернативные доказательства, такие как неоднократные жалобы жертвы в полицию и постановления полиции об отказе в возбуждении уголовного дела, не считаются достаточными доказательствами или соответствующим признаком домашнего насилия при рассмотрении судами дел об установлении опеки над ребенком. Однако закон не запрещает судьям выносить решения об определенных ограничениях родительских прав в делах о домашнем насилии даже при отсутствии обвинительного приговора в отношении правонарушителя¹⁰⁵. На практике же судьи редко пользуются для этой цели своим правом усмотрения.

Недостаточное регулирование прав родителей на посещение ребенка в случаях домашнего насилия представляет собой еще одну серьезную опасность. В связи с неразвитостью системы защиты жертв домашнего насилия и их детей в России (см. раздел 7 настоящего доклада) механизмы обеспечения безопасности женщины и ее ребенка/детей во время свиданий с родителем, осужденным за совершение насилия к наказанию, не связанному с лишением свободы, крайне

102. Структура «ООН-Женщины», ЮНФПА, ВОЗ, ПРООН и УНП ООН (2015 г.), «Пакет базовых услуг для женщин и девочек, подвергшихся насилию. Основополагающие элементы и руководящие положения по обеспечению качества», Модуль 3 «Правосудие и охрана правопорядка», стр. 45.

103. Семейный кодекс Российской Федерации, пункт 2 статьи 22.

104. Там же, статья 69.

105. Там же, статья 73.

ограничены. Кроме того, не предусмотрено официального порядка посещений под надзором (в присутствии сотрудников органа опеки и попечительства или психологов).

(iii) Примеры из практики государств-членов

В Испании¹⁰⁶ Органический закон «О комплексных мерах защиты от насилия по гендерному признаку» № 1/2004 имеет ряд особенностей, касающихся рассмотрения случаев домашнего насилия и насилия со стороны интимного партнера в судебных делах, связанных с семейными или межличностными отношениями. Во-первых, закон применяется к широкому кругу жертв насилия по гендерному признаку — не только к супругам и бывшим супругам, но и к любому другому лицу, которое имеет или имело аналогичные отношения с правонарушителем, независимо от того, жили ли они когда-либо друг с другом.

Во-вторых, законом учреждаются специализированные суды по делам о гендерном насилии совместной юрисдикции (гражданский и уголовный). В этих судах один и тот же судья рассматривает уголовные дела, касающиеся насилия в отношении женщин, а также любые связанные с ними гражданские дела, включая дела по семейному праву. Специализированные прокуроры по делам о насилии по гендерному признаку передают дела в суды по делам такого рода, а также могут вмешиваться в гражданский процесс по делам о «признании брака недействительным, раздельном проживании и разводе или об установлении опеки и попечительства над несовершеннолетними в случаях предполагаемого жестокого обращения с женой или детьми». Преимущество этой системы заключается в том, что она обеспечивает координацию, не допуская возможности принятия различными судьями противоречащих друг другу решений. Благодаря тому, что судья, рассматривающий как уголовное, так и гражданское дело, учитывает всю историю насилия, повышается эффективность правосудия и обеспечивается справедливость. Кроме того, с жертвы снимается бремя, связанное с посещением нескольких заседаний в разных судах.

И наконец, в испанской правовой системе существует ряд процедур, направленных на обеспечение защиты женщин-жертв и их детей во время посещения детей правонарушителем. В делах, в которых имеется предыдущая история домашнего насилия, при вынесении решения о посещении детей и установлении порядка общения между детьми и лицом, совершившим насилие, судья также утверждает меры безопасности и план регулярного контроля за развитием ситуации. Были созданы специальные пункты для семейных встреч, куда можно привезти детей и откуда их можно забрать без какого-либо контакта между родителями. Кроме того, посещение детей может происходить в пунктах для семейных встреч под наблюдением специализированного персонала.

5.3.2. Возмещение и компенсация

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

Жертвы/лица, пережившие домашнее насилие, должны иметь возможность получить возмещение ущерба, что предполагает целый ряд мер, охватывающих «надлежащее возмещение любого материального, физического, психологического, морального и социального ущерба, соответствующее степени его тяжести, в том числе понесенных судебных издержек»¹⁰⁷. Возмещение должно включать денежную компенсацию, и его любые виды должны быть «адекватными, оперативными, всеохватными и соразмерными с тяжестью причиненного ущерба»¹⁰⁸. Государствам-членам следует создавать специальные системы финансирования / фонды на эти цели

106. Источник: GREVIO/Inf (2019)5 (2019), Report submitted by Spain pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report).

107. Рекомендация Rec (2002)5.

108. Общая рекомендация № 35.

или выделять средства на осуществление выплат жертвам насилия в отношении женщин и домашнего насилия в рамках других фондов.

(ii) Ситуация в России

Российское законодательство гарантирует потерпевшим от преступлений право на компенсацию в связи с определенными недостатками в работе судебной системы (закрепленное в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»)¹⁰⁹. В федеральном законе отсутствует специальная норма о жертвах насилия в отношении женщин или домашнего насилия. Кроме того, процедура возбуждения дела о компенсации в соответствии с вышеупомянутым федеральным законом является сложной и требует уплаты государственной пошлины. Жертвы домашнего насилия очень редко используют данный закон из-за связанных с этим расходов (таких как расходы на оплату услуг адвоката и необходимость нанять адвоката и затраты времени).

В ряде жалоб, поданных в отношении российского государства, жертвы домашнего насилия утверждали, что из-за неисполнения властями своих обязанностей им было отказано в эффективном средстве правовой защиты и, следовательно, в доступе к компенсации и реабилитации¹¹⁰. Государство утверждает, что право на компенсацию демонстрирует наличие в российском законодательстве эффективных средств правовой защиты в случае нарушений прав человека, таких как дискриминация или домашнее насилие. И ЕСПЧ, и КЛДЖ подтвердили, что обязательство проводить всестороннее расследование и судебное преследование по делам, связанным с домашним насилием, дополняет требование о возмещении ущерба и выплате всеобъемлющей компенсации¹¹¹. Как заявил ЕСПЧ, гражданский иск о ее выплате (а не о наказании виновного в домашнем насилии) «не способствовал бы выполнению государством своих процессуальных обязательств по статье 3 [ЕКПЧ] в отношении преследования за акты жестокого обращения»¹¹².

(iii) Примеры из практики государств-членов

Механизм выплаты компенсаций, доступный жертвам преступлений в Швеции¹¹³, был признан в качестве передовой практики, поскольку он уже имеется в наличии и доступен для жертв насилия со стороны интимного партнера. Существует несколько механизмов, с помощью которых жертва насилия со стороны интимного партнера может получить доступ к компенсации: жертва может подать против правонарушителя иск о возмещении ущерба, причиненного преступными деяниями, в рамках уголовного разбирательства либо в качестве отдельного гражданского иска. Компенсация может быть также предоставлена в результате рассмотрения дела Уполномоченным по вопросам равенства. В случае невозможности получения компенсации от правонарушителя или в рамках договора страхования жертвы могут обратиться в Управление по вопросам компенсации и поддержки жертв. Эта процедура бесплатна и эффективна, платежи, как правило, производятся в течение двух месяцев с момента регистрации заявления. Для выплаты порог тяжести преступления не установлен, и компенсация присуждается за физические и/или психологические страдания.

Женщины, ставшие жертвами насилия со стороны интимного партнера, часто обращаются за возмещением, и, по оценкам, ежегодно их число составляет 500–700 человек. Компенсация (в

109. Федеральный закон № 68-ФЗ.

110. См., например, *O.G. v. the Russian Federation* (Communication No. 91/2015, 6 November 2017).

111. *X and Y v. the Russian Federation* (Communication No. 100/2016), §§9.3 and 11(2).

112. *Barsova v. Russia*, §40.

113. Источники: GREVIO (2019), *Baseline Evaluation Report Sweden*, Council of Europe, p. 42, and Comments submitted by Sweden on GREVIO's final report on the implementation of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report), 2019, p. 5.

эквиваленте в евро) варьируется от примерно 233 евро за каждый месяц применения насилия до единовременных выплат в размере примерно от одной до десяти тысяч евро. Сумма определяется по результатам оценки конкретного преступного деяния, с учетом масштабов примененного насилия.

Дети, ставшие свидетелями насилия в отношении родителя со стороны интимного партнера, имеют особые права на получение компенсации от государства, если доверие ребенка к лицу, с которым у него были близкие отношения, было подорвано. Такие выплаты в Швеции получают ежегодно почти 300 детей.

5.4. Доступ женщин к правосудию

(i) *Международные документы и вытекающие из них принципы*

Доступ к правосудию для жертв насилия в отношении женщин и домашнего насилия требует не только наличия нормативно-правовой базы и правовых процедур, но и устранения конкретных препятствий, с которыми сталкиваются женщины. К таким барьерам относятся дискриминация, пробелы в законодательстве, наличие законодательства, не учитывающего гендерные аспекты, ограниченность правовой помощи, использование специалистами в области права стереотипов при принятии решений, отсутствие у женщин знаний о правовых процедурах и доступной помощи, а также чувство страха и стыда, которое удерживает их от обращения в суды. Такие барьеры «являются серьезными препятствиями на пути достижения справедливости для женщин, переживших насилие, и ведут к снижению доверия к системе правосудия со стороны жертв и потенциальных жертв или к полному отсутствию доверия к ней. Из-за них количество дел, не дошедших до суда, находится на высоком уровне»¹¹⁴.

Расширение доступа женщин к правосудию зависит от обеспечения того, чтобы все компоненты системы правосудия отвечали потребностям жертв насилия в отношении женщин и домашнего насилия. Существует много конкретных путей повышения доступности систем правосудия для жертв домашнего насилия, некоторые из которых были обобщены Советом Европы¹¹⁵, а также рассматриваются в настоящем докладе. Признанные обязательными условия функционирования системы правосудия с учетом гендерных аспектов и ее доступности для жертв насилия в отношении женщин и домашнего насилия предполагают следующее:

Специализированные подразделения по борьбе с насилием в отношении женщин/домашним насилием, действующие в рамках «систем правоохранительных органов, исправительных учреждений и органов прокуратуры»¹¹⁶, позволяют выделить специальный персонал для ведения дел, связанных с насилием в отношении женщин и домашним насилием; они сводят к минимуму случаи вторичной виктимизации и позволяют рассматривать дела в установленные сроки.

Комплексные центры правосудия для женщин могут функционировать по принципу «одного окна» и часто являются частью механизмов передачи дел в соответствующие органы. Подобные центры включают в себя «центры по оказанию комплекса юридических и социальных услуг, с целью уменьшения количества процедур, необходимых для получения женщиной доступа к правосудию. В них можно было бы предоставлять юридические консультации и оказывать правовую помощь, инициировать судебные разбирательства и координировать деятельность

114. Council of Europe (2016), *Factsheet on Guaranteeing Equal Access of Women to Justice*, p. 4.

115. См. Council of Europe (2015), *Compilation of good practices to reduce existing obstacles and facilitate women's access to justice*.

116. Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин (2015), Общая рекомендация № 33, касающаяся доступа женщин к правосудию, §51(c).

служб, призванных оказывать женщинам поддержку в таких областях, как насилие в отношении женщин, семейные отношения, здравоохранение, социальное обеспечение, занятость, имущественные вопросы и иммиграция»¹¹⁷.

Внедрение специальных судебных процедур и практики управления делами с учетом гендерных аспектов может решить проблему судебных процессов, которые не отвечают должным образом специфическим потребностям женщин как жертв или как сторон в судебном разбирательстве. Когда специалисты юридических профессий знают и понимают интересы жертв домашнего насилия, сталкивающихся с системой правосудия, они могут принять практические меры для обеспечения их безопасности и защиты их достоинства на протяжении всего судебного процесса¹¹⁸.

Дискриминация в отношении женщин, основанная на вредных или несправедливых гендерных стереотипах, может отрицательно сказываться на их способности получить доступ к правосудию. Жертвы насилия в отношении женщин и домашнего насилия намного чаще, чем жертвы других преступлений, сталкиваются с огромным недоверием и упреками, основанными на широко распространенных стереотипах и заблуждениях. Система правосудия может непреднамеренно способствовать закреплению таких мифов и вредных стереотипов. Поэтому все правоохранительные и судебные органы должны воздерживаться от участия в любых формах дискриминации и убеждаться в том, что все судебные процедуры в делах, связанных с насилием в отношении женщин и домашним насилием, «осуществляются на основе принципов беспристрастности и справедливости и не подвержены влиянию гендерных стереотипов или дискриминационного толкования правовых норм, включая нормы международного права»¹¹⁹.

(ii) Ситуация в России

Официальная статистика Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации свидетельствует о том, что количество дел частного обвинения, связанных с насилием в отношении женщин и домашним насилием, по которым были вынесены оправдательные приговоры, находится на высоком уровне. В 2017–2018 гг. менее 1% всех уголовных дел, рассмотренных судами общей юрисдикции, заканчивались оправдательными приговорами. Однако около 46–48% всех оправдательных приговоров были вынесены по делам частного обвинения. Примечательно, что среди всех уголовных дел, рассмотренных судами, число дел частного обвинения составляло не более 1% в год. В 2017 и 2018 гг. более 72% всех дел частного обвинения были прекращены. Эти данные свидетельствуют о том, что вероятность прекращения дел частного обвинения почти в четыре раза выше по сравнению с делами публичного обвинения (77% и 72% по сравнению с 21% и 22% в 2017 и 2018 годах)¹²⁰.

Хотя эти данные не позволяют точно сказать, с какими именно препятствиями женщины, ставшие жертвами домашнего насилия, сталкиваются в системе правосудия, небольшое число рассмотренных дел свидетельствует о том, что жертвы не могут получить доступ к правосудию в связи с нарушением своих прав. Действительно, практика российских адвокатов и последние постановления ЕСПЧ в отношении России проливают свет на те основные области, в которых система правосудия в настоящее время не реагирует на потребности жертв домашнего насилия.

117. Там же, §17(f).

118. См. Совет Европы (2017), Учебное пособие для судей и прокуроров по обеспечению доступа женщин к правосудию. *Общая часть*

119. Общая рекомендация № 35, §26(c).

120. Статистические данные судов общей юрисдикции за 2017 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4572>; статистические данные судов общей юрисдикции и мировых судей за 2018 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4891>.

(iii) Примеры из практики государств-членов

Республика Молдова¹²¹ провела правовую и политическую реформу в целях повышения доступности правосудия для женщин, столкнувшихся с насилием. Некоторые из этих изменений были инициированы Министерством труда, социальной защиты и семьи в целях выполнения постановлений ЕСПЧ, вынесенных по группе дел, касающихся домашнего насилия¹²².

Подход Молдовы демонстрирует важность утверждения национальной стратегии/планов действий в качестве основы для проведения реформ. В своей деятельности государство руководствуется Национальной стратегией по предупреждению и борьбе с насилием в отношении женщин и насилием в семье на 2018–2023 годы и Планом действий на 2018–2020 годы по ее внедрению. Одним из основных направлений национальной стратегии является совершенствование нормативно-правовой базы «путем приведения ее в соответствие с международными стандартами».

Некоторые из ключевых мер, принятых для совершенствования законодательства о предупреждении и борьбе с домашним насилием, включают: установление практики выдачи незамедлительных ограничительных предписаний для защиты жертв домашнего насилия и расширение полномочий полиции; внесение поправок в Уголовный кодекс, в том числе изменение определения термина «насилие в семье» в соответствии с международными нормами, установление ответственности за психологическое и экономическое насилие, а также введение уголовной ответственности за нарушение незамедлительного ограничительного предписания; внесение поправок в Кодекс о правонарушениях посредством дополнения его статьями, касающимися насилия в семье, и введения наказаний за невыполнение незамедлительных ограничительных предписаний; дополнение Гражданского процессуального кодекса нормами, касающимися ситуаций, когда жертва (взрослый или ребенок) не имеет возможности подать жалобу на домашнее насилие; расширение прав жертв домашнего насилия (доступ к бесплатной первичной и квалифицированной юридической помощи и бесплатной помощи для «физической и психосоциальной реабилитации»); и проработка права жертв требовать от правонарушителя или государства компенсации материального и нематериального ущерба.

Другими мерами по расширению доступа женщин к правосудию являются обучение сотрудников полиции и распространение пособий по эффективному вмешательству правоохранительных органов в случаи домашнего насилия (силами Академии полиции и Генеральной инспекции полиции Министерства внутренних дел), профессиональная подготовка прокуроров, судей, юристов, специализирующихся на оказании юридической помощи, частных адвокатов и помощников юристов (силами Национального института юстиции), а также разработка системы контроля за судопроизводством.

121. Источники: Government of the Republic of Moldova/ Ministry of Health, Labour and Social Protection (2019), *National Level Review on the Fulfilment of Commitments taken under the Beijing Declaration and Platform for Action*, p. 19; Government of the Republic of Moldova (2019), *Sixth periodic report submitted by the Republic of Moldova under article 18 of the Convention*, §§ 172–175 and Council of Europe Gender Equality Commission (2015), *Compilation of good practices to reduce existing obstacles and facilitate women's access to justice*, pp. 88–93.

122. *Eremia v. the Republic of Moldova*, как руководящий судебный прецедент по трем другим делам.

5.5. Вопросы для рассмотрения российскими органами власти, касающиеся реагирования системы правосудия

Всеобъемлющее законодательство по борьбе с домашним насилием

- ▶ В России необходим федеральный закон, направленный на предотвращение насилия в отношении женщин и домашнего насилия, защиту жертв и соразмерное наказание лиц, совершивших насилие. Такой закон должен распространяться на все формы домашнего насилия (физическое, психологическое, сексуальное, экономическое насилие, а также угрозы его применения), а также на всех жертв, которые состоят или состояли в интимных отношениях с правонарушителем. Принятие федерального закона потребует внесения поправок в действующее законодательство с учетом международных стандартов.

Уголовное право

- ▶ В законодательстве должен быть закреплён механизм межведомственного взаимодействия между правоохранительными органами, прокуратурой, судебными органами, социальными службами и любыми другими ведомствами, участвующими в принятии комплексных ответных мер системы уголовного правосудия.
- ▶ Уголовная ответственность должна быть установлена за все формы насилия в отношении женщин и домашнего насилия (физическое, психологическое, сексуальное и экономическое). Возможные поправки к УК РФ могли бы касаться особых форм насилия в отношении женщин, которые в настоящее время не рассматриваются в законе (например, преследование и домогательство), а также расширить список отягчающих обстоятельств, включив в него ситуации, связанные с насилием в отношении женщин и домашним насилием, такие как длительное и особо жестокое насилие.
- ▶ Жертвы не должны нести всю полноту ответственности за уголовное преследование лиц, виновных в насилии в отношении женщин и домашнем насилие. Основная ответственность за уголовное преследование должна быть возложена на государство.
- ▶ Необходима обязательная профессиональная подготовка сотрудников правоохранительных органов и представителей юридических профессий, для того чтобы дискриминация и стереотипы, препятствующие доступу женщин к правосудию, не влияли на полицейские расследования и судебные разбирательства.
- ▶ В целях сокращения числа женщин, находящихся в заключении, можно было бы принять особые меры, направленные на повышение эффективности раннего выявления случаев домашнего насилия и вмешательства в них системы правосудия. Другие меры могли бы включать рекомендации относительно того, как суды при вынесении приговоров должны учитывать информацию о прошлых случаях домашнего насилия.

Семейное право

- ▶ Следует пересмотреть практику установления срока для примирения в случаях развода при наличии доказательств домашнего насилия. Судьи должны быть проинформированы о риске повторного насилия, которому может быть подвергнута жертва в случае предъявления требования о примирении. Судьи также должны быть обучены тому, каким образом учитывать информацию о прошлых случаях домашнего насилия при вынесении решений об установлении опеки над детьми и порядка их посещения.

6. ПРЕДОТВРАЩЕНИЕ НАСИЛИЯ В ОТНОШЕНИИ ЖЕНЩИН И ДОМАШНЕГО НАСИЛИЯ

Принятие всех необходимых мер по предотвращению насилия в отношении женщин и домашнего насилия, а также его повторения или эскалации является одним из основных компонентов обязательства государства по проявлению должной предусмотрительности. Профилактическая работа — это область, в которой такие проблемы, как гендерное неравенство, терпимость к насилию и стереотипы, продлевающие существование насилия в отношении женщин, могут решаться как специалистами, так и обществом в целом.

Необходимы превентивные меры как стратегического, так и долгосрочного характера, с тем чтобы бросить вызов искаженным представлениям и изменить менталитет, который оправдывает насилие в отношении женщин и домашнее насилие.

6.1. Роль правоохранительных органов

(i) *Международные документы и вытекающие из них принципы*

Полиция является важнейшим институтом общественной безопасности, в первую очередь реагирующим на случаи домашнего насилия. Поэтому она играет важную роль в предотвращении эскалации насилия и рецидивизма. Вмешательство полиции в случаи домашнего насилия на раннем этапе не только снижает вероятность дальнейшего насилия, но и имеет огромное значение для направления жертв в соответствующие службы, а также для демонстрации потенциальным правонарушителям и обществу в целом того, что система правосудия построена на абсолютной нетерпимости к насилию.

Было разработано множество различных моделей эффективного реагирования полиции на случаи домашнего насилия. Они включают применение стандартизированных протоколов реагирования на происшествия, создание специальных полицейских подразделений или назначение специальных сотрудников полиции, которые занимаются исключительно делами о домашнем насилии, и совершенствование работы полиции на уровне общин. Рекомендации Совета Европы, взятые из Резолюции ЕС о насилии в отношении женщин 1986 г., предполагают, что в каждом полицейском подразделении должен быть как минимум один сотрудник, специализирующийся на делах о домашнем насилии¹²³. Первостепенное значение имеет доступность органов полиции и их способность реагировать на потребности жертвы.

Судебная практика ЕСПЧ четко указывает, что статья 3 ЕКПЧ требует от властей активно вмешиваться в дела о домашнем насилии для защиты жертв и предотвращения повторного насилия. Полиция должна действовать на опережение, не дожидаясь конкретных просьб от жертвы¹²⁴, и должна принимать меры по предотвращению насилия, которые являются эффективными на практике¹²⁵.

123. См. Kelly, L. (2008). *Combating violence against women: minimum standards for support services*, Council of Europe, p. 20.

124. См., например, *Opuz v. Turkey* (2009).

125. См. также *Eremia and Others v. the Republic of Moldova* (2013); *Mudric v. the Republic of Moldova* (2013); *Talpis v. Italy* (2017).

(ii) Ситуация в России

В России участковые являются сотрудниками полиции низового уровня, чаще всего участвующими в делах, связанных с домашним насилием. Они не специализируются на делах о домашнем насилии, однако одной из их специфических обязанностей является проведение «профилактической работы» с лицами, совершившими правонарушения или преступления в семейной сфере (нам не удалось установить, как именно определены эти виды правонарушений). Участковые имеют право ставить лиц, считающихся нарушителями общественного порядка, в том числе лиц, совершивших домашнее насилие, на профилактический учет сроком на один год¹²⁶. Правонарушитель заносится в базу данных, и участковый обязан проводить профилактические беседы с лицом, состоящим на учете, следить за его поведением и контактами, опрашивать его родственников и соседей, а также применять административные наказания в случае дальнейшего нарушения закона¹²⁷. При условии отсутствия дальнейших жалоб, и если участковый определит, что состоящее на профилактическом учете лицо больше не представляет угрозы, оно снимается с учета. В случае несоблюдения данным лицом закона в отношении него может быть возбуждено уголовное дело.

Эта система характеризуется как профилактическая работа, и в центре внимания полиции находится поведение правонарушителя. Не существует правил, определяющих порядок действий сотрудников полиции в целях оценки и обеспечения безопасности жертвы домашнего насилия. Не было обнаружено никаких аналитических работ (например, исследований рецидивизма), которые позволили бы оценить эффективность этой меры для предотвращения повторного насилия или уменьшения масштабов домашнего насилия. По словам представителя Министерства внутренних дел Российской Федерации, хотя одни правонарушители, находящиеся под административным контролем, корректируют свое поведение, другие не обязательно становятся законопослушными гражданами¹²⁸.

Эксперты отмечают, что сотрудники полиции, как правило, не проявляют особой активности в проведении такого рода профилактической работы, не ставя на учет правонарушителей и не поддерживая контактов с теми, кто был поставлен на учет. Причиной бездействия полиции, как утверждается, является большая нагрузка на многих участковых в сочетании с низким приоритетом, придаваемым делам о домашнем насилии, или личными предубеждениями. Недостаточное внимание, уделяемое безопасности жертвы, вызывает особую озабоченность в свете того факта, что, как показывает международная практика, конкретные действия, связанные с возбуждением судебного разбирательства или участием в нем, как правило, приводят к дальнейшему и более интенсивному насилию.

Помимо процессуальных недостатков правоохранительной системы с точки зрения предотвращения эскалации домашнего насилия, широко известно и документально подтверждено, что полиция систематически не возбуждает дела о домашнем насилии¹²⁹. Из-за широко распространенных заблуждений и гендерных стереотипов, присутствующих на всех уровнях правоохранительной и судебной систем, полиция часто не видит необходимости вмешиваться в то, что она считает «личными делами», и не признаёт домашнее насилие в качестве деяний, требующих принятия профилактических мер или проведения расследования. Адвокаты, представляющие интересы пострадавших от домашнего насилия, сообщают, что полиция, по сути, часто обвиняет женщин в насилии или пытается отговорить их от подачи официальных жалоб.

126. Приказ Министерства внутренних дел Российской Федерации от 31 декабря 2012 г. № 1166.

127. Там же.

128. Валяев Ю. (2019). «Родственные отношения — дело государственной важности», «Полиция России», журнал МВД России, май 2019 г., стр. 12.

129. Например, и дело «Володина против России» (ЕСПЧ), и дело «Х и Y против России» (сообщение в КЛДЖ) касались отказа российской полиции в возбуждении уголовных дел в случаях неоднократного домашнего насилия.

Когда полиция не реагирует на случаи домашнего насилия, это порождает высокий уровень недоверия среди жертв. Лишь очень небольшой процент женщин в России, столкнувшихся с домашним насилием, когда-либо обращались в полицию. Опрос, проведенный среди женщин, обратившихся на Всероссийский телефон доверия для женщин, подвергающихся домашнему насилию (о котором говорилось выше в разделе 5.2), показал, что менее трети жертв когда-либо обращались в полицию. Из небольшого числа женщин, обратившихся в полицию, 97% сообщили, что остались не удовлетворены оказанной им помощью¹³⁰. Большинство жертв (75%) рассказали, что насилие продолжается от года до десяти лет.

(iii) Примеры из практики государств-членов

В Португалии¹³¹ меры, принимаемые полицией в качестве реакции на домашнее насилие, являются частью более широкой инициативы в рамках Комплексной модели охраны общественного порядка (MIPP), которая направлена на повышение эффективности профилактики преступности в ряде районов страны. Министерство внутренних дел действует в соответствии с совместной с Министерством юстиции стратегией, которая стандартизирует порядок рассмотрения жалоб на домашнее насилие.

В состав Полиции общественной безопасности входят два важных органа, занимающихся вопросами домашнего насилия: (i) Управление по оказанию помощи и предоставлению информации жертвам (GAIV) (патрульные полицейские) и (ii) Специальные группы по борьбе с домашним насилием (EEVD), которые входят в структуру уголовного розыска. Сотрудники GAIV работают только с жертвами (с любимыми, а не только с жертвами домашнего насилия или насилия со стороны интимного партнера), 24 часа в сутки / семь дней в неделю. Сотрудники EEVD проходят специальную подготовку по тактике вмешательства и отвечают за проведение уголовных расследований по делам о домашнем насилии; они также работают с правонарушителями.

Полицейские группы, которые работают с жертвами, и группы, работающие с правонарушителями, взаимодействуют между собой, а также координируют свою работу с прокуратурой. Такой подход позволяет ускорить осуществление процедур и оперативно принимать меры принудительного характера, повышающие безопасность и чувство защищенности жертв. Однако были выявлены некоторые недостатки, в частности необходимость дальнейшего расширения прав и возможностей жертв, а также то, что полиция и прокуратура не всегда укомплектованы достаточным числом сотрудников, которые могли бы заниматься исключительно делами, связанными с домашним насилием.

6.2. Нарращивание потенциала и профессиональная подготовка

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

В международных стандартах четко указано, что «обязательное, периодическое и эффективное наращивание потенциала, образование и профессиональная подготовка» должны быть обеспечены широкому кругу специалистов, которые в состоянии предотвращать насилие в отношении женщин и домашнее насилие, если они признают наличие проблемы и знают, как на нее реагировать надлежащим образом¹³². Что касается профессиональной подготовки, то к важнейшим

130. Центр «АННА». Отчет о работе Всероссийского телефона доверия для женщин за 2018 г.
URL: <http://anna-center.ru/>.

131. Источники: Материалы о домашнем насилии, представленные Т. Фернадесом, главой Полиции общественной безопасности (2019), Domestic Violence. The GAIV Project, 24–25 September 2019, Strasbourg, и официальный веб-сайт Полиции общественной безопасности: <https://www.psp.pt/Pages/atividades/MIPP.aspx>.

132. Общая рекомендация № 35, § 38.

группам, для которых она должна быть организована, относятся: сотрудники правоохранительных органов (включая судебно-медицинский персонал), судебных органов (судьи и прокуроры), законодатели, медицинские работники, работники образования, а также работники социальной сферы и сферы социального обеспечения.

Учебные программы должны быть комплексными и включать базовую подготовку (например, по таким темам, как характеристики насилия в отношении женщин и домашнего насилия, причины и последствия, стереотипы), начальную профессиональную подготовку (например, предоставление специалистам возможностей и инструментов для распознавания и урегулирования кризисных ситуаций, а также для улучшения качества помощи и поддержки, оказываемой жертвам/лицам, пережившим насилие) и специализированную подготовку конкретных групп специалистов (например, по вопросам функционирования системы передачи дел в соответствующие органы, способам предотвращения вторичной виктимизации)¹³³.

(ii) Ситуация в России

План мероприятий по реализации Национальной стратегии действий в интересах женщин предусматривает разработку информационных и учебных материалов для различных профессиональных групп. Однако до настоящего времени на национальном уровне не было реализовано никаких инициатив по созданию комплексных учебных программ или программ профессиональной подготовки для специалистов по вопросам борьбы с домашним насилием.

Это означает отсутствие стандартизированной учебной программы для образовательных учреждений МВД России, Генеральной прокуратуры Российской Федерации и академий по подготовке судей. Если учебные заведения и предлагают какое-либо обучение по темам насилия в отношении женщин или домашнего насилия, каждое из них самостоятельно разрабатывает свою учебную программу.

Министерство внутренних дел Российской Федерации сообщает, что тема «насилия в семье» включена в регулярную программу подготовки сотрудников полиции в рамках профилактической работы. Новобранцы также получают некоторую информацию по этой теме. В то же время, Министерство не разработало никакого алгоритма действий полиции для реагирования на случаи домашнего насилия. В целом, учебные программы других учреждений юстиции не всегда включают модули, посвященные вопросам насилия в отношении женщин или домашнего насилия. Выпускники соответствующих вузов, как правило, не получают специализированных знаний по этим вопросам. Ни один государственный орган не разработал и не санкционировал какие-либо учебные курсы, которые предусматривали бы межведомственный подход.

С другой стороны, российские НПО на протяжении многих лет проводят тренинги и образовательные мероприятия для социальных работников, адвокатов, представителей правоохранительных органов и других заинтересованных сторон, главным образом, с целью информирования аудитории о распространенности и влиянии таких явлений, как насилие в отношении женщин и домашнее насилие, а также для поощрения участников этих мероприятий к применению практики, соответствующей международным стандартам. Особенно перспективными практиками являются совместные мероприятия, проводимые НПО и представителями МВД России (например, круглые столы и тренинги для участковых полицейских), а также разработка руководства и протоколов, направленных на повышение эффективности реагирования в случаях

¹³³. Рекомендация Rec (2002)5.

домашнего насилия¹³⁴. Однако НПО обладают ограниченными возможностями и не могут на систематической основе обучать всех необходимых специалистов. Кроме того, НПО не в состоянии сделать меры по наращиванию потенциала обязательными в рамках соответствующих структур, равно как и не могут издавать внутренние нормы или правила, которые должны сопровождать учебные мероприятия, с тем чтобы обеспечить устойчивость мер по наращиванию потенциала.

(iii) Примеры из практики государств-членов

В Люксембурге¹³⁵ принят закон о домашнем насилии (2003 г.), в соответствии с которым сотрудникам полиции были предоставлены новые полномочия по временному удалению правонарушителей из дома. В целях обеспечения надлежащего и эффективного применения закона (особенно в части полномочий полиции в отношении правонарушителей) разработан обязательный учебный курс для сотрудников полиции. Этот курс является частью двухлетней программы профессиональной подготовки для новобранцев полиции¹³⁶. Содержание курса, созданного двумя организациями, которые специализируются на поддержке жертв, охватывает такие вопросы, как (i) характер и характеристики домашнего насилия; (ii) вмешательство полиции в соответствии с законом и порядок работы с жертвами/лицами, пережившими насилие; и (iii) способы надлежащего отражения случаев домашнего насилия и вмешательства в них в отчетах, направляемых в прокуратуру (в частности, для решения вопроса о выселении правонарушителей). Параллельно с организацией обучения был разработан ряд инструментов, облегчающих работу полиции, таких как контрольные списки, протоколы вмешательства, отчеты о преступлениях и информационные карточки для учета данных о жертвах и правонарушителях. Другие меры по наращиванию потенциала полиции Люксембурга включают ежегодные контакты с подразделениями полиции Германии для обмена передовым опытом оперативной деятельности и решения общих проблем.

Мероприятия, направленные на профессиональную подготовку и наращивание потенциала, могут быть расширены, если будут разработаны письменные пособия, которые помогут специалистам заниматься случаями насилия в отношении женщин. Например, в Боснии и Герцеговине¹³⁷ были сформированы две рабочие группы для критического изучения работы по ведению дел о домашнем насилии. Первая рабочая группа в составе прокуроров Федерации Боснии и Герцеговины и Республики Сербской провела анализ практики органов прокуратуры по делам, связанным с домашним насилием, а затем разработала Справочник по вопросам домашнего насилия для прокуроров. Аналогичным образом группа судей провела несколько обзоров, связанных с домашним насилием, и подготовила два издания: справочник судебной практики («Соображения по оценке дел о домашнем насилии в Боснии и Герцеговине») и практическое руководство. В обоих изданиях содержатся практические рекомендации для судей, которые можно использовать в ходе судебных заседаний. Эти рекомендации были рассмотрены правоведами, практикующими юристами и учреждениями, отвечающими за профессиональную подготовку судей и прокуроров. Важной особенностью этой передовой практики является то, что методические материалы были разработаны специалистами-практиками для других специалистов-практиков и, таким образом, содержат советы, адаптированные к их практической работе.

134. В качестве примеров можно привести мероприятия, организованные Консорциумом женских неправительственных объединений и Всероссийским институтом повышения квалификации сотрудников Министерства внутренних дел Российской Федерации, Санкт-петербургской НПО «Врачи детям» и представителями Следственного комитета, а также псковским Независимым социальным женским центром и Нижегородским женским кризисным центром (повышение квалификации сотрудников полиции и других заинтересованных сторон).

135. Источник: EIGE (2015), *Preventing domestic violence. Good practices*, pp. 56–58.

136. При принятии закона о домашнем насилии профессиональная подготовка была организована также для работающих полицейских.

137. Источник: Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF), все материалы доступны по адресу <https://www.dcaf.ch>.

6.3. Программы, предназначенные для лиц, виновных в совершении насилия

(i) *Международные документы и вытекающие из них принципы*

В Рекомендации Совета Европы (2002)⁵ государствам-членам рекомендуется разработать специальные программы, предназначенные для лиц, виновных в совершении насилия в отношении женщин. Эти программы описываются как мероприятия, направленные на предотвращение дальнейшего насилия и рецидивизма. Участие в таких программах, как правило, предлагается правонарушителям на добровольной основе, однако их не следует использовать в качестве альтернативы уголовным или иным наказаниям. Единой модели реализации программ для правонарушителей не существует. Вместе с тем, Совет Европы отмечает, что согласно «минимальным стандартам работы с правонарушителями, семейное консультирование, посредничество или примирение и управление гневом не являются подходящими мерами реагирования для служб, занимающихся борьбой с домашним насилием, в целом и в работе с правонарушителями в частности». Аналогичным образом лечение от злоупотребления психоактивными веществами является отдельной услугой, а не заменой программы для правонарушителей¹³⁸.

Предназначенные для правонарушителей программы, соответствующие передовой практике, имеют следующие особенности: они имеют своей целью побудить лиц, виновных в совершении насилия, к осмыслению своих действий и признанию своей ответственности за их осуществление, а также к образу жизни и действий, свободных от насилия; они являются дополнительной мерой, направленной на предупреждение насилия, участие в них должно быть добровольным; государство может разработать модели центров, специализирующихся на осуществлении соответствующих программ, а также должно поддерживать центры для правонарушителей, действующие под руководством НПО; должны быть обеспечены взаимодействие и координация «между программами, направленными на мужчин, и программами, основной целью которых является защита женщин»¹³⁹, с тем чтобы приоритет отдавался безопасности женщин и детей.

(ii) *Ситуация в России*

В России программы, предназначенные для лиц, виновных в совершении домашнего насилия, еще только появляются. Общенациональные или региональные стандарты реализации таких программ еще не разработаны. Московский Кризисный центр помощи женщинам и детям работает с мужчинами по нескольким направлениям: (i) группа самопомощи для мужчин, которые осознают, что они могут совершить насилие или испытывают связанные с этим проблемы (например, депрессия, злоупотребление алкоголем), (ii) семейная терапия с участием мужчин, совершивших домашнее насилие, и (iii) специальные группы для подготовки мужчин к отцовству, которые рассматриваются как вид деятельности по профилактике насилия. Однако эти программы не отвечают международно признанным критериям и методикам работы с лицами, виновными в совершении насилия в отношении женщин и домашнего насилия. В ходе анализа, проведенного при подготовке настоящего доклада, не удалось установить, в какой степени такие программы тиражируются в других кризисных центрах, находящихся в ведении государства.

Центр консультирования «Альтернатива» (Санкт-Петербург) реализует одну из немногих в России программ для лиц, виновных в совершении домашнего насилия, под названием «Мужчины 21 века» (M21). Программа разработана на основе норвежской и шведской терапевтических моделей работы с мужчинами, совершающими насилие, и осуществляется группой психологов и психотерапевтов, которые также работают в партнерстве с местными женскими кризисными центрами.

138. Council of Europe (2008), *Combating Violence against Women: Minimum Standards for Support Services*, p. 19.

139. Рекомендация Rec (2002)5.

(iii) Примеры из практики государств-членов

В Германии¹⁴⁰ после многих лет специализированной работы с лицами, совершившими домашнее насилие, стало ясно, что необходимо поставить такую работу на профессиональную основу и принять единые стандарты качества. В 2007 г. 37 организаций, работающих с правонарушителями, объединились под эгидой Федеральной ассоциации по работе с лицами, виновными в совершении домашнего насилия (BAG TäHG), чтобы выработать единый подход и методологию.

В течение трех лет BAG TäHG разрабатывала стандарты путем консультаций, а также мониторинга и оценки методов, доказавших свою эффективность. Проект стандартов был протестирован основными заинтересованными сторонами, такими как федерация женских приютов и федерация телефонов доверия, с целью учета мнений жертв / лиц, переживших насилие. Содействие и поддержка в процессе разработки стандартов оказывались Федеральным министерством по делам семьи, пожилых граждан, женщин и молодежи.

В настоящее время BAG TäHG действует в качестве национального контактного центра по работе с правонарушителями, а также обучает других специалистов применению стандартов в рамках 21-дневного (платного) учебного курса. BAG TäHG разработала порядок сертификации учреждений-участников, а также единую процедуру диагностики, документирования и оценки работы с правонарушителями.

Процесс разработки и распространения стандартов показал, что предназначенные для правонарушителей программы могут положительно повлиять на изменение поведения, если они подкрепляются судебными требованиями и основаны на «целенаправленном и структурированном подходе к актам насилия со стороны мужчин по отношению к их партнерам или бывшим партнерам».

6.4. Повышение уровня информированности

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

Повышение уровня информированности преследует несколько целей, из которых одной из важнейших является развенчание стереотипов и мифов, окружающих насилие в отношении женщин и домашнее насилие. Под повышением уровня информированности понимаются кампании, ориентированные на широкую общественность. Разумеется, следует планировать и другие формы образовательных инициатив, ориентированных на конкретную аудиторию, включая общество в целом, детей и молодежь, соответствующих специалистов, участвующих в мероприятиях по профилактике и защите, традиционных и религиозных лидеров, а также лиц, совершающих акты насилия в отношении женщин (с тем чтобы предотвратить рецидивизм)¹⁴¹. Специальные меры должны быть направлены на женщин, охват которых затруднен и которые уязвимы для определенных форм насилия в отношении женщин ввиду своего положения или происхождения (например, женщины-инвалиды, женщины-мигранты).

В рамках профилактической работы КЛДЖ рекомендует государствам поддерживать программы по повышению уровня информированности, которые: (i) способствуют пониманию, что насилие в отношении женщин на основании половой принадлежности неприемлемо и вредно, а также информируют о доступных средствах правовой защиты и поощряют сообщения о случаях

140. Источники: официальный веб-сайт Федеральной ассоциации по работе с лицами, виновными в совершении домашнего насилия: <https://www.bag-taeterarbeit.de> и база данных ЕИГР о передовой практике: <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/good-practices/germany/standards-work-perpetrators>.

141. Общая рекомендация № 35, §35(b).

насилия и вмешательство свидетелей; (ii) позволяют решить проблему стигматизации, которой подвергаются жертвы /лица, пережившие подобное насилие; и (iii) разрушают «стереотипы о вине самих пострадавших в насилии, делающих женщин ответственными за собственную безопасность и за насилие, от которого они страдают»¹⁴². В Рекомендации Rec (2002)5 Комитета министров Совета Европы изложена еще одна очень важная цель: (iv) призывать мужчин взять на себя ответственность за свои действия, а также поощрять их к «анализу и сдерживанию механизмов насилия и выработке иной линии поведения».

Важно, чтобы поддерживаемые правительством кампании были включены в национальные планы действий или стратегии, обеспечивая тем самым их долгосрочный и устойчивый характер. Они должны иметь четкую направленность против насилия в отношении женщин и домашнего насилия; важно также сотрудничать с НПО и другими заинтересованными сторонами, имеющими соответствующий опыт, особенно в оказании помощи жертвам/лицам, пережившим насилие. Используемые при этом изображения и сообщения должны быть тщательно подобраны, поскольку они могут непреднамеренно закрепить стереотипы (например, о том, что женщины заслуживают насилия или провоцируют его). Рекомендуется использовать позитивные и вдохновляющие сообщения о лицах, переживших домашнее насилие.

(ii) Ситуация в России

Инициативы по повышению уровня информированности реализуются на разовой основе как государственными органами, так и, чаще всего, НПО. Так, например, в различных городах России местные органы внутренних дел проводили или принимали участие в кампаниях против домашнего насилия. Кризисный центр помощи женщинам и детям, а также другие государственные учреждения проводят акции в рамках глобальной кампании «16 дней активных действий против гендерного насилия»¹⁴³. Однако устойчивая поддержка (как организационная, так и финансовая) проводимых под руководством правительства кампаний в масштабах всей страны отсутствует. Ни в Национальной стратегии действий в интересах женщин, ни в Плане мероприятий по реализации этой стратегии не предусмотрено, что мероприятия по повышению уровня информированности должны проводиться среди граждан в целом в качестве информационно-разъяснительной работы с потенциальными жертвами насилия или в качестве сдерживающего фактора для лиц, совершающих акты насилия¹⁴⁴.

Неправительственные организации и правозащитники особенно эффективно используют социальные сети для повышения уровня информированности. Эксперты отмечают перемены в общественном мнении о насилии в отношении женщин: переход от безразличия и обвинения жертв к более активному обсуждению этого явления, включая несколько весьма заметных кампаний, проведенных в Интернете в 2016–2019 гг. Например, кампания 2019 года, построенная вокруг хэштэга «#ЯНеХотелаУмирать», подняла вопрос об отсутствии в России специального законодательства о домашнем насилии и призвала граждан высказаться и подписать петицию в поддержку правовой реформы. Благодаря участию в кампании большого числа женщин тема насилия в отношении женщин стала важным социальным вопросом для общественных дискуссий и всё реже рассматривается как проблема, касающаяся только маргинализированных групп.

Несмотря на эти усилия, в России по-прежнему остро стоит проблема неосведомленности или неверной осведомленности населения о бытовом насилии, иногда в сочетании со стереотипами,

142. Там же.

143. Правительство Российской Федерации (2019 г.), Доклад Российской Федерации о достигнутых успехах и возникших проблемах в деле осуществления Пекинской декларации и Платформы действий, с. 24.

144. Национальная стратегия действий предусматривает проведение мероприятий по повышению уровня информированности, ориентированных на конкретные профессиональные группы (например, на сотрудников правоохранительных органов, судей, медицинских работников, социальных работников и т. д.), а в Плане мероприятий ответственность за разработку информационных материалов для этих групп возложена на различные министерства.

в соответствии с которыми вина за случившееся возлагается на жертву. Сами женщины часто не осознают противозаконный характер домашнего насилия или не знают, куда они могут обратиться за помощью.

(iii) Примеры из практики государств-членов

Правительство Франции начало свою первую кампанию по повышению уровня информированности о насилии в отношении женщин под названием «Прервать молчание» в 2001 г. после проведения широкомасштабного национального опроса по этому вопросу. С 2006 г. кампании во Франции проводятся ежегодно. Темы кампаний меняются каждый год, и их основные идеи доносятся до общественности через печатные и видеоматериалы в средствах массовой информации, листовки, плакаты, брошюры и веб-сайт, посвященный этой теме¹⁴⁵. В рамках этих кампаний рассматриваются различные формы насилия в отношении женщин, рекламируется общенациональная «горячая линия», предоставляется информация о защите, за которой жертвы могут обратиться в соответствии с французским законодательством, а также контактные данные специалистов и НПО, оказывающих помощь.

В рамках кампании 2018 г. под названием «Реагирование может изменить всё» (*Réagir peut tout changer*) особое внимание уделялось тому, чтобы призвать людей, близких к лицам, пережившим насилие в отношении женщин, и свидетелей насилия, к тому, чтобы они высказывались и, более того, предпринимали свои собственные действия, направленные на прекращение насилия. Проведение этой кампании было синхронизировано с внесением изменений в законодательство и политику (включая, в частности, введение уголовной ответственности за сексистское поведение/приставания на улице, а также создание онлайн-платформы для подачи жалоб, с помощью которой жертвы могут загружать жалобы, взаимодействуя при этом со специально обученным персоналом).

Тот факт, что все проводимые во Франции кампании увязаны с национальными планами действий по предотвращению и борьбе с насилием в отношении женщин, обеспечивает их преемственность из года в год.

6.5. Роль национальных правозащитных учреждений

(i) Международные стандарты и принципы

Национальные правозащитные учреждения (т. е. аппараты уполномоченных по правам человека) должны играть определенную роль в предотвращении насилия в отношении женщин, поскольку они являются «механизмом обеспечения подотчетности, который позволяет как обеспечить восстановление нарушенных прав лиц, лично столкнувшихся с несправедливостью, так и решить системные проблемы систем и структур для обеспечения более эффективного и справедливого доступа к действиям и ресурсам государства»¹⁴⁶.

С точки зрения их функций по рассмотрению жалоб лиц, столкнувшихся с нарушениями прав человека, и надзору за работой правоохранительных органов и органов системы юстиции, национальные правозащитные учреждения (НПЗУ) сталкиваются со следующей проблемой: жертвы насилия в отношении женщин очень часто не доверяют правоохранительным органам и прокуратуре и поэтому не обращаются к ним. В свою очередь, НПЗУ получают очень мало жалоб на

145. <https://www.stop-violences-femmes.gouv.fr>

146. Clarke, R. (2012), The Role of the Ombudsman in Ending Impunity for Gender-based Violence, presentation at the 10th World Conference of the International Ombudsman Institute. URL: <https://www.theioi.org/publications/wellington-2012-conference-papers>.

насилие в отношении женщин, что затрудняет определение масштабов проблемы и выявление закономерностей в бездействии властей. «Если женщины редко обращаются в полицию с жалобами на домашнее насилие, существует еще меньшая вероятность того, что о таких случаях будет сообщено в национальное правозащитное учреждение ввиду ненадлежащего рассмотрения полицией дел о домашнем насилии»¹⁴⁷.

НПЗУ могут принимать меры по устранению барьеров, мешающих жертвам насилия в отношении женщин подавать жалобы, а также по искоренению недостатков в работе правоохранительных органов и органов системы юстиции, с тем чтобы обеспечить жертвам адекватное реагирование, а именно: осуществлять информационно-просветительские программы, направленные на поощрение женщин к подаче жалоб и расширение их прав и возможностей в этой области; налаживать партнерские отношения с НПО с целью содействия выдвиганию на передний план проблем жертв/лиц, переживших насилие; при наличии доказательств того, что жертвы/лица, пережившие насилие, всё еще не обращаются с жалобами, НПЗУ «могут изучить возможность изменения своих процедур путем принятия на рассмотрение дел, которые не были сначала представлены в полицию или прокуратуру, путем создания внутренних систем рассмотрения жалоб и/или принятия от свидетелей жалоб на неправомерные действия [полиции/прокуратуры]»¹⁴⁸; разработать внутренние протоколы рассмотрения жалоб на насилие в отношении женщин; обеспечить, чтобы жалобы, касающиеся этой формы насилия, рассматривались квалифицированными экспертами/специалистами; если это уместно, организуемые национальными правозащитными учреждениями посещения и инспекции на местах должны охватывать «помещения и оборудование, предназначенные для приема и рассмотрения жалоб на домашнее насилие... (такие как комнаты ожидания, комнаты для допросов, наборы для обследования жертв изнасилования и другие материалы для сбора доказательств, а также лаборатории судебной медицины), а также [изучение] журналов учета посетителей, протоколов расследований и журналов приема-сдачи смен»¹⁴⁹.

(ii) Ситуация в России

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москалькова постоянно привлекает внимание к проблеме насилия в отношении женщин как к нарушению прав женщин и как к «системной проблеме» для России. Она высказалась в поддержку принятия комплексного федерального закона о противодействии насилию в семье¹⁵⁰. Тем не менее Уполномоченный по правам человека сообщает, что она редко получает жалобы от женщин, подвергшихся домашнему насилию.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, являющиеся независимыми от федерального Уполномоченного по правам человека, также принимают активное участие в обсуждении проблемы отсутствия правовой защиты жертв домашнего насилия. Так, в 2018 г. сотрудники аппаратов Уполномоченных по правам человека из 12 российских регионов приняли участие в международном круглом столе, посвященном домашнему насилию как форме дискриминации в отношении женщин. Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге посвятил проблеме домашнего насилия отдельную главу своего ежегодного доклада и изложил рекомендации для федерального правительства, профильных министерств и органов

147. Bastick, M. (2014), *Integrating a Gender Perspective into Oversight of the Security Sector by Ombuds Institutions & National Human Rights Institutions. Gender and SSR Guidance Note*. DCAF/OSCE/ODIHR, p. 27.

148. Ibid. p. 29.

149. Ibid. p. 30.

150. Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год (2019), с. 203–204. URL: <http://ombudsmanrf.org/content/doclad2018>.

власти Санкт-Петербурга¹⁵¹. В 2019 г. Уполномоченный по правам человека в городе Москве опубликовал специальный доклад, в который вошли административные данные по домашнему насилию, доступности социальных услуг в Москве, а также недостаткам ответных мер, принимаемых государством в настоящее время¹⁵². В докладе предложен ряд рекомендуемых мер по профилактике домашнего насилия, включая проведение дальнейших научных исследований, создание единой системы отчетности правоохранительных органов (на федеральном уровне), а также организацию специализированной профессиональной подготовки¹⁵³. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае подчеркнул актуальность проблемы домашнего насилия в России и обратил внимание на критические пробелы: бездействие полиции и отсутствие межведомственного взаимодействия и специального законодательства¹⁵⁴.

(iii) Примеры из практики государств-членов

Защитник прав человека Республики Армения¹⁵⁵ поддержал изменения в законодательстве и политике, касающиеся насилия в отношении женщин. Например, аппарат Защитника сотрудничал с Советом Европы с целью проведения «Анализа пробелов в уголовном законодательстве Армении по сравнению со стандартами, установленными конвенцией Совета Европы о предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием»¹⁵⁶, и провел тренинги по вопросам домашнего насилия для армянских следователей, прокуроров и адвокатов.

После принятия национального законодательства о предупреждении семейного насилия и защите жертв (2017 г.) Защитник прав человека начал мультиплатформенную кампанию по повышению осведомленности о законе и распространению информации о том, как граждане могут получить доступ к помощи, предоставляемой аппаратом Защитника (в том числе по «горячей линии»). Продвигаемые в рамках кампании идеи распространялись с помощью видеоклипа, хэштэга и страницы в Facebook, плакатов, буклета (на четырех языках и с использованием шрифта Брайля), брошюр и карманного справочника.

В целях наращивания потенциала сотрудников своего аппарата Защитник прав человека разработал и опубликовал два письменных руководства по рассмотрению жалоб на семейное насилие: Руководство по вопросам насилия в семье для сотрудников аппарата Защитника прав человека и Информационное руководство по работе с «горячей линией» для сотрудников аппарата Защитника прав человека (2019 г.). В руководствах разъясняются цели услуг, предоставляемых Защитником прав человека, ключевые вопросы, которые следует учитывать при ответе на звонки по «горячей линии», фразы, которые следует и не следует употреблять при разговоре с жертвами / лицами, пережившими насилие, способы оценки угроз / планирования мер по обеспечению безопасности, порядок направления обратившихся в соответствующие органы и порядок принятия решений о неотложном вмешательстве.

151. Ежегодный доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге за 2018 год (2019), с. 153–162. URL: http://ombudsmanspb.ru/ru/doklad_zh_2018_god.

152. Гендерный профиль социально-экономических проблем столичного региона (2019). URL: <http://ombudsman.mos.ru/user/user/Гендерный%20профиль%20социально-экономических%20проблем%20столичного%20региона.pdf>.

153. Там же, с. 71

154. Ежегодный Доклад о деятельности Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации за 2018 год (2019), с. 97. URL: <http://ombudsman.perm.ru/docs/dok/annual/>.

155. Источники: веб-сайт Защитника прав человека Республики Армения: <http://www.ombuds.am/en/home.html>, и UNFPA Armenia (2019), *The Human Rights Defender starts awareness-raising campaign on prevention of domestic violence and violence against women*. URL: <https://armenia.unfpa.org/en/news/human-rights-defender-starts-awareness-raising-campaign-prevention-domestic-violence-and>.

156. Российская Федерация не присоединилась к конвенции Совета Европы «О предотвращении и борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием» в виду того, что, согласно позиции Российской Федерации, консенсус по этому документу не достигнут.

6.6. Вопросы для рассмотрения российскими органами власти в сфере предотвращения насилия в отношении женщин и домашнего насилия

Роль правоохранительных органов

- ▶ Способность правоохранительных органов эффективно предотвращать возникновение, повторение и эскалацию домашнего насилия с помощью мер, направленных на обеспечение безопасности и благополучия жертв, следует усилить.

Наращивание потенциала и профессиональная подготовка

- ▶ Учебные программы для государственных служащих, сотрудников судебных и правоохранительных органов, медицинских работников, социальных работников и других специалистов, работающих с жертвами/лицами, пережившими домашнее насилие, значительно повысят эффективность профилактических мер. Обучение должно основываться на международных стандартах в области борьбы с домашним насилием и включать в себя как базовую подготовку для повышения уровня знаний о домашнем насилии, так и продвинутые тренинги, направленные на повышение эффективности шагов по борьбе с домашним насилием, осуществляющихся лицами, профессионально занимающимися этой проблемой. Необходимо укреплять взаимодействие между правоохранительными органами и НПО, особенно в области совместного обучения и функционирования систем перенаправления лиц, обращающихся с жалобами.

Программы, предназначенные для лиц, виновных в совершении насилия

- ▶ Модели программ, предназначенных для лиц, виновных в совершении домашнего насилия, ориентированные на привлечение к ответственности за применение насилия, могут быть расширены. Участие в предназначенных для правонарушителей программах должно предлагаться на добровольной основе, а в некоторых случаях носить обязательный характер (например, в качестве условия освобождения под залог или вынесения того или иного приговора), и эти программы должны быть увязаны с работой полиции с лицами, состоящими на профилактическом учете. Они не должны использоваться в качестве альтернативы уголовным наказаниям.

Повышение уровня информированности

- ▶ Регулярные/длительные и заметные общенациональные кампании в средствах массовой информации, поддерживающие абсолютную нетерпимость к насилию в отношении женщин и ненасильственные семейные отношения, повысили бы эффективность всех других усилий по предотвращению насилия в отношении женщин и домашнего насилия.

Роль национальных правозащитных учреждений

- ▶ Что касается НПЗУ, то информационно-разъяснительная работа с гражданами о роли комиссий по правам человека и механизмах подачи жалоб может быть расширена; сотрудников НПЗУ следует обучить работе с жалобами на домашнее насилие и другие формы насилия в отношении женщин. Могут быть разработаны протоколы действий для мониторинга и надзора за профильными учреждениями, отвечающими за предотвращение и борьбу с домашним насилием.

7. ЗАЩИТА ЖЕРТВ

Обязательство проявлять должную предусмотрительность при оказании помощи жертвам насилия в отношении женщин/лицам, пережившим насилие, и обеспечении их защиты требует от государств «сделать всё необходимое для того, чтобы жертвам была оказана немедленная и всеобъемлющая помощь, в согласованной, разносторонней и профессиональной форме, без какой бы то ни было дискриминации и независимо от факта наличия или отсутствия жалобы с их стороны... Эта помощь должна оказываться бесплатно, на конфиденциальной основе и обеспечиваться непрерывно»¹⁵⁷.

Государство должно создавать условия для того, чтобы предоставляемые услуги, включая приюты, медицинские, психологические и консультативные услуги (в том числе юридическая помощь), были достаточными (и финансируемыми в достаточном объеме) для удовлетворения потребностей населения. Такие услуги по обеспечению защиты должны быть доступны для всех лиц, переживших насилие в отношении женщин, в том числе для женщин из групп меньшинств. Помощь и защита должны предоставляться до, во время и после окончания разбирательства по делу. В рамках общей обязанности по обеспечению защиты государства-члены Совета Европы должны также принять все необходимые меры «с целью избежать повторного превращения лиц, подвергнувшихся насилию, в жертвы, а также предупредить всякое обращение, не учитывающее специфических особенностей их пола», в том числе со стороны сотрудников полиции, судебных органов, медицинских и социальных учреждений, призванных оказывать помощь жертвам насилия¹⁵⁸.

7.1. Специализированные услуги по оказанию поддержки

(i) *Международные документы и вытекающие из них принципы*

Хотя жертвы насилия в отношении женщин могут обратиться за помощью в любые оказывающие услуги организации, которые сами должны иметь возможность реагировать деликатно и надлежащим образом, одних лишь общих служб (таких как центры юридической помощи, больницы, жилищные службы) недостаточно. От них «нельзя ожидать, что они смогут удовлетворять многочисленные потребности жертв насилия по гендерному признаку настолько же всесторонне, как это призваны делать специализированные службы»¹⁵⁹.

К специализированным услугам для жертв домашнего насилия и их детей или других членов семьи можно отнести «горячие линии», которые предоставляют информацию и направляют обратившихся граждан в соответствующие органы, службы экстренной помощи и временные приюты. В силу характера насилия в отношении женщин и домашнего насилия и их существенного влияния на жизнь лиц, переживших насилие, помощь, в которой нуждаются эти лица, может принимать самые разные формы. Поэтому услуги соответствующих служб должны охватывать медицинские услуги (включая услуги по охране сексуального и репродуктивного здоровья), психологическое и юридическое консультирование, финансовую помощь, доступное жилье, уход за

157. Рекомендация Rec (2002)5.

158. Там же.

159. Gender Equality Commission (2014), *Analytical study of the results of the 4th round of monitoring the implementation of Recommendation Rec (2002)5 — 2014*, p. 23

детьми, образование и профессиональную подготовку, а также помощь в трудоустройстве. Необходимо создание и внедрение многосекторального механизма помощи, для того чтобы все жертвы/лица, пережившие насилие, имели доступ ко всему спектру специализированных услуг, в которых они нуждаются¹⁶⁰. Кроме того, необходима система для облегчения взаимодействия между многочисленными ведомствами, участвующими в оказании поддержки жертвам/лицам, пережившим насилие.

Существует множество моделей оказания поддержки женщинам, пережившим насилие, и, как отмечалось выше, государство выполняет важные функции по координации и финансированию такой поддержки. Взаимодействие между государственными органами и женскими НПО особенно важно, потому что женщины зачастую предпочитают обращаться за помощью к неправительственным организациям даже тогда, когда им доступны государственные услуги. Независимо от того, обеспечивается ли защита и поддержка со стороны государственных органов или негосударственных организаций, все они должны придерживаться общих принципов и стандартов качества.

(ii) Ситуация в России

В соответствии с Федеральным законом «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» (2013 г.)¹⁶¹ насилие в семье признаётся основанием для предоставления социального обслуживания как государственными, так и неправительственными организациями. Закон определяет «внутрисемейные конфликты», к которым относится и насилие в семье, как условие для признания гражданина нуждающимся в социальном обслуживании (статья 15). Жертвы/лица, пережившие насилие в семье, имеют право на получение медицинской, психологической, правовой и других форм социальной помощи (статья 20), а также могут получить доступ к срочным социальным услугам (включая содействие в получении временного жилого помещения) (статья 21). Закон, однако, не признает, что временное жилое помещение для жертв/лиц, пострадавших от насилия в семье, и их детей является специализированной услугой, которая должна соответствовать определенным стандартам, включая стандарты, касающиеся конфиденциальности, безопасности, направления в соответствующие органы и поддержки в кризисных ситуациях.

Наличие и качество социальных услуг зависит от региона, в котором проживает жертва/лицо, пережившее насилие. Региональные власти несут ответственность за установление приоритетов и определение количества муниципальных кризисных центров и их оснащение, а также за предоставляемые ими услуги. Единых федеральных стандартов в отношении количества приютов, необходимых для проживания населения, не существует, равно как и единых руководящих принципов функционирования приютов или кризисных центров для женщин в государственном и частном секторе.

Определение объема услуг, предоставляемых в настоящее время в Российской Федерации жертвам домашнего насилия/лицам, пережившим домашнее насилие, затруднено, ввиду того что Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации ведет учет только государственных кризисных центров и приютов для женщин. Неправительственные организации, однако, частично восполнили этот пробел, создав собственные онлайн-карты и списки адресов центров помощи по всей России — как неправительственных, так и государственных¹⁶².

160. Общая рекомендация № 35, §40.

161. Федеральный закон № 442-ФЗ.

162. Одним из примеров являются списки, которые ведет Центр «АННА» (<http://www.anna-center.ru/index.php/ru/#> и <http://www.anna-center.ru/index.php/ru/2-pages/52-kuda-obratitsya>); другим — карта помощи (адреса российских центров социальной и психологической помощи), составленная онлайн-платформой «НАСИЛИЮ.НЕТ» (<https://nasiliu.net/karta-pomoshhi/>).

Ниже представлен обзор информации о государственных учреждениях, которые работают в Российской Федерации и имеют возможность оказать определенную поддержку жертвам/лицам, пережившим домашнее насилие. Эта информация предоставлена Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации и основана на данных о количестве территориальных организаций социального обслуживания семьи и детей¹⁶³ на дату публикации данного исследования (апрель 2020 г.)

Однако большинство из указанных ниже государственных учреждений не являются специализированными центрами для жертв насилия в отношении женщин.

Учреждение	Количество
Государственные учреждения, занимающиеся социальным обслуживанием семьи и детей и охватывающие широкий спектр социальной защиты	2752
Кризисные отделения для женщин, функционирующие в качестве структурных подразделений в государственных учреждениях и предоставляющие специализированные социальные услуги семьям, находящимся в кризисной ситуации	103
Государственные кризисные центры для женщин, оказывающие услуги по предоставлению временного жилья/приюта	14

Исследование, проведенное в 2014–2015 гг. в 53 российских регионах, показало, что на момент проведения исследования в стране имелось 95 убежищ для женщин (как государственных, так и неправительственных), в которых имелось в общей сложности 1349 мест. Однако для женщин в кризисных ситуациях было выделено всего 434 места (при этом в понятие «кризисных ситуаций» включались ранее и по настоящее время включаются не только ситуации домашнего насилия)¹⁶⁴.

Стандарт Совета Европы для временного убежища предполагает, что жилищные власти должны предоставлять жертвам насилия в отношении женщин достаточное количество мест в приютах: как минимум одно семейное место на 10 тысяч человек населения. Для организации одного «семейного места» требуется кровать для матери и ребенка/детей, исходя из среднего числа детей в стране. В наличии должен иметься «по крайней мере один специализированный приют для жертв насилия в отношении женщин в каждой провинции/регионе, и должен быть предложен ряд услуг, учитывающих дополнительные потребности женщин, таких как женщины-мигранты и женщины из числа меньшинств, женщины-инвалиды, женщины, страдающие психическими расстройствами и/или наркоманией, и т. д.»¹⁶⁵.

Исходя из этого, с учетом численности населения Российской Федерации, в настоящее время равняющейся 146,8 млн человек¹⁶⁶, минимальная потребность составляет почти 14 700 мест в приютах. Например, Кризисный центр помощи женщинам и детям — государственная организация, предоставляющая бесплатную или частично бесплатную медицинскую, психологическую и юридическую помощь, индивидуальные реабилитационные программы и временный приют пострадавшим от домашнего насилия женщинам, проживающим в Москве. На данный момент в кризисном центре имеется 102 места (для женщин и детей). Население Москвы составляет более 12,5 млн человек¹⁶⁷, а это означает, что для удовлетворения минимальных потребностей количество мест в приютах в Москве необходимо увеличить более чем в 12 раз.

Таким образом, количество учреждений, которые могли бы оказать помощь жертвам домашнего насилия, слишком мало для удовлетворения реальных потребностей населения, и кризисные центры или приюты имеются не во всех регионах страны. Кроме того, из-за огромных размеров

163. Информация собрана Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации по форме № 1-СД
 164. «Хроники тишины: насилие в отношении женщин в России» (под ред. М. Писклаковой-Паркер и А. Синельникова) (2016 г.), Москва, с. 41.
 165. Council of Europe (2008), *Combating Violence against Women: Minimum Standards for Support Services*, p. 28.
 166. Федеральная служба государственной статистики (2019 г.).
 167. Федеральная служба государственной статистики (2018 г.).

страны жители многих регионов не могут получить доступ к кризисным центрам, которые расположены только в более крупных городах. Даже в тех случаях, когда центры по предоставлению услуг на местах существуют, о них зачастую не известно ни специалистам (так, сотрудники полиции могут не знать о существовании кризисного центра в их районе), ни самим лицам, пережившим насилие.

Что касается других форм информационных услуг и услуг поддержки, то в России отсутствует поддерживаемая государством на федеральном уровне телефонная «горячая линия» по вопросам домашнего насилия, обратившись на которую жертвы насилия/лица, пережившие насилие, могли бы получить поддержку. Тем не менее общероссийский телефон доверия для детей, подростков и их родителей (открытый в 2010 г.) предлагает конфиденциальную психологическую поддержку круглосуточно¹⁶⁸. Хотя лица, пережившие домашнее насилие, или дети, ставшие его свидетелями, могут обратиться по этому телефону доверия, нет никаких свидетельств того, что по нему могут быть предоставлены какие-либо специализированные консультации или поддержка, связанная с домашним насилием. В регионах аналогичные телефоны доверия организованы муниципальными органами власти Санкт-Петербурга¹⁶⁹, Москвы¹⁷⁰ и других городов. В некоторых отдельных центрах, таких как вышеупомянутый Кризисный центр помощи женщинам и детям, также функционируют телефоны доверия, доступные для местных граждан.

За последние десятилетия НПО удалось заполнить многие пробелы в оказании поддержки лицам, пережившим домашнее насилие. По всей России существует более сотни НПО, занимающихся проблемой домашнего насилия, и одним из основных направлений их деятельности является оказание социальной, психологической и юридической помощи жертвам/лицам, пережившим насилие. НПО, работающие в сотрудничестве с государственными социальными и медицинскими службами в 14 регионах России, также разработали стандарты, касающиеся услуг для лиц, переживших домашнее насилие. Эти стандарты включают инструкции для специалистов, оказывающих услуги, методологию и принципы, которые должны лежать в основе их работы. Они охватывают следующие услуги: предоставление временного приюта, юридическая помощь, медицинское обслуживание, социальная поддержка, срочная психологическая помощь и реабилитация¹⁷¹.

Единственный всероссийский телефон доверия для жертв домашнего насилия (8 800 7000 600) работает на базе неправительственной организации — Центра «АННА». Консультации по этому телефону доверия, доступному бесплатно из любой точки России, предоставляют консультанты, прошедшие специальный тренинг по вопросам домашнего насилия. Однако телефон работает только по конкретным дням и в строго определенное время.

Несмотря на долгую историю предоставления неправительственными организациями услуг, их работа серьезно осложняется финансовыми ограничениями, в том числе в части доступа к финансированию. Кроме того, власти редко обращаются к НПО в качестве экспертов и партнеров для предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин.

И наконец, ни государственные, ни неправительственные организации в настоящее время не удовлетворяют потребности в помощи, имеющиеся у находящихся в особо уязвимом положении лиц, переживших домашнее насилие. В эту группу могут входить, в частности, женщины-инвалиды, женщины с ВИЧ, женщины, страдающие алкогольной или наркотической зависимостью, этнические меньшинства и женщины-мигранты.

168. См. веб-сайт телефона доверия: <https://telefon-doveria.ru/about/>.

169. Администрация Санкт-Петербурга (2017). «Телефон доверия для детей и подростков работает в Петербурге круглосуточно». URL: <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/kpmp/news/108910/>.

170. См. веб-сайт Московской службы психологической помощи населению: <https://msph.ru>.

171. Информация, представленная Центром «АННА».

(iii) Примеры из практики государств-членов

В Нидерландах¹⁷² первый приют для женщин был создан в 1974 г. На сегодняшний день существует национальная система приютов и помощи жертвам/лицам, пережившим насилие в отношении женщин (состоящая из 26 организаций, которые обслуживают около 16 500 клиентов в год). В рамках национальной системы также существуют специализированные службы, например для девочек и молодых женщин, на случай серьезной угрозы (тайные убежища), а также приюты на период принятия закрепляющих мер и амбулаторные программы.

В рамках голландского подхода к предоставлению специализированных услуг для женщин существует несколько примеров передовой практики. Во-первых, приюты для женщин объединены в одну национальную сеть (Нидерландская федерация приютов). Эта сеть облегчает национальную координацию работы всех приютов, что крайне важно для обеспечения того, чтобы места в приютах были доступны для всех нуждающихся в них жертв/лиц, переживших насилие. Участники сети имеют обязательные для выполнения соглашения друг с другом для обеспечения незамедлительного предоставления убежища и другой помощи на круглосуточной и ежедневной основе и сотрудничают в области проведения проверок безопасности, процедур приема, сбора данных и ведения информационно-просветительской деятельности на национальном уровне. В 2019 г. сеть начала разработку стандартов качества в области безопасности и взаимодействия (на соответствие которым в будущем можно будет проводить проверки убежищ). Сеть также сотрудничает с национальными органами власти, а именно с Министерством социального обеспечения, Министерством юстиции и членами парламента.

Предоставление социальных услуг децентрализовано, и каждый муниципалитет отвечает за реализацию своей собственной политики и планов действий в отношении домашнего насилия. Муниципалитеты получают средства на целевые нужды от национального правительства; средства, выделяемые на приюты для женщин и профилактику домашнего насилия, составляют примерно 118 млн евро в год. Закон не оговаривает, какая часть муниципального бюджета должна расходоваться на приюты, и сеть приютов, по сути, играет важную роль в определении муниципалитетами своих приоритетов и стратегическом планировании бюджета (профилактическая работа обходится дешевле, чем поддержка приютов для жертв домашнего насилия).

7.2. Защитные предписания

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

В рамках обязательства государства по обеспечению должной предусмотрительности в целях защиты женщин от насилия в отношении женщин и домашнего насилия в международных правовых документах и судебной практике всё в большей степени признаётся важность защитных предписаний¹⁷³. В данном случае термин «защитные предписания» используется для общего обозначения правового механизма, который ограничивает действия лица, совершившего насилие, и регулирует порядок его общения с жертвой. Защитные предписания могут требовать от обидчика покинуть общее с жертвой жилище, не приближаться к определенным местам (место

172. Источники: Информация, представленная Дж. Гортвортсом, старшим советником по вопросам политики, Нидерланды (2019 г.), презентация с семинара Совета Европы «Межведомственное сотрудничество: модели предотвращения и борьбы с насилием в отношении женщин в регионах», Астрахань, 10 апреля 2019 г., и GREVIO/Inf (2018)11. Report submitted by the Netherlands pursuant to Article 68, paragraph 1 of the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence (Baseline Report).

173. Например, *Volodina v. Russia*, § 88.

работы жертвы, школа детей) и/или воздержаться от контактов с жертвой или другим лицом, подвергающимся риску, в течение определенного периода времени¹⁷⁴.

КЛДЖ прорабатывает требование о том, чтобы государства оформляли и осуществляли мониторинг «выселения, защиты, сдерживания или экстренного запрета на действия предполагаемых преступников, включая адекватные санкции за несоблюдение»¹⁷⁵. Защитные предписания особенно важны в чрезвычайных ситуациях и отражают обязанность государства защищать людей, находящихся в непосредственной опасности («реальная и непосредственная опасность»)¹⁷⁶.

Применение защитных предписаний требует от государств обеспечения сбалансированности прав жертвы (право на жизнь, право на физическую неприкосновенность, право на частную и семейную жизнь) и прав правонарушителя, временно удаляемого из своего дома (право на частную и семейную жизнь, право на личную собственность). В соответствии с международными стандартами насилие в отношении женщин является вопросом общественной безопасности, а не частным делом, и поэтому такой баланс должен быть смещен в сторону прав лица/лиц, подвергающихся опасности, с тем чтобы защитить их. Действительно, ЕСПЧ отметил, что в случаях домашнего насилия «вмешательство властей в частную и семейную жизнь может оказаться необходимым для защиты здоровья и прав человека или предотвращения преступных действий при определенных обстоятельствах»¹⁷⁷. Говоря конкретно о делах о домашнем насилии, КЛДЖ вновь заявил, что «права правонарушителя не могут отменять права женщины на жизнь и физическую и психическую неприкосновенность»¹⁷⁸.

В международной и судебной практике определено несколько стандартов, касающихся порядка применения мер защиты. Во-первых, «применение мер защиты не должно быть сопряжено с возложением на женщин, которые стали жертвами насилия или пострадали в результате насилия, чрезмерного бремени финансового, бюрократического или личного характера»¹⁷⁹. Бремя доказывания, необходимое для получения защитного предписания, должно быть «облегчено» в соответствии с антидискриминационными стандартами, применяющимися к делам о домашнем насилии¹⁸⁰. По этой причине процедура выдачи защитного предписания обычно регулируется гражданским законодательством (но возможность получения таких предписаний должна быть обеспечена в рамках как гражданских, так и уголовных дел).

Во-вторых, при определении пределов защитного предписания права и требования правонарушителя, «о которых заявляется во время и после судебных разбирательств, в том числе права и требования, касающиеся вопросов собственности, неприкосновенности частной жизни, опекунов над детьми, доступа к детям, контактов с детьми и посещения детей, должны рассматриваться с учетом права женщин и детей на жизнь и на физическую, сексуальную и психологическую неприкосновенность и на основе принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка»¹⁸¹.

В-третьих, при вынесении защитных предписаний важно обеспечить юридические гарантии и соблюсти принцип соразмерности¹⁸². Таким образом, механизм защитного предписания должен быть четко прописан в законе и должен предусматривать осуществление судом контроля и

174. См. Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, раздел «Правозащитный подход к комплексным услугам и защитным мерам по борьбе с насилием: акцент на приютах и охранных судебных приказах, A/HRC/35/30, 13 июня 2017 г.

175. Там же и Общая рекомендация № 35, §40(b).

176. См. постановление ЕСПЧ по делу *Branko Tomašić and Others v. Croatia* (2009 г.).

177. См. *B. v. the Republic of Moldova* (2013), а также *Opuz v. Turkey* (2009).

178. См., например, *Yildirim v. Austria*, Communication No. 6/2005 (2007).

179. Общая рекомендация № 35, §40(b).

180. См. *V.K. v. Bulgaria*, Communication No. 20/2008 (2011).

181. Общая рекомендация № 35, §31(a)(ii).

182. Logar, R and Niemi, J. (2017), *Emergency Barring Orders in Situations of Domestic Violence: Article 52 of the Istanbul Convention*, Council of Europe.

защиту прав правонарушителя на надлежащее судебное разбирательство. Сотрудники органов, уполномоченных выдавать защитные предписания (например, полиции, прокуратуры, судов), должны проходить специализированную подготовку, в рамках которой они должны быть ознакомлены с методологическими принципами вынесения таких предписаний и стандартизированной процедурой оценки непосредственной опасности для жертвы, детей или других соответствующих членов семьи.

Юридическая практика ЕСПЧ и КЛДЖ, а также анализ, проведенный Специальным докладчиком по вопросу о насилии в отношении женщин, высвечивают некоторые общие пробелы в применении защитных предписаний¹⁸³. Выявление этих пробелов способствует выработке передовой практики внедрения механизмов защитных предписаний:

- ▶ механизмы вынесения защитных предписаний должны допускать их немедленное вынесение — в экстренных случаях и в отсутствие правонарушителя (*ex parte*);
- ▶ органам власти, особенно правоохранительным органам, следует информировать жертв домашнего насилия об их праве ходатайствовать о вынесении защитного предписания;
- ▶ соблюдение защитных предписаний должно быть эффективно обеспечено, а правонарушители должны привлекаться к уголовной ответственности за нарушение защитных предписаний;
- ▶ основное внимание в защитных предписаниях должно уделяться обеспечению безопасности и защиты жертв, а не обращению с правонарушителями;
- ▶ срок действия защитных предписаний должен быть достаточным, и они должны содержать четко сформулированные и могущие быть принудительно выполненными указания, обеспечивающие максимальную безопасность;
- ▶ органы системы юстиции должны координировать свои действия и обмениваться информацией о вынесенных защитных предписаниях (особенно важна координация между уголовными судами и судами по семейным делам).

(ii) Ситуация в России

Законопроект «О профилактике семейно-бытового насилия», представленный 29 ноября 2019 г., содержит положение о защитных предписаниях. Действующее российское законодательство не предусматривает механизма защитных предписаний для защиты жертв домашнего насилия, который отвечал бы международным стандартам. В деле «Володина против России» ЕСПЧ указал, что российское законодательство «не предусматривает для жертв домашнего насилия никаких сопоставимых мер защиты»¹⁸⁴. Постановление Суда в значительной степени основывалось на сделанном им заключении о том, что тот факт, что в России «отсутствуют в какой-либо форме сдерживающие или охранные ордера, ясно демонстрирует, что действия властей в настоящем деле не были простым недочетом или задержкой в решении проблемы насилия в отношении заявительницы, но стали результатом нежелания признавать серьезность и масштабы проблемы домашнего насилия в стране и его дискриминационного воздействия на женщин»¹⁸⁵.

И ЕСПЧ, и КЛДЖ заявили, что общие меры правовой защиты, которые существуют в России, недостаточны для устранения специфических рисков и решения вопросов безопасности жертв домашнего насилия и, таким образом, не соответствуют обязательствам по обеспечению защиты.

183. Доклад Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, раздел «Правозащитный подход к комплексным услугам и защитным мерам по борьбе с насилием: акцент на приютах и охранных судебных приказах», A/HRC/35/30, 13 июня 2017 г.

184. *Volodina v. Russia*, §89.

185. *Ibid.* §132.

Например, Закон «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» был разработан для защиты потерпевших и свидетелей преступлений, совершённых организованной группой, и других «особо тяжких преступлений»¹⁸⁶. Эта мера призвана защитить свидетелей от попыток давления со стороны еще не установленных злоумышленников с целью изменения показаний или отказа от показаний, и, как правило, требует широкого вмешательства со стороны государства, которое является «радикальным и затратным»¹⁸⁷. Специфические риски, с которыми сталкиваются жертвы домашнего насилия, совершенно другие. Жертвы знают правонарушителя, состояли с ним в длительных или интимных отношениях, а при отсутствии защитных предписаний могут даже продолжать жить с ним. Жертвы домашнего насилия нуждаются в немедленных мерах по обеспечению их безопасности, не требующих от них кардинального изменения их личной жизни, места работы или личности. Кроме того, закон предусматривает строгие условия для получения защиты в качестве свидетеля. Так, жертва должна представить достаточные доказательства реальной и непосредственной угрозы своей жизни, безопасности или имуществу исключительно в связи с ее участием в уголовном процессе. Все другие риски (а именно дальнейшее насилие со стороны правонарушителя в рамках цикла насилия, характерного для случаев домашнего насилия, непосредственную связь которого с участием жертвы в уголовном процессе невозможно доказать) не принимаются во внимание. Как отмечают эксперты, по этим причинам вышеуказанный закон в делах о домашнем насилии, в том числе в делах частного обвинения, не применяется. Действительно, дела о домашнем насилии чаще рассматриваются как административные правонарушения, в связи с чем такая схема защиты свидетелей неприменима.

В 2018 г. в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации были внесены поправки, включающие новую меру пресечения — «запрет определенных действий» (статья 105.1). Судья вправе наложить на подозреваемого или обвиняемого определенные обязательства. Например, подозреваемому или обвиняемому может быть запрещено выходить в определенные периоды времени за пределы жилого помещения, в котором он проживает, находиться в определенных местах, посещать определенные мероприятия и участвовать в них; находиться ближе установленного расстояния до определенных объектов и общаться с определенными лицами. Теоретически эта мера пресечения может применяться во всех уголовных делах, в том числе в делах частного обвинения. Однако суды до сих пор не использовали свои полномочия для ограничения действий лица, совершившего домашнее насилие. Кроме того, «запрет определенных действий» является превентивной мерой, которая неприменима вне рамок уголовного судопроизводства.

После вынесения обвинительного приговора по уголовному делу российский Уголовный кодекс допускает «ограничение свободы» (статья 53), и теоретически это наказание может быть применено к лицам, совершившим домашнее насилие. Осужденному может быть запрещено покидать место жительства в определенное время, посещать определенные места, посещать определенные мероприятия и участвовать в них, а также менять место жительства, место работы или место учебы без разрешения властей. Однако это наказание не применимо по статьям о «побоях» или «умышленном причинении легкого вреда здоровью», по которым обвинения в случаях домашнего насилия предъявляются чаще всего.

Как было отмечено в разделе 6.1 настоящего доклада, меры постановки на профилактический учет, применяемые участковыми полицейскими, являются средством осуществления надзора за лицами, совершившими правонарушения или преступления в семейной сфере. Однако этот механизм с точки зрения подхода к его применению является односторонним. Он используется для контроля за поведением правонарушителей, не предлагая при этом никаких способов защиты жертв или других лиц, находящихся в опасности.

186. Федеральный закон № 119-ФЗ.

187. *Volodina v. Russia*, §89.

(iii) Примеры из практики государств-членов

Австрия¹⁸⁸ стала первой европейской страной, где была введена процедура вынесения срочного защитного предписания в случаях домашнего насилия, и австрийская модель была адаптирована и внедрена в других государствах-членах Совета Европы (например, в Нидерландах).

Австрийский Закон о домашнем насилии, вступивший в силу в 1997 г., предусмотрел три основные защитные меры: (i) срочное защитное предписание, выносимое полицией; (ii) центры помощи для оказания поддержки всем жертвам домашнего насилия/лицам, пережившим домашнее насилие, и (iii) регулируемое гражданским правом судебное защитное предписание, за вынесением которого может обратиться жертва (либо отдельно, либо по истечении срока действия срочного защитного предписания, вынесенного полицией). С 1997 г. правила вынесения срочных защитных предписаний были изменены с учетом накопленного опыта.

С процессуальной точки зрения, в случае неминуемой опасности полиция может вынести срочное защитное предписание, после чего на его проверку в судебном порядке отводится 48 часов (по ее результатам предписание может быть отменено). Срок действия вынесенного полицией срочного защитного предписания составляет две недели, но может быть продлен до четырех недель, если жертва обращается за вынесением защитного предписания в суд. Срочное защитное предписание запрещает правонарушителю приближаться к дому жертвы, его ближайшим окрестностям, школе детей (если они находятся в опасности) и даже к приюту для женщин в случаях преследования. В соответствии с законом полиция обязана следить за соблюдением срочного защитного предписания. При нарушении правонарушителем предписания за каждый случай такого нарушения налагается административный штраф, а при повторных нарушениях правонарушитель может быть арестован. Правонарушителям также предоставляется информация об имеющихся у них правах (в том числе о праве на получение временного жилища и другой помощи), и они также имеют право обжаловать решение полиции о вынесении предписания.

Один из наиболее важных аспектов австрийской модели защиты заключается в том, что процедура выдачи срочных защитных предписаний является частью системы межведомственных и координируемых мер реагирования. Полиция обязана направлять информацию о таких предписаниях в центры помощи жертвам домашнего насилия в течение 24 часов после вынесения предписания; информация должна направляться также в соответствующий суд по семейным делам. Если жертва обратится в суд с ходатайством о вынесении судебного защитного предписания, суд должен проинформировать об этом полицию, поскольку полиция несет ответственность за обеспечение выполнения таких предписаний.

7.3. Оценка рисков и управление ими

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

Под оценкой рисков понимается процедура оценки уровня опасности для жертвы насилия в отношении женщин, ее детей и/или любых других членов семьи, которым может угрожать опасность, с целью определения надлежащих мер защиты. Оценка рисков является важной частью комплексных мер реагирования государства. Она тем более важна, когда речь идет о домашнем насилии, поскольку преступник и жертва находятся или находились в интимных отношениях, могут иметь общих детей и, как правило, продолжают жить вместе даже после подачи официальных жалоб или инициирования развода.

¹⁸⁸ Gender Equality Commission (2014), *Analytical study of the results of the 4th round of monitoring the implementation of Recommendation Rec(2002)5 – 2014*, Council of Europe, p. 21.

В случаях домашнего насилия оценка рисков направлена на «выявление и оценку возможных рисков рецидивизма и насилия в будущем, эскалации насилия или даже насилия со смертельным исходом; предположение, лежащее в основе оценки рисков, заключается в том, что насильственное поведение, скорее всего, будет повторяться»¹⁸⁹. Оценка рисков является одним из основных инструментов правоохранительных органов, которые принимают непосредственное участие в защите жертв, однако осуществляться она должна не только полицией. На самом деле, в соответствии с передовой практикой стандартная процедура оценки рисков должна применяться всеми специалистами, которые могут вмешаться и предотвратить повторение насилия, эскалацию насилия или смертельный исход (например, кризисными центрами и приютами для женщин, социальными работниками, медицинскими работниками, сотрудниками органов прокуратуры, судьями, сотрудниками служб надзора за условно осужденными/исправительных учреждений и т. д.). Оценка рисков «не является процедурой, позволяющей прогнозировать будущее. Однако она обеспечивает систематический подход к пониманию того, какие возможные будущие последствия могут возникнуть в случаях насилия между партнерами»¹⁹⁰.

Существует несколько профессионально выверенных и широко используемых методик оценки рисков, сочетающих в себе руководящие принципы и факторы риска (связанные с лицом, совершившим насилие), а иногда и факторы «уязвимости» (связанные с жертвой). Эти методы включают: метод DASH (опросник по борьбе с преследованиями и домогательствами в семье (Domestic Abuse Stalking and Harassment)), используемый полицией по всему Соединенному Королевству; и метод SARA (оценка угрозы конфликта между супругами с применением насилия (Spousal Assault Risk Assessment)), который был разработан в Канаде и адаптирован и используется в нескольких странах, включая Швецию (SARA:SV6 — сокращенная версия) и Италию (в которой используется версия SARA-S, предназначенная для скрининга). Проект E-MARIA (Европейское руководство по оценке рисков (European Manual for Risk Assessment) включает инструменты и средства для повышения эффективности защиты и обеспечения безопасности жертв/лиц, переживших насилие со стороны интимного партнера, и снижения уровня виктимизации¹⁹¹.

Параллельно с оценкой рисков осуществляется разработка индивидуального плана обеспечения безопасности с непосредственным участием жертвы/лица, перенесшего насилие. Как правило, помощь жертве/лицу, пострадавшему от насилия, в разработке такого плана оказывают специалисты, работающие в кризисных центрах или приютах. В тех странах, в которых имеются сотрудники правоохранительных органов, специализирующиеся на делах, связанных с домашним насилием, полиция также консультирует жертв по вопросам планирования мер обеспечения безопасности. Хорошей практикой для других специалистов органов юстиции (например, прокуроров, судей, юристов, оказывающих юридическую помощь), в свою очередь, является наличие у них понимания вопросов, касающихся планирования мер обеспечения безопасности, и профессиональных навыков для обсуждения этих вопросов непосредственно с жертвой / лицом, пережившим насилие.

(ii) Ситуация в России

Хотя сотрудники правоохранительных органов могут проходить обучение, получая общую информацию о факторах риска, имеющих отношение к случаям домашнего насилия (таких, как, например, наличие огнестрельного оружия в доме), или могут полагаться на свой личный опыт, в России не существует единой методики оценки рисков, которая использовалась бы правоохранительными органами или другими заинтересованными сторонами. В рамках механизма

189. Baldry, A. and Duban, E. (2016), *Improving the effectiveness of law-enforcement and justice officers in combating violence against women and domestic violence*, Council of Europe, p. 42.

190. Ibid. p. 43.

191. Веб-сайт проекта E-MARIA: https://e-maria.eu/?page_id=257.

постановки правонарушителей на профилактический учет, описанного в разделе 6.1, полиция оценивает, продолжает ли состоящее на учете лицо представлять угрозу по истечении одного года. Однако при подготовке настоящего исследования не удалось определить, какие критерии или руководящие принципы применяются сотрудниками полиции при проведении такой оценки, а также каким образом они (пере)оценивали риски в течение истекшего года.

КЛДЖ призвал российское государство, и в частности правоохранительные органы, разработать стандартизированные меры реагирования на случаи домашнего насилия с учетом факторов риска. Комитет рекомендует России разработать «протокол рассмотрения жалоб о домашнем насилии с учетом гендерных аспектов на уровне полицейских участков для обеспечения того, чтобы рассмотрение срочных или обоснованных жалоб о домашнем насилии не откладывалось в сторону без должного рассмотрения, и чтобы жертвам своевременным образом предоставлялась соответствующая защита»¹⁹². В своем последующем замечании о выполнении рекомендаций Правительство Российской Федерации отметило, что все жалобы на домашнее насилие рассматриваются в соответствии с общей инструкцией Министерства внутренних дел Российской Федерации, касающейся сообщений о преступлениях и административных правонарушениях¹⁹³. Эта инструкция, однако, не содержит конкретных положений о рассмотрении жалоб на домашнее насилие или любые другие формы насилия в отношении женщин. В инструкции не содержится никаких указаний относительно немедленной защиты жертвы и не предусмотрено порядка оценки рисков.

Даже если правоохранительные органы используют внутренние указания для оценки рисков, нет свидетельств того, что существует система обмена информацией о факторах риска между государственными органами, занимающимися случаями насилия в отношении женщин и домашнего насилия. Этот элемент межведомственного взаимодействия, являющийся необходимым условием эффективной оценки рисков, в России отсутствует.

Аналогичным образом, хотя сотрудники государственных и неправительственных кризисных центров могут оказывать отдельным жертвам/лицам, пережившим насилие, помощь в планировании мер обеспечения безопасности, эта практика, как представляется, не является широко распространенной или стандартизированной. Статья 16 Федерального закона «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации» требует, чтобы государственные органы системы социального обслуживания составляли «индивидуальную программу» для получателей социальных услуг, в которой излагаются их потребности, рекомендуемые услуги и план пересмотра программы. Хотя закон признает, что жертвы домашнего насилия имеют право на получение социальных услуг, положения об индивидуальной программе носят общий характер и не содержат конкретных положений об оценке рисков или планировании мер обеспечения безопасности.

(iii) Примеры из практики государств-членов

Министерство внутренних дел Соединенного Королевства¹⁹⁴ способствовало реализации стратегий, направленных на более эффективную защиту жертв домашнего насилия (например, стратегии, направленные на обеспечение арестов, совершенствование сбора доказательств полицией, программы, предназначенные для правонарушителей, и создание специальных судов по делам о домашнем насилии). Особое внимание уделяется жертвам, которым угрожает опасность быть убитыми их партнером или бывшим партнером. Министерство внутренних дел опиралось на инициативы, первоначально реализованные НПО, и в 2003 г. внедрило модель межведомственной конференции по оценке рисков (MARAC). Целью модели является систематизация

¹⁹² *X and Y v. the Russian Federation* § 11.b.iv and *O.G. v. the Russian Federation* § 9.b.iii

¹⁹³ Инструкция о порядке приема, регистрации и разрешения в территориальных органах Министерства внутренних дел Российской Федерации заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, утвержденная Приказом МВД России от 29 августа 2014 г. № 736.

¹⁹⁴ Источник: EIGE (2015), *Preventing domestic violence. Good practices*, Vilnius, pp. 80–83.

обмена информацией о жертвах, которые подвергаются очень серьезному домашнему насилию, с тем чтобы профильные ведомства могли составить скоординированный план действий по повышению безопасности жертв.

Участие в совещаниях MARAC принимают представители как государственных органов, так и неправительственных организаций, включая, как правило, сотрудников полиции и службы надзора за условно осужденными, независимого консультанта по вопросам домашнего насилия (специалиста, который выступает в качестве основного контактного лица для жертвы) или специалистов службы поддержки жертв домашнего насилия, представителей служб здравоохранения и жилищного обеспечения, а также других служб, занимающихся работой со взрослыми или детьми. Любое ведомство может передать дело на рассмотрение конференции MARAC, основываясь на собственной оценке рисков, которая проводится с использованием стандартного инструментария. Совещания являются краткими и проводятся специально для обмена информацией с последующей разработкой межведомственного плана действий по обеспечению безопасности жертвы. Важной особенностью модели MARAC является ее эффективность. Например, в 2012 г. 260 конференций MARAC, существующих в Англии и Уэльсе, рассмотрели около 56 500 случаев (включая повторные случаи). В среднем «в 45% случаев происходит полное прекращение насилия, а еще в 20% случаев — снижается число повторных происшествий с вызовом полиции».

Работа конференций MARAC регулируется едиными принципами, и не менее важным фактором их эффективности является наличие сильного руководителя (который обеспечивает участие в совещаниях специалистов нужных ведомств и эффективное использование совещаний для планирования мер обеспечения безопасности) и компетентного координатора (который может обеспечить ведомствам достаточное время для подготовки, отслеживать предлагаемые действия и контролировать обязательное соблюдение конфиденциальности). Министерство внутренних дел оказывает поддержку работе конференций MARAC, выделяя средства на оплату труда администраторов/координаторов, проведение тренингов и обеспечение качества.

7.4. Юридическая помощь

(i) Международные документы и вытекающие из них принципы

Одним из препятствий для получения женщинами доступа к правосудию является отсутствие у них доступа к «качественным, учитывающим гендерную специфику юридическим консультативным услугам, включая юридическую помощь»¹⁹⁵. Юридическая помощь является важным компонентом мер, которые должны приниматься государствами для обеспечения защиты жертв/лиц, переживших насилие в отношении женщин. Юридическая помощь должна быть качественной и бесплатной или, по крайней мере, недорогой. В идеале юридические консультации и помощь должны предоставляться через «универсальные центры», координирующие этот процесс и другие формы поддержки, в которых женщины нуждаются. Юридическая помощь и содействие должны предоставляться как по гражданским, так и по уголовным делам.

(ii) Ситуация в России

Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» (2011 г.) направлен на улучшение доступа к правосудию для групп населения, находящихся в уязвимом или неблагоприятном положении¹⁹⁶. В законе определены категории граждан, имеющие право на получение юридической помощи (с учетом таких факторов, как наличие дохода ниже

¹⁹⁵. Общая рекомендация № 33.

¹⁹⁶. Федеральный закон № 324-ФЗ.

прожиточного минимума, инвалидность, возраст). Он охватывает такие виды юридической помощи, как правовое консультирование, помощь в составлении документов правового характера и представление интересов гражданина в судах. При этом единой системы оказания юридической помощи не существует; российские регионы могут создавать государственные юридические бюро, которые могут работать в сотрудничестве с юридическими клиниками на базе вузов или адвокатами, работающими на НПО.

Теоретически, жертвы домашнего насилия могут получить доступ к такой юридической помощи, финансируемой государством, при условии, что они удовлетворяют также другим критериям¹⁹⁷. Однако в законе жертвы насилия в отношении женщин или домашнего насилия не признаются в качестве особых категорий граждан, имеющих право на юридическую помощь только на этом основании. Тем не менее, список категорий граждан, которые имеют право на бесплатную юридическую помощь, может быть расширен региональными законами. Например, Закон «О бесплатной юридической помощи на территории Ульяновской области» закрепляет право на бесплатную юридическую помощь за жертвами насилия в семье¹⁹⁸. К сожалению, это — единственный российский регион, где право жертв насилия в семье на бесплатную юридическую помощь закреплено в законодательстве.

На практике государственные кризисные центры и НПО предоставляют бесплатную правовую помощь жертвам домашнего насилия в рамках услуг, которые они оказывают женщинам. Как правило, муниципальные центры для женщин предлагают юридические консультации и помощь в составлении юридических документов, в то время как НПО и адвокаты, работающие на общественных началах, представляют в судах интересы жертв домашнего насилия, которые в противном случае не могли бы позволить себе такие услуги¹⁹⁹.

Весьма ограниченная доступность бесплатной юридической помощи для жертв домашнего насилия обусловлена особенностями российской правовой системы, в которой большинство случаев домашнего насилия подпадают под категорию дел частного обвинения²⁰⁰. Процедура частного обвинения возлагает на жертву/лицо, пережившее насилие, тяжелое бремя по сбору доказательств и, по сути, по выполнению функций собственного адвоката в ходе уголовного процесса. Для женщин, не имеющих доступа к юридической помощи или консультациям, процедура частного обвинения означает, что они не могут на практике получить доступ к правосудию.

(iii) Примеры из практики государств-членов

В Грузии²⁰¹ закон «О юридической помощи» предусматривает два вида услуг: юридические консультации и юридическую помощь. Законом предусмотрено, что бесплатные юридические услуги (первичная юридическая помощь) доступны всем жертвам/лицам, пережившим домашнее насилие (а также другим категориям граждан), независимо от их дохода. Жертвы домашнего насилия могут также получить доступ к более сложной юридической помощи (составление юридических документов и представление интересов в суде) при условии, что они одновременно отвечают критериям неплатежеспособности.

197. Федеральный закон «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации», пп. 2 и 3 статьи 20.

198. Закон «О бесплатной юридической помощи на территории Ульяновской области», 27 сентября 2012 г.

199. В качестве двух примеров можно назвать Консорциум женских неправительственных объединений и НОФ «Правовая инициатива».

200. Консорциум женских неправительственных объединений (2015). «Теневой доклад. О выполнении Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин в Российской Федерации (2010–2014 г.г.)», с. 5–6.

201. Источники: сайт Службы юридической помощи: <http://www.legalaid.ge/ru/services/181/насилие-на-женщин> и UNDP Regional Centre for Europe and the CIS (2013), *Widening Access to Justice: Quality of Legal Aid and New UN Principles and Guidelines on Access to Legal Aid*, p. 17.

Служба юридической помощи при Министерстве по исполнению наказаний, пробации и юридической помощи обеспечивает работу бюро юридической помощи и консультационных центров по всей стране, а также сотрудничает с группой адвокатов, работающих на общественных началах. Служба юридической помощи проводит тренинги, а также разработала профессиональные стандарты для обеспечения высокого качества юридической помощи. Она проводит мероприятия по повышению уровня информированности граждан о возможности получения юридической помощи.

7.5. Вопросы для рассмотрения российскими органами власти, касающиеся защиты жертв

Специализированные услуги по оказанию поддержки

- ▶ Следует предоставлять комплексные услуги по оказанию поддержки и реабилитации, направленные на предотвращение повторной виктимизации и расширение возможностей всех жертв/лиц, переживших домашнее насилие. Из государственного/местных бюджетов следует выделять достаточные объемы финансирования, с тем чтобы все жертвы, особенно находящиеся в уязвимом положении, могли получить доступ к необходимым им услугам.
- ▶ Услуги по оказанию поддержки должны быть специализированными и удовлетворять комплексные потребности жертв/лиц, переживших насилие, и, как минимум, включать медицинскую и психологическую помощь, бесплатную юридическую помощь, предоставление временного жилья/приюта, а также могут включать помощь в получении образования и трудоустройстве. Поставщики услуг должны регулярно проходить обучение.
- ▶ Необходимо создать достаточное количество приютов/кризисных центров, отвечающих принятым стандартам по временному размещению жертв домашнего насилия и их детей.
- ▶ Создание и поддержка общедоступной единой интернет-платформы с информацией обо всех оказываемых в России услугах (включая сведения о муниципальных поставщиках социальных услуг, кризисных центрах, приютах) в значительной степени облегчили бы усилия по обеспечению защиты.
- ▶ Положительным моментом стало бы создание финансируемой государством общенациональной «горячей линии» для жертв насилия в отношении женщин и домашнего насилия, доступной на территории Российской Федерации бесплатно, круглосуточно и без выходных и предоставляющей информацию и направления для получения помощи. Операторов «горячей линии» необходимо будет обучить, а также провести информационно-разъяснительную работу, с тем чтобы о «горячей линии» знали граждане.
- ▶ Для разработки комплексной модели поддержки жертв/лиц, переживших насилие, требуется взаимодействие и участие соответствующих заинтересованных сторон (включая НПО, имеющие опыт в борьбе с насилием в отношении женщин и домашним насилием).

Защитные предписания

- ▶ В России должен быть введен правовой механизм защиты жертв домашнего насилия, их детей и других лиц из группы риска, предусматривающий временное выдворение правонарушителей из дома и/или ограничение их контактов с жертвой, детьми и/или лицами из группы риска. Такой механизм должен быть доступен в чрезвычайных ситуациях и применяться в уголовных и гражданских делах.

- ▶ Потребуется организовать профессиональную подготовку сотрудников правоохранительных органов и органов системы правосудия по вопросам применения и обеспечения выполнения защитных предписаний.

Оценка рисков и управление ими

- ▶ Единая межведомственная система оценки рисков с общими показателями, вопросами и руководящими указаниями позволит повысить эффективность всех мер защиты. В этом случае потребуется организовать обучение соответствующих специалистов использованию системы оценки рисков в межведомственной среде.

Юридическая помощь

- ▶ Жертвы насилия в отношении женщин и домашнего насилия, которые обращаются с такой просьбой, должны иметь доступ к бесплатной юридической помощи.

8. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Опыт государств-членов Совета Европы показывает, что для разработки комплексной модели для борьбы с такими сложными явлениями, как насилие в отношении женщин и домашнее насилие, требуется целевое выделение ресурсов, включая человеческие и финансовые ресурсы, а также многолетняя работа, которая включает в себя тестирование, мониторинг, анализ и адаптацию новых подходов. Общей для всех видов передовой практики особенностью является то, что они осуществляются при наличии политической воли к переменам. Всеобъемлющая и эффективная система должна основываться на прочной нормативно-правовой и политической базе, которая признаёт важность приоритетного учета потребностей жертв.

9. ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Список учреждений и организаций, представители которых принимали участие в совещаниях экспертов

август 2019 г., Москва

Министерство внутренних дел Российской Федерации

Министерство юстиции Российской Федерации

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации

Аппарат Уполномоченного по правам человека в городе Москве

Кризисный центр помощи женщинам и детям (Москва)

Неправительственные организации / юристы, специализирующиеся на оказании юридической помощи:

Центр «АННА»

Женский кризисный центр «Китеж»

НОФ «Правовая инициатива»

Петербургский женский клуб

Проект W

Приложение 2

Отдельные русскоязычные ресурсы

Статистика

Портал правовой статистики Генеральной прокуратуры Российской Федерации

<http://crimestat.ru>

Официальная статистика Росстат России

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/#

Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей// Верховный Суд Российской Федерации

<http://www.cdep.ru/index.php?id=79&item=4476>

Европейский Суд по правам человека

(постановления доступны только на английском языке)

Постановление Европейского Суда по правам человека по делу Барсова против России от 22 октября 2019

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22fulltext%22%3A%5B%5C%22barsova%22%5D%2C%22itemid%22%3A%5C%22001-196880%22%7D>

Постановление Европейского Суда по правам человека по делу Володина против России от 09 июля 2019

<https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22%3A%5C%22001-194321%22%7D>

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин

Мнения Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин по коммуникации *X. и Y. против России*

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F73%2FD%2F100%2F2016&Lang=en

Мнения Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин по коммуникации *S.T. против России*

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F72%2FD%2F65%2F2014&Lang=en

Мнения Комитета по ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин по коммуникации *O.G. против России*

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F68%2FD%2F91%2F2015&Lang=en

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. Заключительные замечания по Восьмому периодическому докладу Российской Федерации. CEDAW/C/RUS/CO/8, 20 ноября 2015 г.

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2F68%2FD%2F91%2F2015&Lang=en

Общая рекомендация № 35 о гендерном насилии в отношении женщин, предназначенная для обновления общей рекомендации № 19 (2017 г.)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/35&Lang=en

Общая рекомендация № 33, касающаяся доступа женщин к правосудию (2015 г.)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/33&Lang=en

Заключительные замечания по Восьмому периодическому докладу Российской Федерации (2015 г.)

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2fCO%2f8&Lang=en

Научные исследования

Исследование «Как связаны убийства, совершенные женщинами, с домашним насилием» // II хакатон Новой Газеты по дата-журналистике «Дискриминатон: Большие данные о маленьких людях»? Москва, 2019 г.

<http://women105.tilda.ws/>

Исследование «Семейные обстоятельства. От кого защищались женщины и мужчины, осужденные за убийство при превышении пределов самообороны» // II хакатон Новой Газеты по дата-журналистике «Дискриминатон: Большие данные о маленьких людях»? Москва, 2019 г.

<http://108st.tilda.ws>

Организация «Хьюман райтс уотч». 2018 г. «Я могу тебя убить, и никто меня не остановит» проблема домашнего насилия в России и реакция государства

<https://www.hrw.org/ru/report/2018/10/25/323648>

Правовая инициатива. Насилие в отношении женщин в Российской Федерации. Правовой анализ ситуации. Ю.А.Антонова. 2016 г.

<https://www.srji.org/resources/search/otchet-pravovoy-initsiativy-po-teme-nasilie-v-otnoshenii-zhenshchin-v-rossiyskoy-federatsii/>

Отчет «Репродуктивное здоровье населения России» // Росстат России, М., 2012 г.

http://www.gks.ru/free_doc/new_site/population/zdrav/zdravo-2011.pdf?fbclid=IwAR3o7Y-fpXXvSGKtd_RDwVUAs4-NDIzH9yWvWd-oZ-lwIVFGZ1y82NXznkw

Исследование Совета женщин МГУ им. М.В.Ломоносова. Насилие над женами в современных российских семьях // И.Д.Горшкова, И.И.Шурыгина

<http://www.womenmsu.msu.ru>

НПО

Официальный сайт РОО «Информационно-методического центра «Анна»

<http://anna-center.ru>

Официальный сайт Консорциум женских неправительственных объединений

<http://wcons.net>

Официальный сайт НОФ «Правовая инициатива»

<https://www.srji.org>

Официальный сайт АНО «Центр по работе с проблемой насилия «НАСИЛИЮ.НЕТ» и библиотека профессиональной литературы

<https://nasiliu.net>

<https://nasiliu.net/biblioteka/professionalnaya-literatura/>

Официальный сайт Центра «Альтернатива насилию» и АНО «Мужчины 21 века»
<http://www.men21.ru/ru>

Совет Европы является ведущей организацией на континенте в области прав человека. Он включает в себя 47 стран, 27 из которых являются членами Европейского союза. Все страны-члены Совета Европы подписали Европейскую конвенцию о правах человека – международный договор, призванный защищать права человека, демократию и верховенство права. За применением Конвенции в государствах-членах следит Европейский суд по правам человека.

www.coe.int

Европейский Союз – это уникальное экономическое и политическое партнерство между 27 демократическими европейскими странами, целями которого являются мир, процветание и свобода для 446 миллионов граждан в более справедливом и безопасном мире. Чтобы добиться успеха, страны Европейского Союза создали органы управления Европейского Союза и приняли его законодательство. Основными органами являются Европейский парламент (представляющий народ Европы), Совет Европейского Союза (представляющий национальные правительства) и Европейская комиссия (представляющая общие интересы ЕС).

www.europa.eu



EUROPEAN UNION

COUNCIL OF EUROPE



CONSEIL DE L'EUROPE