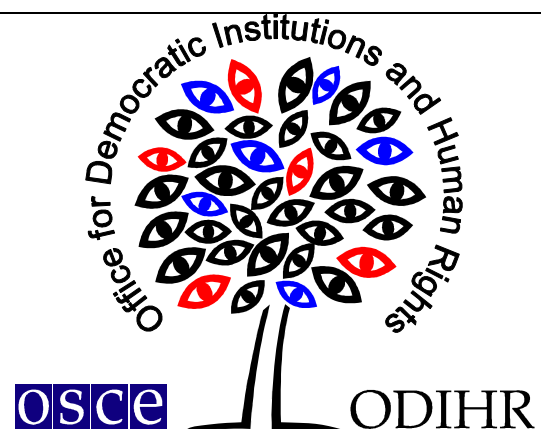


Варшава, 15 октября 2009 г.

Заключение №:
GEN-KAZ/146/2009 (МА)

www.legislationline.org



**Окончательное
заключение
по поводу проекта
Закона Республики Казахстан
«О профилактике бытового насилия»**

**Заключение основано на переводе законов и законопроектов на
английский язык, выполненном БДИПЧ и Центром ОБСЕ в Астане.**

Aleje Ujazdowskie 19 PL-00-557 Warsaw ph. +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

СОДЕРЖАНИЕ

- 1. ВВЕДЕНИЕ**
- 2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА**
- 3. КРАТКИЙ ОБЗОР**
- 4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ**
 - 4.1 Место законопроекта в иерархии существующего правопорядка
 - 4.2 Цель
 - 4.3 Глава 1: Основные понятия /общие положения
 - 4.4 Глава 2: Функции и компетенция субъектов профилактики бытового насилия
 - 4.5 Глава 3: Меры профилактики бытового насилия

1. ВВЕДЕНИЕ

1. 26 июня 2009 г., в Центр ОБСЕ в Астане обратился депутат Мажилиса Парламента Республики Казахстан с запросом о проведении анализа четырех законопроектов, касающихся бытового насилия.
2. Этот запрос поступил в рамках продолжительной работы над пакетом законов, связанных с бытовым насилием, которые в настоящее время находятся в процессе разработки в Казахстане. В ходе этого процесса Центр ОБСЕ в Астане и Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (далее БДИПЧ ОБСЕ) оказывали помощь и поддержку властям Казахстана в виде рекомендаций, представленных ранее в предварительных заключениях, а также консультаций с органами власти.
3. Этот запрос, полученный 26 июня 2009 года, так же, как и все предыдущие, Центр ОБСЕ в Астане направил для оценки в БДИПЧ ОБСЕ. Предыдущие заключения¹ БДИПЧ ОБСЕ включены в Приложения 2, 3 и 4 настоящего заключения. В этих заключениях также содержится подробная информация о процессе и состоявшихся ранее консультациях.
4. Приведенное в данном документе заключение представляет собой анализ проекта закона «О профилактике бытового насилия» (далее проект закона «О профилактике БН», «законопроект» или «проект») в новой редакции от 8 июня 2009 года, подготовленной после рабочего совещания в Астане 1 июня 2009 года, на котором были представлены рекомендации и обсуждалась практика государств-участников ОБСЕ. Текст этого законопроекта в редакции от 8 июня 2009 года приведен в Приложении 1 к данному «Заключению». Спустя некоторое время после совещания законопроект был принят в первом чтении парламентом Республики Казахстан.
5. Поскольку вышеупомянутый запрос, полученный 26 июня 2009 года, также касался и проекта Закона «О профилактике правонарушений»², а также с учетом того, что оба этих законопроекта взаимосвязаны, однако относятся к разным областям законодательства, БДИПЧ ОБСЕ представляет свои рекомендации в форме двух отдельных «Заключений»

2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

6. Предметом данного анализа является проект Закона «О профилактике бытового насилия» в редакции от 9 мая 2009 года, включенный в приложение 1 к данному «Заключению».
7. В «Заключение» не включены те рекомендации, которые уже были сформулированы в предыдущих заключениях БДИПЧ (см. приложения 2, 3 и 4 к данному «Заключению») и которые по-прежнему остаются в силе. Данное заключение посвящено анализу изменений, внесенных в новую редакцию.

¹ Заключение БДИПЧ № GEND-KAZ/115/2008 от 22 декабря 2008 г., Заключение БДИПЧ № GEND/KAZ/115/2008/rev.1 от 20 февраля 2009 г. и Заключение БДИПЧ № GEND-KAZ/133/2009 от 25 мая 2009 г.

² См. Заключение БДИПЧ № CRIM-KAZ/140/2009 от 24 сентября 2009 г.

8. «Предварительное заключение» было составлено как совокупность соображений, которые следует принять во внимание в свете международных норм и практики в области профилактики бытового насилия.
9. Настоящее заключение подготовлено преимущественно в целях консультаций с властями Казахстана и предоставления им помощи в пересмотре и улучшении законопроекта.
10. Настоящее заключение представлено на основании неофициальных переводов проекта Закона «О профилактике бытового насилия» на английский язык, отсюда возможные разночтения, связанные с неточностью перевода.
11. С учетом вышесказанного, БДИПЧ ОБСЕ хотело бы отметить, что данное заключение не будет иметь последствий в отношении каких-либо других рекомендаций или комментариев по поводу законопроекта, которые БДИПЧ ОБСЕ может сформулировать в будущем.

3. КРАТКИЙ ОБЗОР

12. Новая редакция законопроекта заслуживает одобрения, поскольку содержит некоторые важные изменения в предыдущих версиях закона, внесенные с учетом заключений БДИПЧ ОБСЕ. Законопроект является значительным шагом вперед в области профилактики бытового насилия в Казахстане. Заслуживает одобрения и тот факт, что этот законопроект, в частности, был разработан в ходе открытого консультативного процесса. Несмотря на то, что законопроект был принят Парламентом Республики Казахстан в первом чтении, БДИПЧ ОБСЕ все же представляет свои соображения по поводу законопроекта:
 - A. Определение бытового насилия гораздо лучше сформулировано, однако оно все же ограничивает бытовое насилие лицами, проживающими совместно. Рекомендуется расширить контекст, в рамках которого может происходить бытовое насилие; [пп. 18,19,20]
 - B. приветствуется определение «потерпевшего» от бытового насилия; [п. 21]
 - C. рекомендуется прояснить принципы законопроекта, содержащиеся в статье 3; [п. 23]
 - D. при том, что статья 5 законопроекта заслуживает положительной оценки, невозможно оценить меры по оказанию помощи пострадавшим от бытового насилия, поскольку они отражены в законодательстве о социальных услугах. Рекомендуется обусловить в законе, что эти услуги и помощь должны учитывать специфический характер правонарушений, связанных с бытовым насилием; [п. 25]
 - E. хотя из новой редакции законопроекта изъято положение об официальном предупреждении лиц, совершивших бытовое насилие, мера под названием «официальное предупреждение» по-прежнему упоминается в статье 24 проекта Закона «О профилактике правонарушений» и поэтому может быть применена и к лицам, совершающим бытовое насилие. Рекомендуется изъять эту меру как из

проекта Закона «О профилактике бытового насилия», так и из проекта Закона «О профилактике правонарушений»; [п.26]

- Ф. функции и компетенции различных государственных органов, ответственных за профилактику бытового насилия, заслуживают одобрения, как позитивные в целом. Однако рекомендуется конкретизировать те пункты, которые определяют полномочия и компетенции различных органов; [пп. 27, 28, 29, 30, 34, 35, 36]
- Г. очень важно, чтобы в законопроекте были четко прописаны полномочия и компетенции органов внутренних дел. Это особенно важно в отношении вынесения защитных предписаний; [пп. 31, 32]
- Н. положение об обязательном уведомлении о случаях бытового насилия должно относиться только к несовершеннолетним пострадавшим. Рекомендуется обусловить в законопроекте, что уведомление о случаях бытового насилия в отношении пострадавших, достигших совершеннолетия, возможно только с их согласия; [пп. 38, 39]
- И. следует четко обговорить в законопроекте, что «профилактические беседы» не являются альтернативой уголовной или административной ответственности за совершенное бытовое насилие; [пп. 41, 43]
- Ж. заслуживают одобрения защитные предписания, при условии, что они будут выдаваться сразу же после поступления информации о случае бытового насилия. [п. 44]

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Место законопроекта в иерархии существующего правопорядка

- 13. Вопрос о месте законопроекта в законодательстве Казахстана затрагивался и в предыдущем анализе, проведенном БДИПЧ ОБСЕ. Чрезвычайно важно указать, является ли этот закон «*lex specialis*» в отношении остальных законов.
- 14. Хотя статья 2 осталась в новой редакции законопроекта, статья 15 законопроекта отражает преимущество закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» (в настоящее время это законопроект – далее «проект Закона «О профилактике правонарушений»») над законом «О профилактике бытового насилия». Это пояснение приветствуется, при условии, что в статье 15 законопроекта будет обусловлено, что меры, предусмотренные проектом Закона «О профилактике правонарушений», относятся и к лицам, совершающим бытовое насилие. Как отмечалось выше, рекомендации БДИПЧ ОБСЕ по поводу проекта Закона «О профилактике правонарушений» представлены в виде отдельного заключения.
- 15. С учетом вышесказанного следует понимать, что преимущество над проектом Закона «О профилактике бытового насилия» имеют международные документы, стороной в которых является Казахстан, Конституция Республики Казахстан, помимо прочих, Уголовный кодекс и Уголовно-процессуальный кодекс, Кодекс об административных правонарушениях, Гражданский и Гражданско-процессуальный кодекс Республики Казахстан (на основании статьи 2 законопроекта) и, наконец, Закон «О профилактике правонарушений» (на основании статьи 15 законопроекта).

4.2 Цель законопроекта

16. Заслуживает одобрения тот факт, что цель законопроекта теперь направлена на основы и меры, которые должны быть предприняты государством и другими организациями, а также физическими лицами, для борьбы с бытовым насилием. Особенного одобрения заслуживает изъятие упоминания о «супружеских отношениях», поскольку это отражает понимание того, что бытовое насилие может происходить и в других видах отношений, помимо супружеских.
17. Отмечается также особая важность цели законопроекта при исполнении его положений, а также в дальнейшем, при анализе и оценке исполнения закона на практике. Степень исполнения закона и успешность его исполнения могут оцениваться путем сравнения со сформулированной целью.

4.3 Глава 1: Основные понятия /Общие положения

18. Определение бытового насилия улучшено добавлением в него фразы о противоправных действиях «в области семейно-бытовых отношений», что позволяет предположить, что это понятие относится к более широкому кругу лиц, чем просто супруги или бывшие супруги. Это новое определение заслуживает положительной оценки.
19. В дополнение к вышесказанному, положительным изменением является и то, что в определении бытового насилия упоминаются не только причинение физического, психологического, сексуального или экономического насилия, но и «угроза» его причинения. Все же необходимо отметить, что это определение по-прежнему подразумевает «умышленные действия» со стороны лица, совершающего насилие.
20. Определение семейно-бытовых отношений также было изменено и улучшено. Тем не менее, в этом определении бытовое насилие по-прежнему ограничивается насилием, происходящим между лицами, проживающими совместно в одном доме или жилом помещении. Другие законы (стоящие выше в иерархии законодательных актов) не содержат подобного ограничения. Например, статья 1 (1) законопроекта «*О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам профилактики и противодействия бытовому насилию*» (далее проект Закона «О внесении изменений и дополнений»), которая вносит дополнения в статью 7 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (1997 г.) содержит только упоминание «семейных отношений». Более того, статья 79-5 (2) Кодекса об административных правонарушениях предлагает определение «семейных отношений», которое включает лиц, проживающих или проживавших совместно, состоящих в браке, бывших супругов и близких родственников. Неясно, однако, входят ли в это число все лица, состоящие в интимных или половых отношениях (включая лиц, состоящих в серьезных романтических или половых отношениях или лиц, состоявших в серьезных романтических или половых отношениях ранее³), лица, являющиеся членами семьи в результате удочерения/усыновления, опекуна или попечительства.

³ См. «Рамочный документ ООН», отчет экспертной группы ООН за 2008 г. – см. сайт: [http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/Report%20EGMGPLVAV%20\(final%2011.11.08\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/Report%20EGMGPLVAV%20(final%2011.11.08).pdf)

Таким образом, сведение бытового насилия только к лицам, проживающим совместно, как это отражено в статье 1 (3), по-прежнему не соответствует определениям, приведенным в вышестоящих законах.

21. Определение «потерпевшего» от бытового насилия в целом приветствуется, поскольку содержит указание на то, что потерпевшим может стать любое лицо, в отношении которого совершено бытовое насилие, либо существует реальная угроза его совершения. Несмотря на то, что может быть сложно «реальность» угрозы, и эту часть определения, возможно, следует пересмотреть, все же этот пункт в целом заслуживает одобрения.
22. Предположительно, исключение понятий «профилактического учета» и «профилактического контроля» является результатом приведения законопроекта о бытовом насилии в соответствие с проектом закона о профилактике правонарушений.
23. Как отмечалось в предыдущих заключениях БДИПЧ ОБСЕ, статья 3 вводит важные принципы в профилактику бытового насилия. Этот пункт законопроекта теперь дополнен еще двумя принципами. Один из них – принцип «поддержки и сохранения семьи». В то время как сохранение семьи должно защищаться и поддерживаться государством, необходимо подчеркнуть, что жизнь и здоровье лиц, пострадавших от бытового насилия (их права и свободы также обусловлены в этом пункте) должны быть основной задачей законопроекта, в сохранение семьи – его второстепенной задачей. Новый принцип «индивидуального подхода к каждому человеку, находящемуся в трудной жизненной ситуации» звучит альтруистично и неопределенно – неясно, каким образом этот принцип должен исполняться в контексте законопроекта, и к кому он может относиться.
24. Заслуживает положительной оценки дополнение статьи 3 законопроекта пунктами об органах образования, здравоохранения и социальной защиты как субъектах профилактики бытового насилия.
25. Также заслуживает одобрения добавленная в законопроект статья 5. Этот пункт чрезвычайно важен для профилактики бытового насилия. В предыдущих заключениях БДИПЧ ОБСЕ неоднократно говорилось, что, хотя правоприменение является законной целью профилактики бытового насилия, в центре самой правоохранительной деятельности должно быть предоставление защиты жертвам. В данном тексте невозможно оценить степень защиты и помощи, предоставляемых пострадавшим, поскольку статья 5 отсылает нас к законодательству об особых социальных услугах. Тем не менее, рекомендуется сформулировать все пункты законопроекта, речь в которых идет о пострадавших от бытового насилия, с учетом конкретной природы преступления и взаимоотношений, в рамках которых происходит правонарушение.
26. Из закона изъят пункт об «официальном предупреждении» или уведомлении, выносимом лицу, совершившему бытовое насилие, что заслуживает одобрения, однако в соответствии со статьей 5 проекта закона «О профилактике бытового насилия» и статьей 24 проекта закона «О профилактике правонарушений», «официальное предупреждение о недопустимости совершения правонарушения» по-прежнему может быть выдано лицам, совершающим бытовое насилие. В подобном случае БДИПЧ ОБСЕ вновь рекомендует исключить из законопроекта

возможность вынесения «официального предупреждения», в частности, в случаях бытового насилия. В целом, рекомендуется изъять пункт об «официальном предупреждении», которое кажется нам мерой репрессивного характера, из проекта закона «О профилактике правонарушений».

4.4 Глава 2: Функции и компетенции субъектов профилактики бытового насилия.

27. Заслуживает одобрения тот факт, что в компетенцию местных представительных органов, прописанную в законопроекте, входит функция рассматривать отчеты об исполнении мер профилактики (ст. 7-1, п. (1)). Также приветствуется функция утверждения и контроля исполнения местных бюджетов в части расходов на профилактику бытового насилия. Однако неясно, какой результат может иметь подобное «рассмотрение».
28. В дополнение к вышесказанному, пункт 2 статьи 7 определяет роль местных исполнительных органов. В этой связи неясно, какой цели служит учет несовершеннолетних, пострадавших от бытового насилия, и неблагополучных семей. Рекомендуется пояснить этот пункт (п.4).
29. Невозможно откомментировать пункт об услугах, предоставляемых пострадавшим от бытового насилия, в рамках статьи 7 законопроекта, поскольку этот пункт отсылает нас к законодательству Республики Казахстан о специальных социальных услугах, которое не было представлено для оценки. Однако вышеупомянутая рекомендация в отношении статьи 5 также относится и к данной статье.
30. Приветствуются положения главы 2, однако прописанные в ней обязанности и задачи остаются слишком общими. Формулирование задач и обязанностей столь общего характера, без указания на порядок отчетности (за исключением вышеупомянутых отчетов), сроков представления отчетов и конкретных задач, а также конкретных мер, которые необходимо принимать, создает угрозу того, что эти положения останутся на бумаге и окажутся избыточными. Поэтому рекомендуется более конкретно сформулировать эти задачи либо в пунктах этого законодательства, либо во вторичном законодательстве, поскольку «проведение мер по предотвращению бытового насилия» - цель хоть и достойная, но к сожалению, это не задача и не распоряжение, которое определяло бы задачу и ответственность. В целом, законодательство должно представлять собой совокупность распоряжений, а не декларирование целей и задач.
31. Статья 9⁴ законопроекта является важнейшим его положением. Важен тот факт, что, в отличие от предыдущих версий законопроекта, в ней определены новые полномочия органов внутренних дел. Тем не менее остается неясным, какие именно органы внутренних дел должны исполнять ту или иную необходимую меру. С одной стороны, в положении упоминается уголовное преследование (п. 15), с другой стороны, сформулированы задачи «доставления лица, совершившего бытовое насилие, в органы внутренних дел» (п. 9) и «ходатайства перед

⁴ В полученном переводе законопроекта статья 9 фигурирует как статья 8 – с учетом того, что до нее идет статья 7, а после нее – статья 10, предполагается, что положение о компетенции органов внутренних дел – это статья 9. Под этим номером она и упоминается в самом переводе.

судом об установлении особых требований к поведению лица, совершившего бытовое насилие» (п. 14).

32. В продолжение вышесказанного, положительным является то, что статья 9 обуславливает возможность вынесения защитных предписаний (п. 10) и «ходатайства перед прокурором о выдаче санкции на продление срока действия защитного предписания» (п. 11). Однако не ясно, кому органы внутренних дел имеют право выносить такие предписания. Предположительно, согласно этой статье, это задачи полиции – в таком случае это заслуживает одобрения.
33. Как уже рекомендовалось в предыдущих заключениях БДИПЧ ОБСЕ, возможность немедленного вынесения защитных предписаний в случаях получения информации о совершении бытового насилия или угрозы его совершения – это основной метод профилактики совершения бытового насилия (или его повторения в будущем), и это средство должно быть предоставлено в распоряжение полиции. Это также более подробно сформулировано в статье 16 законопроекта. Рекомендуется конкретизировать эту статью, указав, какому органу предоставляется право на вынесение защитных предписаний. Этот законопроект предоставляет отличную возможность определить роль и функции полиции в пресечении случаев бытового насилия и защите пострадавших от него.
34. Криминологическое прогнозирование, обусловленное в статье 9, также заслуживает одобрения. Одной из основ профилактики любых правонарушений является сбор информации о правонарушениях и их повторяемости. Однако следует подчеркнуть, что, несмотря на важность этой задачи, она может так и остаться на бумаге, если в этом законопроекте или во вторичном законодательстве не будет указано конкретное ведомство, ответственное за ее выполнение.
35. Следующие статьи этой главы определяют задачи органов образования и здравоохранения. Как отмечалось выше, эти дополнения приветствуются. В частности, заслуживает одобрения тот факт, что эти органы предполагается вовлекать в разработку нормативных актов.
36. Однако рекомендуется проанализировать еще раз, следует ли вменять в обязанность органов здравоохранения одновременно оказание помощи пострадавшим и реабилитацию лиц, совершивших насилие. Реабилитация этих двух категорий лиц значительно отличается, и обе задачи (и реабилитация пострадавших от бытового насилия, и реабилитация лиц, совершивших бытовое насилие) требуют особых навыков. Более того, рекомендуется поставить реабилитационные программы для лиц, совершивших бытовое насилие, на второе место после реабилитации пострадавших от бытового насилия в отношении необходимых для этого времени и ресурсов.
37. Право пострадавших на получение психологической, педагогической, медицинской и, что особенно важно, правовой помощи, прописано в статье 14 законопроекта, что является заслуживающим одобрения дополнением. Только используя комплексный подход можно добиться положительных результатов и не допустить повторного совершения насилия в отношении пострадавшего лица. Более того, особую важность также имеет пункт о предоставлении временного места проживания. Опять-таки, как уже было рекомендовано выше, реабилитация и программы коррекции для лиц, совершивших насилие, являются

отдельной и специфической задачей, и если так же считают и казахские законодатели, рекомендуется вынести эту задачу отдельным пунктом и вменить в обязанность особому органу.

38. Следует отметить, что статья 12 вводит требование к работникам органов здравоохранения уведомлять о случаях бытового насилия. Зачастую пострадавшие от насилия могут лучше других оценить, какую опасность представляют для них их партнеры, совершившие насилие. Важно подключать их к принятию решения о профилактическом контроле. Поэтому рекомендуется обусловить обязательное уведомление о случаях бытового насилия только в отношении детей (несовершеннолетних). О случаях насилия в отношении совершеннолетних следует сообщать только с их согласия.
39. Далее, из статьи 14 законопроекта изъята необходимость «согласия» пострадавшего на уведомление органов внутренних дел о совершении бытового насилия. В этом случае также следует подчеркнуть, что в отношении несовершеннолетних можно применять иную норму (при которой их согласие не требуется), однако в случае совершеннолетних этого делать не рекомендуется.

4.5 Глава 3: Меры профилактики бытового насилия

40. Как упоминалось выше, статья 15 законопроекта упоминает закон «О профилактики правонарушений» в качестве вышестоящего закона.
41. Статья 16 законопроекта определяет меры профилактики бытового насилия. Пункт 1 статьи 16 гласит, что так называемые «меры индивидуальной профилактики» также применимы и в отношении лиц, совершивших бытовое насилие. Рекомендуется четко указать в законопроекте, что такие меры, как «профилактическая беседа», могут быть применены к лицам, реально совершившим бытовое насилие, только после того, как они будут привлечены к ответственности за свои действия, но не в качестве альтернативы привлечению ответственности (административной или уголовной) за совершение бытового насилия.
42. Заслуживает положительной оценки тот факт, что статья 17 законопроекта определяет защитные предписания в качестве меры профилактики. Эти предписания будут обсуждены ниже, в связи со статьей 19 законопроекта.
43. Статья 17⁵ определяет основы для применения мер индивидуальной профилактики бытового насилия. Заслуживает положительной оценки тот факт, что в соответствии с п. 1 (2) статьи 17, меры могут быть также применены в случаях попытки совершения бытового насилия. Однако, как отмечалось выше, такие меры, как профилактическая беседа, обусловленные статьей 18 законопроекта, не должны являться альтернативной мерой, заменяющей привлечение к уголовной или административной ответственности за совершение или попытку совершения бытового насилия.
44. Заслуживает одобрения статья 19 законопроекта. Эта статья законопроекта определяет одну из основных, если не самую важную меру для защиты пострадавших от бытового насилия и недопущения его

⁵ В полученном переводе законопроекта данное положение фигурирует в качестве статьи 22, однако с учетом того, что этот пункт находится между статьей 17 и статьей 18, в данном заключении он упоминается как статья 17 законопроекта.

повторения в будущем. Это дополнение заслуживает положительной оценки при условии, что в законе будет указано, кто может выдавать защитные предписания, а также то, что предписание может быть выдано сразу же после получения уведомления о совершении бытового насилия или попытки его совершения. Важно, что защитное предписание, выдаваемое на срок 5 дней, может быть продлено на срок до 30 дней и тем самым предоставляет пострадавшему время для реабилитации, получения правовой помощи и принятия решения о том, что делать дальше.

45. Предыдущие рекомендации по поводу наложения финансовых штрафов на лиц, совершающих бытовое насилие, относятся также и к статье 21 законопроекта.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

Закон Республики Казахстан
«О профилактике бытового насилия»

Настоящий Закон определяет правовые, экономические и социальные основы деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и физических лиц по профилактике бытового насилия.

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

1) **профилактика бытового насилия** – деятельность субъектов профилактики бытового насилия, направленная на защиту конституционных прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в сфере семейно-бытовых отношений, предупреждение и пресечение бытового насилия, а также выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению;

2) **бытовое насилие** - умышленные противоправные действия одних лиц в сфере семейно-бытовых отношений в отношении других, причиняющее или содержащее угрозу причинения физического и (или) психического страдания. Бытовое насилие может выражаться в форме физического, психологического, сексуального и экономического насилия;

3) **семейно-бытовые отношения** - круг отношений между лицами, находящимися в брачно-семейных отношениях, лицами, проживающими совместно в пределах индивидуального жилого дома, квартиры или иного жилого помещения, а также бывшими супругами;

4) **физическое насилие** – умышленное причинение вреда здоровью путем применения физической силы и причинения физической боли;

5) **психологическое насилие** – умышленное воздействие на психику человека, унижение чести и достоинства посредством угроз, оскорблений шантажа или принуждение (понуждение) к совершению правонарушений или деяний, представляющих опасность для жизни или здоровья, а также ведущих к нарушению психического, физического и личностного развития;

6) **сексуальное насилие** – деяние, посягающее на половую неприкосновенность или половую свободу человека, а также

действия сексуального характера по отношению к несовершеннолетним, нарушающие их психическое развитие;

7) экономическое насилие – умышленное лишение человека жилья, пищи, одежды, имущества, средств, на которые он имеет предусмотренное законом право, что может вызвать нарушение физического или психического здоровья;

8) потерпевший - лицо, в отношении которого совершено бытовое насилие, либо существует реальная угроза его совершения;

9) субъекты профилактики бытового насилия – государственные органы, органы местного самоуправления, организации и физические лица, осуществляющие профилактику бытового насилия.

Статья 2. Законодательство Республики Казахстан о **профилактике бытового насилия**

1. Законодательство Республики Казахстан о **профилактике бытового насилия** основывается на Конституции Республики Казахстан, состоит из настоящего Закона и иных нормативных правовых актов Республики Казахстан.

2. Если международным договором, ратифицированным Республикой Казахстан, установлены иные правила, чем те, которые содержатся в настоящем Законе, то применяются правила международного договора.

Статья 3. Принципы законодательства о **профилактике бытового насилия**

Профилактика бытового насилия основывается на принципах:

- 1) законности;
- 2) гарантирования соблюдения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина;
- 3) недопустимости причинения человеку и гражданину физического и (или) психического страдания;
- 4) поддержки и сохранения семьи;
- 5) соблюдения конфиденциальности при осуществлении помощи **потерпевшему**;
- 6) индивидуального подхода к каждому человеку, **находящемуся** в трудной жизненной ситуации.

Статья 4. Субъекты **профилактики бытового насилия**

Субъекты, осуществляющие **профилактику бытового насилия**:

- 1) Правительство Республики Казахстан;
- 2) местные **представительные и исполнительные органы**;
- 3) **комиссии по делам женщин и семейно-демографической политике**;
- 4) комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав;
- 5) органы внутренних дел;

- 6) уполномоченный орган в области образования;
- 7) уполномоченный орган в области здравоохранения;
- 8) организации здравоохранения;
- 9) уполномоченный орган в области социальной защиты населения;
- 10) организации по оказанию помощи;
- 11) иные государственные органы и организации в пределах компетенции, установленной законами Республики Казахстан.

Статья 5. Специальные социальные услуги

1. Потерпевшему предоставляются специальные социальные услуги.
2. Специальные социальные услуги включают гарантированный объем специальных социальных услуг и платные специальные социальные услуги.
3. Предоставление гарантированного объема специальных социальных услуг и (или) дополнительного объема специальных социальных услуг, предоставляемых сверх гарантированного объема, обеспечивается местными исполнительными органами районов (городов областного значения).
4. Стандарты специальных социальных услуг, порядок их предоставления, права и обязанности лица (семьи), находящегося в трудной жизненной ситуации, определяются законодательством Республики Казахстан о специальных социальных услугах

Глава 2. Компетенция субъектов профилактики бытового насилия

Статья 6. Компетенция Правительства Республики Казахстан Правительство Республики Казахстан:

- 1) разрабатывает и обеспечивает реализацию государственной политики в области профилактики бытового насилия;
- 2) утверждает программные документы в области профилактики бытового насилия;
- 3) обеспечивает взаимодействие субъектов профилактики бытового насилия и координацию их деятельности.

Статья 7. Компетенция местных представительных и исполнительных органов

1. Местные представительные органы:

- 1) утверждают программные документы в области профилактики бытового насилия и рассматривают отчеты об их исполнении;

2) утверждают и контролируют исполнение местных бюджетов в части расходов на профилактику бытового насилия.

2. Местные исполнительные органы:

1) разрабатывают и реализуют **программные документы в области профилактики** бытового насилия;

2) обеспечивают взаимодействие **субъектов профилактики бытового насилия**;

3) **создают организации по оказанию помощи и обеспечивают их функционирование**;

4) **выявляют и ведут учет несовершеннолетних, пострадавших от бытового насилия, и неблагополучных семей**;

5) **организуют предоставление специальных социальных услуг _____ потерпевшим в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан о специальных социальных услугах.**

Статья 8. **Компетенции** Комиссии по делам **женщин и семейно-демографической** политике и Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав

1. Комиссии по делам **женщин и семейно-демографической** политике:

1) взаимодействуют с государственными органами, организациями, **физическими лицами** по вопросам профилактики бытового насилия;

2) вносят предложения в местные исполнительные органы о принятии организационно-практических мер, направленных на профилактику бытового насилия;

3) совместно с организациями по оказанию помощи организуют и проводят мероприятия по профилактике бытового насилия и реабилитации потерпевших.

2. Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав:

1) взаимодействуют с государственными органами, организациями, **физическими лицами** по вопросам профилактики бытового насилия среди несовершеннолетних;

2) участвуют в разработке и реализации региональных программ по профилактике бытового насилия среди несовершеннолетних;

3) вносят предложения в местные исполнительные органы о принятии организационно-практических мер, направленных на профилактику бытового насилия среди несовершеннолетних;

4) совместно с организациями по оказанию помощи организуют и проводят мероприятия по профилактике бытового насилия и реабилитации несовершеннолетних, пострадавших от бытового насилия.

Статья 9. Компетенция органов внутренних дел

Органы внутренних дел:

- 1) **разрабатывают и реализуют совместно с иными заинтересованными государственными органами программные документы в области профилактики бытового насилия;**
- 2) **участвуют в разработке проектов нормативных правовых актов в области профилактики бытового насилия;**
- 3) **осуществляют меры индивидуальной профилактики бытового насилия;**
- 4) **выявляют родителей или лиц, их заменяющих, не исполняющих или ненадлежащим образом исполняющих обязанности по воспитанию детей, совершающих в их отношении противоправные действия;**
- 5) **рассматривают с выездом на место заявления и сообщения о фактах бытового насилия или реальной угрозе их совершения;**
- 6) **принимают меры по пресечению бытового насилия;**
- 7) **направляют в организации по оказанию помощи или организации здравоохранения потерпевших и членов их семей;**
- 8) **проводят профилактическую беседу;**
- 9) **производят доставку лица, совершившего бытовое насилие, в органы внутренних дел;**
- 10) **выносят защитное предписание;**
- 11) **ходатайствует перед прокурором о даче санкции на продление срока действия защитного предписания;**
- 12) **осуществляют производство по делам об административных правонарушениях;**
- 13) **производят административное задержание;**
- 14) **ходатайствуют перед судом об установлении особых требований к поведению лица, совершившего бытовое насилие;**
- 15) **осуществляют уголовное преследование;**
- 16) **применяют меры уголовно-процессуального принуждения;**
- 17) **применяют уголовно-правовые меры безопасности потерпевшего;**
- 18) **ведут наблюдательный учет в целях мониторинга информации о лицах, склонных к совершению бытового насилия;**
- 19) **ведут профилактический учет и осуществляют профилактический контроль;**
- 20) **обеспечивают организацию специальных учебных курсов по вопросам профилактики бытового насилия для сотрудников органов внутренних дел;**
- 21) **осуществляют криминологическое прогнозирование в области профилактики бытового насилия.**

Статья 10. Компетенция уполномоченного органа в области образования

Уполномоченный орган в области образования:

- 1) **разрабатывает и по согласованию с уполномоченными органами в области социальной защиты населения и**

здравоохранения утверждает стандарты специальных социальных услуг;

2) обеспечивает ведение мониторинга и проведение анализа потребностей обучающихся и воспитанников, подвергшихся бытовому насилию, в предоставлении специальных социальных услуг в соответствии со стандартами оказания специальных социальных услуг;

3) участвует в разработке нормативных правовых актов в области профилактики бытового насилия;

4) разрабатывает и внедряет в практику работы организаций образования программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения обучающихся и воспитанников организаций образования.

Статья 11. Компетенция уполномоченного органа в области здравоохранения

Уполномоченный орган в области здравоохранения:

1) разрабатывает и по согласованию с уполномоченными органами в области социальной защиты населения и образования утверждает стандарты специальных социальных услуг;

2) разрабатывает и внедряет в практику работы организаций здравоохранения методические рекомендации по оказанию медицинской и психологической помощи потерпевшим;

3) участвует в разработке проектов нормативных правовых актов в области профилактики бытового насилия.

Статья 12. Компетенция организаций здравоохранения

Организации здравоохранения:

1) оказывают наркологическую, психологическую, психиатрическую, лечебно-профилактическую помощь и проводят медицинскую реабилитацию потерпевших и лиц, совершивших бытовое насилие;

2) извещают органы внутренних дел о фактах обращения потерпевших и оказания им медицинской помощи;

3) осуществляют выявление, учет и наблюдение за лицами, страдающими алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, больными психическими расстройствами;

4) реализуют программы по предупреждению алкоголизма, наркомании, токсикомании.

Статья 13. Компетенция уполномоченного органа в области социальной защиты населения

Уполномоченный орган в области социальной защиты населения:

1) разрабатывает и по согласованию с уполномоченными органами в области здравоохранения и образования утверждает стандарты специальных социальных услуг;

2) разрабатывает меры по применению активных форм содействия занятости населения, в том числе лиц, склонных к противоправному поведению.

Статья 14. Организации по оказанию помощи

1. Организации по оказанию помощи:

1) осуществляют прием потерпевших и членов их семей;

2) **организуют предоставление необходимой психологической, педагогической, медицинской, юридической помощи потерпевшим, при необходимости направляют их в организации здравоохранения для оказания медицинской помощи и дальнейшей реабилитации;**

3) **в соответствии с возможностями предоставляют временное проживание потерпевшим и членам их семей;**

4) проводят психокоррекционные программы с лицами, совершившими бытовое насилие;

5) информируют органы внутренних дел о фактах бытового насилия или угрозе их совершения;

6) осуществляют **праворазъяснительную работу по вопросам профилактики бытового насилия;**

7) осуществляют взаимодействие с физическими и юридическими лицами по вопросам профилактики бытового насилия.

2. Организации по оказанию помощи создаются местными исполнительными органами, а также юридическими и физическими лицами в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

3. Финансирование деятельности организации по оказанию помощи осуществляется за счет средств государственного бюджета и иных источников, не запрещенных законодательством Республики Казахстан.

Глава 3. Меры профилактики бытового насилия

Статья 15. Регулирование отношений, возникающих при применении мер профилактики бытового насилия

Регулирование отношений, возникающих при применении мер профилактики бытового насилия, осуществляется в соответствии с законодательством Республики Казахстан о профилактике правонарушений с учетом особенностей, установленных настоящей главой.

Статья 16. Меры индивидуальной профилактики бытового насилия

1. Меры индивидуальной профилактики бытового насилия применяются для систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение лица, совершившего бытовое насилие, в целях предупреждения

совершения новых правонарушений с его стороны и обеспечение безопасности потерпевшего и членов его семьи.

2. Мерами индивидуальной профилактики бытового насилия являются:

- 1) профилактическая беседа;
- 2) доставление в органы внутренних дел лица, совершившего бытовое насилие, для составления протокола об административном правонарушении либо защитного предписания;
- 3) защитное предписание;
- 4) административное задержание;
- 5) принудительные меры медицинского характера;
- 6) установление особых требований к поведению правонарушителя;
- 7) административное взыскание;
- 8) лишение либо ограничение родительских прав, отмена усыновления (удочерения) ребенка, отстранение опекуна (попечителя), досрочное расторжение договора о передаче ребенка на воспитание патронатному воспитателю;
- 9) меры процессуального принуждения и меры безопасности потерпевших в уголовном процессе;
- 10) наказание по приговору суда.

2. Меры индивидуальной профилактики бытового насилия определяются с учетом индивидуальных особенностей лица, в отношении которого они применяются, характера и степени общественной опасности совершенных им правонарушений.

3. Решение о применении мер индивидуальной профилактики может быть обжаловано заинтересованными лицами в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Статья 17. Основания для принятия мер индивидуальной профилактики бытового насилия

1. Основаниями для принятия мер индивидуальной профилактики бытового насилия являются:

- 1) заявления или сообщения физических и юридических лиц;
- 2) непосредственное обнаружение сотрудником органа внутренних дел факта совершения бытового насилия либо попытки совершения правонарушения;
- 3) материалы, поступившие из других государственных органов, органов местного самоуправления;
- 4) иные случаи, предусмотренные законами Республики Казахстан.

2. Заявления и сообщения о совершении бытового насилия или реальной угрозе его совершения рассматриваются государственными органами в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

Статья 18. Профилактическая беседа

1. Профилактическая беседа проводится субъектом профилактики бытового насилия с лицом, совершившим бытовое насилие, либо от которого исходит угроза его совершения. Профилактическая беседа проводится наряду с применением иных мер индивидуальной профилактики бытового насилия.

2. Основными задачами профилактической беседы являются выявление причин и условий совершения бытового насилия, разъяснение социальных и правовых последствий бытового насилия и убеждение в необходимости законопослушного поведения.

3. Профилактическая беседа проводится в служебных помещениях субъектов профилактики бытового насилия либо непосредственно на месте совершения бытового насилия.

Статья 19. Защитное предписание

1. В целях обеспечения безопасности потерпевшего и при отсутствии оснований для производства административного задержания в порядке, предусмотренном частью 3 статьи 622 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях, либо задержания в порядке статьи 132 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан начальником органа внутренних дел либо его заместителем выносится защитное предписание, которое вручается для исполнения лицу, совершившему бытовое насилие, либо от которого исходит угроза его совершения, под расписку. В случае отказа от подписания в защитном предписании делается запись об этом.

Копия защитного предписания в течение двадцати четырех часов направляется прокурору.

2. Защитное предписание выносится в отношении вменяемого лица, достигшего на момент его вынесения шестнадцатилетнего возраста.

3. Защитным предписанием запрещается вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать, вести устные, телефонные переговоры и иными способами вступать с ним в контакты.

4. В защитном предписании указываются: время и место его вынесения, кем и в отношении кого оно вынесено, место, время и обстоятельства совершения или угрозы совершения бытового насилия, установленные ограничения в отношениях с потерпевшим, правовые последствия в случаях продолжения противоправных действий и нарушения защитного предписания.

5. Срок действия защитного предписания составляет пять суток.

6. При наличии заявления потерпевшего срок действия защитного предписания может быть продлен по ходатайству начальника органа внутренних дел либо его заместителя с санкции прокурора до тридцати суток.

7. Нарушение защитного предписания влечет ответственность, установленную Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

8. Лицо, в отношении которого вынесено защитное предписание, органами внутренних дел ставится на профилактический учет и за ним осуществляется профилактический контроль.

Статья 20. Административное задержание

1. В целях пресечения бытового насилия, содержащего состав административного правонарушения, и при наличии оснований полагать, что вынесение защитного предписания недостаточно для обеспечения безопасности потерпевшего должностное лицо органов внутренних дел производит административное задержание лица, совершившего бытовое насилие, которое заключается во временном его лишении свободы действия и передвижения с принудительным содержанием в специальном помещении.

2. Порядок, сроки административного задержания, права и обязанности лиц, подвергнутых административному задержанию, определяются Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

Статья 21. Установление особых требований к поведению правонарушителя

1. В целях обеспечения безопасности потерпевшего судом могут быть установлены особые требования к поведению лица, совершившего бытовое насилие.

2. Установление особых требований к поведению правонарушителя является мерой административно-правового воздействия и применяется наряду с наложением административного взыскания, так и вместо него при освобождении лица, совершившего административное правонарушение, от административной ответственности.

3. Лицу, в отношении которого установлены особые требования к поведению, может быть запрещено:

1) разыскивать, преследовать, посещать, вести устные, телефонные переговоры и иными способами вступать с ним в контакты;

2) распоряжаться совместно нажитым с потерпевшим имуществом;

3) приобретать, владеть и пользоваться огнестрельным и другими видами оружия.

4. В течение срока действия особых требований к поведению правонарушителя на него могут быть возложены

обязанности возместить потерпевшему расходы на лечение и реабилитацию в связи с совершенным в отношении него правонарушением и являться в органы внутренних дел от одного до четырех раз в месяц для профилактической беседы.

5. Порядок установления особых требований к поведению правонарушителя, сроки его действия, права и обязанности участников производства по делам об административных правонарушениях определяются Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

6. Лицо, в отношении которого установлены особые требования к поведению, органами внутренних дел ставится на профилактический учет и за ним осуществляется профилактический контроль.

Статья 22. Меры процессуального принуждения и меры безопасности в уголовном процессе

1. В целях пресечения бытового насилия, содержащего состав преступления, и обеспечения безопасности потерпевшего, свидетеля и других лиц, участвующих в уголовном судопроизводстве, членов их семей и близких родственников органами, осуществляющими уголовное преследование, и, ведущими уголовный процесс, применяются меры процессуального принуждения и процессуальные меры безопасности.

2. Основания для применения мер процессуального принуждения и процессуальных мер безопасности, порядок их применения, права и обязанности лиц, участвующих в уголовном процессе, определяются Уголовно-процессуальным кодексом Республики Казахстан.

Глава 4. Заключительные положения

Статья 23. Надзор за применением законодательства Республики Казахстан о профилактике бытового насилия

Высший надзор за точным и единообразным применением законодательства Республики Казахстан о профилактике бытового насилия осуществляется органами прокуратуры.

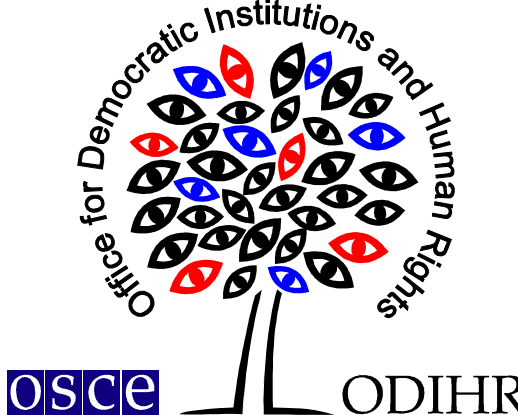
Статья 24. Соблюдение конфиденциальности при осуществлении помощи потерпевшим

Субъекты профилактики бытового насилия не вправе разглашать сведения о личной и семейной жизни потерпевших, которые стали им известны в связи с исполнением служебных обязанностей.

Разглашение конфиденциальной информации лицом, которому в силу служебного положения стал известен факт бытового насилия, влечет ответственность, установленную законами Республики Казахстан.

Статья **25.** Порядок введения в действие настоящего Закона
Настоящий Закон вводится в действие по истечении десяти
календарных дней **после его первого** официального
опубликования.

**Президент
Республики Казахстан**

<p>Варшава, 22 декабря 2008 г.</p> <p>Opinion-Nr.: GEND-KAZ/115/2008 (MASz)</p> <p>www.legislationline.org</p>	
---	---

**Предварительное
заключение
по поводу проектов Закона Республики Казахстан о
бытовом насилии**

**Заключение подготовлено на основании переводов законопроектов на
английский язык, предоставленных БДИПЧ и Центром ОБСЕ в Астане**

1. ВВЕДЕНИЕ

1. *В 2008 году Центр ОБСЕ в Астане получил письмо от заместителя министра внутренних дел Республики Казахстан с просьбой о проведении анализа проекта Закона Республики Казахстан «О противодействии бытовому насилию» (здесь и далее «Законопроект МВД»).*
2. *Центр ОБСЕ в Астане направил запрос на подготовку заключения в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). БДИПЧ ОБСЕ проводит подобные оценки в рамках мандата, предоставленного ему «Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства», который гласит: «БДИПЧ в сотрудничестве с другими международными организациями и соответствующими национальными органами и институтами будет оказывать государствам – участникам ОБСЕ помощь в соблюдении положений международно-правовых документов, направленных на поддержку гендерного равенства и прав женщин, а также в пересмотре законодательства на предмет обеспечения соответствующих правовых гарантий поддержки гендерного равенства в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и другими обязательствами».⁶*
3. *Спустя несколько месяцев Национальная комиссия по делам женщин и семейно-демографической политике при Президенте Республики Казахстан пересмотрела законопроект МВД, внося поправки, также основанные на заключениях, полученных от неправительственного сектора (эта версия законопроекта здесь и далее упоминается как «законопроект НК»).*
4. *И законопроект МВД, и законопроект НК являлись предметом обсуждения между Центром ОБСЕ в Астане, БДИПЧ ОБСЕ и властями Казахстана.*
5. *Недавно, в декабре 2008 года, во время встреч между представителями казахских властей, Центра ОБСЕ в Астане и БДИПЧ ОБСЕ было решено, что будет более конструктивно, если БДИПЧ ОБСЕ составит предварительное заключение по поводу обоих законопроектов и даст рекомендации, на основании которых затем состоятся обсуждения и консультации.*
6. *После вышеупомянутых консультаций у казахских властей будет время для рассмотрения поправок в законопроекте «О противодействии бытовому насилию» и, при необходимости, представления окончательной редакции законопроекта в БДИПЧ ОБСЕ для анализа и выработки окончательного заключения, прежде чем закон будет принят.*

⁶ Пункт 44(б) Главы 5, МС DEC/14/04 7 декабря 2004 г.

2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

7. В данном предварительном заключении приведен анализ законопроектов МВД и НК. Следует подчеркнуть, что в предварительном заключении не сравниваются эти два законопроекта, а приведены комментарии по поводу обоих законопроектов, с целью обеспечить единый и последовательный подход к данному вопросу.
8. Предварительное заключение не претендует на всесторонний обзор всех нормативных актов, имеющих отношение к предотвращению бытового насилия в Республике Казахстан, а скорее ограничивается только анализом вышеупомянутых проектов закона. Предварительное заключение содержит соображения, которые следует принять во внимания в свете международных норм и практики в области предотвращения бытового насилия.
9. Предварительное заключение подготовлено, в основном, для проведения консультаций с властями Казахстана с целью оказания помощи в уточнении и усовершенствовании упомянутого законопроекта.
10. Предварительное заключение основано на неофициальном переводе законопроекта МВД и законопроекта НК, отсюда возможные разночтения, связанные с неточностью перевода.
11. С учетом вышесказанного, БДИПЧ ОБСЕ хотело бы отметить, что Предварительное заключение не будут иметь последствий в отношении каких-либо других рекомендаций или комментариев, которые БДИПЧ ОБСЕ может сформулировать в отношении упомянутых законопроектов в будущем.

3. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

12. В окончательном проекте Закона о противодействии бытовому насилию в Республике Казахстан рекомендуется учесть следующее:
 - A. Предмет и цель закона должны включать любые семейные или близкие отношения, а не ограничиваться «брачно-семейными отношениями» [пар. 13]
 - B. Определение бытового насилия необходимо дополнить, добавив также перекрестные ссылки на Уголовный кодекс Республики Казахстан [par.14];
 - C. Необходимо добавить в определение бытового насилия концепцию «страха» [par.15];
 - D. Определение бытового насилия должно содержать в себе четкое указание на то, что действия могут также совершаться непреднамеренно или по неосторожности [par.16];
 - E. Определение сексуального насилия следует дополнить, с прямыми ссылками на преступления сексуального характера, сформулированные в Уголовном кодексе Республики Казахстан, такие как изнасилование и др. [par.17];
 - F. Значение термина «член семьи» необходимо расширить [п.п. 18 и 19];

- G. Понятие «официального предупреждения» необходимо изъять [п.п. 19, 20, 30];
- H. Следует дать определение термина «несовершеннолетний» и привести ссылку, соответственно, на Уголовный кодекс и Семейный кодекс Республики Казахстан [п. 21];
- I. Принцип конфиденциальности в делах о бытовом насилии заслуживает одобрения и его следует оставить [п. 22];
- J. Следует подумать об обязанности представителей определенных профессий сообщать о случаях бытового насилия; настоятельно рекомендуется обязать представителей определенных профессий сообщать о случаях, когда жертвами бытового насилия являются дети [п.п. 24, 25 и 38];
- K. Следует создать национальный механизм, позволяющий должным образом осуществлять превентивные меры, вмешательство в чрезвычайных ситуациях, а также защиту и оказание помощи лицам, пострадавшим от бытового насилия – также посредством составления перечня необходимых имплементирующих нормативных актов и их введения [п.п. 26 и 27];
- L. Следует четко определить институты и органы, ответственные за исполнение закона (например, роль полиции и т.д.); закон должен также определять их задачи, обязанности и обязательства по сообщению о случаях бытового насилия [п.п. 28 и 29];
- M. Следует дополнить и усовершенствовать меры предупреждения в виде ордеров на вмешательство в чрезвычайных обстоятельствах и охранных ордеров [п.п. 31 и 32];
- N. Следует усовершенствовать в законе систему направления пострадавших в службы оказания помощи и определить объем оказываемой им помощи [п. 33];
- O. Следует обусловить в законе систему особых мер в отношении детей [п. 34];
- P. Следует четко обозначить в законе ответственность за совершение бытового насилия и продумать, каким образом в таких случаях будут назначаться меры наказания с учетом того факта, что денежные санкции, налагаемые на лицо, совершившее бытовое насилие, могут повлиять на финансовые средства семьи, которыми также пользуется и жертва [п. 36];
- Q. Следует усовершенствовать предоставление помощи пострадавшим от бытового насилия взрослым и детям можно, в частности, включив в закон статьи о выплате компенсации пострадавшим и оказание им помощи для начала новой жизни. Более того, было бы полезно добавить в закон положения в отношении случаев, когда пострадавшими являются дети – в частности, когда лицом, совершившим бытовое насилие, является один из родителей или законный опекун [п.37]
- R. Следует добавить в закон схему его исполнения (вторичное законодательство), включая ссылки на национальный план действий,

который рекомендуется разработать по данному вопросу (если его пока не существует) [п. 39];

- S. Было бы полезно добавить с закон механизм мониторинга, позволяющий регулярно пересматривать закон [п. 40];

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Цель законопроекта МВД и законопроекта НК

13. Приветствуя цели обоих законопроектов, рекомендуем в окончательном варианте законопроекта, который будет представлен на утверждение, указать в качестве цели предупреждение и пресечение бытового насилия не только в «брачно-семейных отношениях», но и во всех видах семейных и близких отношений.

4.2 Глава 1: Основные понятия/Общие положения

14. Первое определение, которое необходимо дополнить и в законопроекте МВД, и в законопроекте НК – это определение «бытового насилия». Рекомендуется добавить к этому определению дополнительный параграф с перечнем действий, классифицируемых как правонарушения, связанные с бытовым насилием.⁷ Например, в дополнительном параграфе можно перечислить виды правонарушений, предусмотренные в Уголовном кодексе Республики Казахстан, которые могут совершаться в контексте бытового насилия – например, поджог; нападение, такое как нападение с применением физического насилия; запугивание; кража со взломом, незаконный взлом и проникновение; уничтожение, повреждение и умышленная порча имущества; лишение человека жизни, включая предумышленное и непредумышленное убийство; а также похищение с целью выкупа или иной целью; преступления сексуального характера, включая изнасилование; нарушения закона об оружии; преследование; нарушение владения и т.д. Такой перечень преступлений, совершаемых многими лицами, практикующими бытовое насилие, подчеркнет масштаб часто совершаемых насильственных преступлений и вызывающих страх или наносящих вред действий.⁸
15. Более того, хотя приведенное в законопроекте МВД определение бытового насилия уже содержит ссылку на «угрозу причинения... физического и/или психического страдания», рекомендуется включить в определение понятие «страха». Это означает, что актом бытового насилия может являться ситуация, когда лицо, совершающее бытовое насилие, «вызывает у жертвы страх получения физического вреда», даже если этот вред фактически так и не будет причинен (либо при отсутствии достаточных доказательств его фактического причинения). Добавление этого понятия в определение явит собой признание того

⁷ Параграф 3, Часть II отчета «Структура типового законодательства по бытовому насилию» Радхики Кумарсвами, Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, представленного в соответствии с Резолюцией Комиссии по правам человека 1995/85, Комиссия ООН по правам человека, E/CN.4/1996/53/Add.2, 2 февраля 1996 г., гласит; «...настоятельно рекомендуется, чтобы государства приняли **наиболее широкие возможные определения актов бытового насилия** и взаимоотношений, в рамках которых происходит бытовое насилие ...»

⁸ «Модельный кодекс по бытовому насилию и насилию в семье», консультативный комитет Проекта Фонда Конрада Н. Хилтона по разработке модельного кодекса по насилию в семье, Национальный Совет судей из судов по делам несовершеннолетних и семейным делам, Калифорния. 1994 г., стр. 3.

факта, что злоумышленники (лица, совершающие насилие) часто внушают своим жертвам страх (нанесения физического вреда)⁹ с целью совершения иных видов насилия, таких, как психологическое или экономическое насилие.

16. В определении «бытового насилия» также рекомендуется четко определить, что насилие может быть не только преднамеренным со стороны совершающего его лица, но и непреднамеренным, результатом халатности, может заключаться скорее в несовершении, чем в совершении определенного действия. Определение бытового насилия также должно включать в себя преднамеренное уничтожение или порчу имущества других членов семьи.
17. Заслуживает одобрения тот факт, что законопроект НК включает определение физического, сексуального, психологического и экономического насилия (в переводе использовано слово «abuse» «насилие/жестокое обращение»). Рекомендуется в отношении физического и сексуального насилия привести прямые ссылки на Уголовный кодекс Республики Казахстан. Это особенно важно в отношении случаев сексуального насилия в форме изнасилования.
18. Следует отметить, что и законопроект МВД, и законопроект НК недостаточно определяют субъекты закона (субъекты защиты от бытового насилия). В законопроекте МВД упоминаются семейно-бытовые отношения, а в законопроекте НК вообще никаких упоминаний нет. Поэтому рекомендуется дать точное определение термина «член семьи», который может быть субъектом бытового насилия и защиты закона. Можно привести ссылки на Уголовный и Семейных кодексы Республики Казахстан, которые, возможно, уже содержат такие определения.
19. В дополнение к вышесказанному, если этого не содержат определения, данные в Уголовном или Семейном кодексе, рекомендуется отнести к «членам семьи» лиц, связанных узами крови или брака, включая лиц, не проживающих совместно; лиц, не состоящих в браке (не зарегистрировавших свой брак в записи актов гражданского состояния), но проживающих совместно (состоящих в браке де-факто или сожителей); лиц, являющихся членами семьи на основании усыновления/удочерения, опеки или попечительства; супругов, проживающих раздельно, разведенных и больше не живущих вместе, а также лиц, место постоянного или временного проживания которых находится в доме, где было совершено насилие.
20. Рекомендуется исключить определение и понятие «официального предупреждения» из статьи 1 (5) законопроекта МВД, в особенности, необходимо изъять понятие «малозначительности причиненного вреда».
21. Для упрощения ссылок, необходимо дать определение термина «несовершеннолетние».
22. Следует отметить, что Статья 3 (5) законопроекта МВД определяет принцип соблюдения конфиденциальности при осуществлении помощи

⁹ «Модельный кодекс по бытовому насилию и насилию в семье», консультативный комитет Проекта Фонда Конрада Н. Хилтона по разработке модельного кодекса по насилию в семье, Национальный Совет судей из судов по делам несовершеннолетних и семейным делам, Калифорния. 1994 г., стр. 2.

лицам, пострадавшим от бытового насилия. Это важный принцип, и его следует включить в закон.

23. Статья 4 законопроекта НК также определяет основания для принятия мер по предупреждению и пресечению бытового насилия. Хотя цель этой статьи понятна, она несколько неопределенна. Например, кто должен принимать меры в случае, если основания имеются? Необходимо указать ответственного субъекта. Уведомляется ли о факте насилия полиция? Или специальное подразделение полиции? С учетом этого, рекомендуется более четко формулировать эту статью.
24. Вышеупомянутая статья также определяет лиц, которые могут сообщать о фактах бытового насилия. Хотя важно указать, что государство должно уважать принцип защиты частной и семейной жизни, этот статус «неприкосновенности» семьи теряет силу в случае, если вмешательство государства требуется для защиты безопасности лиц в бытовой сфере. Исходя из этого определения, возможно, стоит указать и других лиц, которые могут сообщать о подозрениях о совершении бытового насилия. Помимо прочих лиц, признаки предполагаемого бытового насилия могут заметить медицинские работники.¹⁰ Можно также указать роль, которую они могут сыграть в оказании помощи, выявив признаки насилия. Хотя нормы Совета Европы не являются обязательными для Казахстана, следует отметить, что Рекомендация №R (85) 4 Комитета министров Совета Европы «О насилии в семье» призывает государства «рассмотреть возможность освободить представителей определенных профессий от обязанности сохранять конфиденциальность, чтобы позволить им разглашать [...] любую информацию, касающуюся случаев насилия в семье». При этом, как указывается в параграфе ниже, в отношении сообщений о бытовом насилии, предположительно совершенном или совершаемом в отношении детей, предлагается иной стандарт.
25. В дополнение к вышесказанному, рекомендуется включить в Статью 4 законопроекта НК понятие обязательного сообщения информации о детях, страдающих или предположительно страдающих от бытового насилия, для представителей определенных профессий. Эта рекомендация более подробно разъяснена в параграфе 38 ниже. Однако

¹⁰ Примером страны, не являющейся членом ОБСЕ, где работники сферы здравоохранения считаются центральным звеном в предупреждении бытового насилия, является Новая Зеландия, где были введены следующие инструкции по выявлению и реагированию на бытовое насилие в медучреждениях: 1. Выявление – Это включает расспрашивание взрослых о возможном насилии без их запугивания, определение симптомов и в некоторых случаях скрининг для выявления симптомов насилия. 2. Психологическая поддержка/расширение возможностей лиц, фактически или предположительно пострадавших от насилия – пострадавшие всех возрастов нуждаются в том, чтобы им выразили явную поддержку и убедили в том, что они невиновны, и что им будет оказана помощь. 3. Оценка риска – Цель оценки риска и последующего направления – определить вероятную степень непосредственной угрозы для пациента, покидающего медучреждение. 4. Составление плана безопасности /вмешательство (меры) – Эффективной мерой будет помочь пострадавшим связаться со службами помощи и получить доступ к юридической помощи для защиты пострадавших от насилия женщин. Планы обеспечения безопасности пострадавших могут включать в себя помощь в избегании травм и уклонения от ситуаций, которые могут привести к насилию. 5. Документация – тщательное документирование травм может помочь пострадавшим лицам получить охранные ордера немедленно или в будущем, и могут помочь полиции в расследовании дела по факту насилия в отношении ребенка. 6. Ведомства для перенаправления – такие учреждения являются жизненно важными для оказания помощи взрослым и детям, фактически или предположительно пострадавшим от бытового насилия. Источник: <http://www.scoop.co.nz/stories/PO0211/S00065.htm> «Издание инструкций в отношении бытового насилия», пресс-релиз Министерства здравоохранения Новой Зеландии, 9:38, понедельник, 11 ноября 2002 г.

эти понятия об уведомлении рекомендуется упомянуть в общих положениях Статьи 4 и более подробно определить в отдельной статье закона.

4.3 Глава 2: Функции и полномочия субъектов, осуществляющих предупреждение бытового насилия

26. Помимо всех других функций, важнейшей функцией закона, который является *lex specialis* и касается ограниченной области права или социальной проблемы, является предоставление возможности не только обратить особое внимание на решение вопроса, но и создать функционирующий государственный механизм для исполнения закона, и тем самым для осуществления указанных в законе принципов.
27. В целом можно сказать, что эта глава и в законопроекте МВД, и в законопроекте НК содержит недостаточно подробной информации для ее исполнения. Действительно, частью такого исполнения является принятие вторичного законодательства, которое не упоминается в данных законопроектах.
28. Заслуживает одобрения учреждение комиссий (Статья 7 законопроекта МВД и статья 9 законопроекта НК), также как и деятельность этих комиссий. Однако ни из одного законопроекта не ясно, какими должны быть фактические полномочия и обязанности комиссий – кто будет подотчетен им, и кому будут подотчетны они. Четкая система распределения полномочий и подотчетности при осуществлении мер, нацеленных на предупреждение бытового насилия и защиту лиц, пострадавших от бытового насилия, является основой для исполнения политики и законодательства в этой области. Необходимо также обозначить все дополнительные полномочия и обязанности полиции.
29. Статья 11 законопроекта МВД и Статья 12 законопроекта НК касаются организаций по оказанию помощи и определяют их задачи и обязанности. Рекомендуется рассматривать правовую помощь как основной вид помощи, предоставляемой пострадавшим от бытового насилия (как это определено в законопроекте МВД), и заслуживает одобрения Статья 12.3 законопроекта НК, определяющая вопрос финансирования организаций по оказанию помощи. Другой важный аспект, который рекомендуется принять во внимание, заключается в том, что в приютах и центрах для реабилитации жертв бытового насилия должна обеспечиваться постоянная и абсолютная конфиденциальность в отношении адреса, сотрудников и лиц/жертв, находящихся в этих центрах.

4.4 Глава 3: Организация деятельности государственных органов по предупреждению и пресечению бытового насилия

30. Как отмечалось выше, рекомендуется полностью изъять из законопроекта «официальное предупреждение» как меру и понятие. Из уголовной практики известно, что полиция всегда по собственному усмотрению делает «предупреждение» в случаях, когда имеющихся свидетельств недостаточно, чтобы предположить факт совершения преступления. В случаях бытового насилия в распоряжении пострадавших, полиции и других органов власти должна иметься система конкретных защитных мер.

31. Приветствуя само намерение, стоящее за мерой «профилактического контроля» в законопроектах МВД и НК, мы все же рекомендуем пересмотреть эти статьи и включить в них профилактические меры, такие как ордер на вмешательство в чрезвычайной ситуации и охранный ордер для пострадавших¹¹. Профилактический контроль, который в настоящее время предусматривают оба законопроекта, подразумевает, что лицо, совершившее бытовое насилие, пребывает только под наблюдением. Ни из одного из этих законопроектов неясно, каким образом будет осуществляться такой профилактический контроль над лицами, совершившими насилие, которые по-прежнему проживают у себя дома. Защита в форме запрета на контакты с жертвой или нахождение в пределах определенного расстояния от дома еще может быть использована в случаях, когда лицо, совершившее бытовое насилие, и лицо, пострадавшее от насилия, больше не проживают вместе, однако эти меры определенно не будут эффективными в случаях, когда они продолжают проживать в одном доме.
32. В дополнение к вышесказанному, рекомендуется включить в окончательную версию закона четкие положения о вмешательстве в чрезвычайной ситуации, а также об охранных ордерах, включающих возможность устранения совершившего насилие лица с места проживания¹²; ордерах, предписывающих совершившему насилие лицу оставаться на определенном расстоянии от дома, школы, места работы или другого указанного места, где находится пострадавшее лицо, дети пострадавшего лица или другой член семьи; ордерах, воспрещающих совершившему насилие лицу использовать или иметь при себе огнестрельное или иное определенное оружие; ордерах, предоставляющих пострадавшему лицу право на владение или пользование автомобилем или другим личным имуществом первой необходимости; ордерах, обеспечивающих опеку над детьми, и ордерах, отказывающих в праве посещения ребенка, либо предоставляющих право посещения под наблюдением; ордерах, требующих оплаты определенных расходов и затрат; и ордерах в отношении любых других имущественных прав.¹³ Ордер должен быть вручен сотрудниками полиции и санкционировано судом в течение 24 часов с момента выдачи¹⁴.
33. В окончательную редакцию законопроекта следует также включить систему направления пострадавших лиц в приюты и альтернативные места проживания в случаях вмешательства полиции в чрезвычайную ситуацию – однако рекомендуется, чтобы такая возможность не

¹¹ Например, на основании Статьи 13 и Статьи 14 Закона Республики Польша «О противодействии бытовому насилию», при наличии всех условий (определенных законом), свидетельствующих о совершении бытового насилия, полиция может взять лицо, совершившее насилие, под арест или же издать охранный ордер в отношении лиц, пострадавших от насилия, после устранения из дома совершившего насилие лица. Охранный ордер может представлять собой запрет на контакты с лицом, пострадавшим от насилия. *Официальный журнал 05.180.1493, Закон о противодействии бытовому насилию от 29 июля, 2005 г.*

¹² Эта мера (устранение совершившего насилие лица из дома) применяется во многих государствах-членах ОБСЕ, включая Австрию, Германию, Швейцарию, Лихтенштейн, Люксембург, Испанию и Польшу.

¹³ «Модельный кодекс по бытовому насилию и насилию в семье», консультативный комитет Проекта Фонда Конрада Н. Хилтона по разработке модельного кодекса по насилию в семье, Национальный Совет судей из судов по делам несовершеннолетних и семейным делам, Калифорния. 1994 г., стр 5.

¹⁴ Глава 3 недавно разработанного проекта Закона Республики Армения «О бытовом насилие» является отличным примером, содержащим подробное описание процедуры регулирования таких охранных ордерах (*БДИПЧ ОБСЕ может предоставить копию этого законопроекта по предварительному запросу*).

исключала устранения из дома самого лица, совершившего насилие. В любом случае, учитывая, что целью закона должна являться защита жизни и безопасности пострадавшего, это одна из возможностей, которую необходимо обусловить в законе.

34. Рекомендуется дополнить окончательную редакцию закона специальными положениями, касающимися приютов для детей и мер по их защите.
35. Рекомендуется также добавить пункт, определяющий, что лица, совершившее бытовое насилие, подпадают под действие обычных принципов уголовного и административного права, а вышеупомянутые охранные ордера являются дополнительной мерой, которая может быть к ним применена.
36. С точки зрения уголовной и административной ответственности за насильственные действия, совершенные дома, необходимо помнить о том, что в тех случаях, когда по отношению к совершившим насилие лицам может быть применен штраф, наложение денежного взыскания на лицо, совершившее бытовое насилие, напрямую влияет на лиц, пострадавших от этого насилия, если они по-прежнему ведут совместное хозяйство, имеют общие финансовые обязательства и/или несут общую ответственность за детей. В таких случаях следует установить альтернативные формы компенсации, гарантирующие, что пострадавшее лицо не будет нести бремя наказания вместе с совершившим насилие лицом. Одной из форм альтернативной компенсации может стать ордер, обязывающий лицо, совершившее насилие, отработать определенное количество часов на общественных работах, что не сможет значительно повлиять на его/ее трудовые обязательства, если таковые имеются.

5. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И ЗАМЕЧАНИЯ

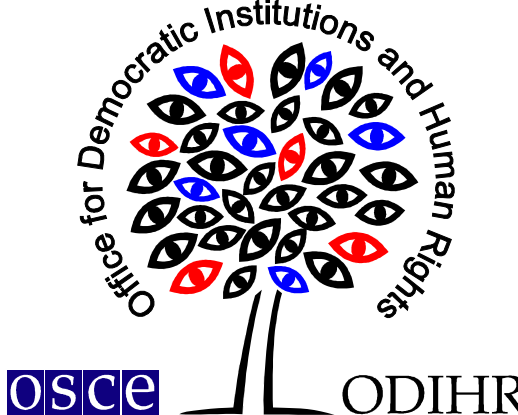
37. Рекомендуется включить в окончательную редакцию закона, регулирующего данный вопрос в Казахстане, более четкие и подробные положения по поводу мер оказания помощи пострадавшим. В существующих положениях обоих законопроектов (МВД и НК) отсутствуют положения по поводу форм выплаты компенсации и оказания помощи пострадавшим, например, поиска жилья, юридической помощи, финансовой помощи, образования и подготовки и др. В частности, отсутствуют положения, обуславливающие особые меры в отношении детей, пострадавших от бытового насилия, особенно в случаях, когда насилие совершалось родителями или законными опекунами/попечителями.
38. В дополнение к предыдущему обсуждению требований к сообщению о фактах насилия, рекомендуется установить обязательные требования о сообщении о бытовом насилии для представителей определенных профессий в тех случаях, когда от бытового насилия страдают дети. Согласно существующим положениям уголовного права, за недоносительство о преступлении может быть предусмотрена уголовная ответственность, однако это не является эффективным сдерживающим средством в случаях жестокого обращения с детьми, особенно если совершенное правонарушение не может квалифицироваться как особо тяжкое преступление и происходит в семейной обстановке. Более того, обычные принципы уголовного права требуют уведомлять о фактически

известных преступлениях, в то время как обязательные процедуры для представителей определенных категорий профессий обычно используют в качестве стандарта для уведомления термин «фактическое или предполагаемое жестокое обращение или пренебрежение обязанностями по отношению к ребенку». Нередко, особенно в случаях насилия в отношении детей в домашней обстановке, сообщения определенных лиц могут оказаться единственным эффективным механизмом для защиты ребенка. С целью исполнения этой рекомендации, закон должен, во-первых определить категории «определенных лиц», к которым будет относиться это требование. Обычно к категории лиц, обязанных сообщать о случаях насилия, относятся специалисты, часто контактирующие с детьми. Во-вторых, в законе необходимо указать, что сообщение должно быть сделано в случае, если у определенного лица имеются достаточные основания считать или предполагать, что с ребенком жестоко обращаются, либо если он наблюдал ситуацию, которая может привести к жестокому обращению с ребенком. В-третьих, положения закона по поводу обязательного сообщения также должны предусматривать исключение для «конфиденциальных сообщений», признающее право на конфиденциальность сообщений между представителям определенных профессий и их клиентами или пациентами.¹⁵

39. В окончательную редакцию законопроекта, регулирующего область бытового насилия в Казахстане, необходимо также включить перечень имплементирующих законов (нормативных актов), которые необходимо принять с целью исполнению закона на практике. В частности, рекомендуется разработать национальный план действий в данной области, чтобы гарантировать комплексный и межведомственный подход к данному вопросу. Закон должен также предусматривать обязательную отчетность о деятельности различных органов, ответственных за исполнение закона.
40. Будет также полезно, если закон будет включать в себя механизм мониторинга, позволяющий оценить исполнение закона, например, спустя 2 года после его вступления в силу.

[конец текста]

¹⁵ См., например: Раздел 11164-11174.3 Уголовного Кодекса Калифорнии: Акт о сообщении о случаях насилия и халатного обращения с детьми <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode?section=pen&group=11001-12000&file=11164-11174.3>

<p>Варшава, 20 февраля 2009 г.</p> <p>Opinion-Nr.: GEND- KAZ/115/2008/Rev.1 (MASz)</p> <p>www.legislationline.org</p>	
--	---

Неофициальный перевод

**Предварительное
заключение
по поводу проектов Закона Республики Казахстан о
бытовом насилии**

**Заключение подготовлено на основании переводов законопроектов на
английский язык, предоставленных БДИПЧ и Центром ОБСЕ в Астане**

1. ВВЕДЕНИЕ

1. В 2008 году Центр ОБСЕ в Астане получил письмо от заместителя министра внутренних дел Республики Казахстан с просьбой о проведении анализа проекта Закона Республики Казахстан «О противодействии бытовому насилию» (здесь и далее «Законопроект МВД»).
2. Центр ОБСЕ в Астане направил запрос на подготовку заключения в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). БДИПЧ ОБСЕ проводит подобные оценки в рамках мандата, предоставленного ему «Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства», который гласит: «БДИПЧ в сотрудничестве с другими международными организациями и соответствующими национальными органами и институтами будет оказывать государствам – участникам ОБСЕ помощь в соблюдении положений международно-правовых документов, направленных на поддержку гендерного равенства и прав женщин, а также в пересмотре законодательства на предмет обеспечения соответствующих правовых гарантий поддержки гендерного равенства в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и другими обязательствами».¹⁶
3. Спустя несколько месяцев рабочая группа Парламента Республики Казахстан пересмотрела законопроект МВД, внося поправки, также основанные на заключениях, полученных от неправительственного сектора (эта версия законопроекта здесь и далее упоминается как «законопроект РГ»).
4. И законопроект МВД, и законопроект РГ являлись предметом обсуждения между Центром ОБСЕ в Астане, БДИПЧ ОБСЕ и властями Казахстана.
5. Недавно, в декабре 2008 года, во время встреч между представителями казахских властей, Центра ОБСЕ в Астане и БДИПЧ ОБСЕ было решено, что будет более конструктивно, если БДИПЧ ОБСЕ составит предварительное заключение по поводу обоих законопроектов и даст рекомендации, на основании которых затем состоятся обсуждения и консультации.
6. Первоначальные консультации между рабочей группой Парламента РК и БДИПЧ/ОБСЕ по данному законопроекту прошли 22 января 2009г. в г.Астана. Учитывая, что из-за ограниченного времени не весь спектр вопросов был обсуждён в ходе консультаций, стороны согласились, что последующее обсуждение пройдёт до того, как законопроект рабочей группы Парламента будет принят Парламентом (принятие запланировано на середину 2009 года).

2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

7. В данном предварительном заключении приведен анализ законопроектов МВД и РГ. Следует подчеркнуть, что в предварительном заключении не сравниваются эти два законопроекта, а

¹⁶ Пункт 44(б) Главы 5, МС DEC/14/04 7 декабря 2004 г.

приведены комментарии по поводу обоих законопроектов, с целью обеспечить единый и последовательный подход к данному вопросу.

8. Предварительное заключение не претендует на всесторонний обзор всех нормативных актов, имеющих отношение к предотвращению бытового насилия в Республике Казахстан, а скорее ограничивается только анализом вышеупомянутых проектов закона. Предварительное заключение содержит соображения, которые следует принять во внимания в свете международных норм и практики в области предотвращения бытового насилия.
9. Предварительное заключение подготовлено, в основном, для проведения консультаций с властями Казахстана с целью оказания помощи в уточнении и усовершенствовании упомянутого законопроекта.
10. Предварительное заключение основано на неофициальном переводе законопроекта МВД и законопроекта РГ, отсюда возможные разночтения, связанные с неточностью перевода.
11. С учетом вышесказанного, БДИПЧ ОБСЕ хотело бы отметить, что Предварительное заключение не будут иметь последствий в отношении каких-либо других рекомендаций или комментариев, которые БДИПЧ ОБСЕ может сформулировать в отношении упомянутых законопроектов в будущем.

3. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

12. В окончательном проекте Закона о противодействии бытовому насилию в Республике Казахстан рекомендуется учесть следующее:
 - A. Предмет и цель закона должны включать любые семейные или близкие отношения, а не ограничиваться «брачно-семейными отношениями» [пар. 13]
 - B. Определение бытового насилия необходимо дополнить, добавив также перекрестные ссылки на Уголовный кодекс Республики Казахстан [par.14, par 15];
 - C. Определение бытового насилия должно содержать в себе четкое указание на то, что действия могут также совершаться непреднамеренно или по неосторожности [par.16];
 - D. Определение сексуального насилия следует дополнить, с прямыми ссылками на преступления сексуального характера, сформулированные в Уголовном кодексе Республики Казахстан, такие как изнасилование и др. [par.17];
 - E. Значение термина «член семьи» необходимо расширить [п.п. 18 и 19];
 - F. Понятие «официального предупреждения» необходимо изъять [п.п. 19, 20, 30];
 - G. Следует дать определение термина «несовершеннолетний» и привести ссылку, соответственно, на Уголовный кодекс и Семейный кодекс Республики Казахстан [п. 21];

- Н. Принцип конфиденциальности в делах о бытовом насилии заслуживает одобрения и его следует оставить [п. 22];
- I. Следует подумать об обязанности представителей определенных профессий сообщать о случаях бытового насилия; настоятельно рекомендуется обязать представителей определенных профессий сообщать о случаях, когда жертвами бытового насилия являются дети [п.п. 24, 25 и 38];
- J. Следует создать национальный механизм, позволяющий должным образом осуществлять превентивные меры, вмешательство в чрезвычайных ситуациях, а также защиту и оказание помощи лицам, пострадавшим от бытового насилия – также посредством составления перечня необходимых имплементирующих нормативных актов и их введения [п.п. 26 и 27];
- К. Следует четко определить институты и органы, ответственные за исполнение закона (например, роль полиции и т.д.); закон должен также определять их задачи, обязанности и обязательства по сообщению о случаях бытового насилия [п.п. 28 и 29];
- L. Следует дополнить и усовершенствовать меры предупреждения в виде ордеров на вмешательство в чрезвычайных обстоятельствах и охранных ордеров [п.п. 31 и 32];
- M. Следует усовершенствовать в законе систему направления пострадавших в службы оказания помощи и определить объем оказываемой им помощи [п. 33];
- N. Следует обусловить в законе систему особых мер в отношении детей [п. 34];
- O. Следует четко обозначить в законе ответственность за совершение бытового насилия и продумать, каким образом в таких случаях будут назначаться меры наказания с учетом того факта, что денежные санкции, налагаемые на лицо, совершившее бытовое насилие, могут повлиять на финансовые средства семьи, которыми также пользуется и жертва [п. 36];
- P. Следует усовершенствовать предоставление помощи пострадавшим от бытового насилия взрослым и детям можно, в частности, включив в закон статьи о выплате компенсации пострадавшим и оказание им помощи для начала новой жизни. Более того, было бы полезно добавить в закон положения в отношении случаев, когда пострадавшими являются дети – в частности, когда лицом, совершившим бытовое насилие, является один из родителей или законный опекун [п.37]
- Q. Следует добавить в закон схему его исполнения (вторичное законодательство), включая ссылки на национальный план действий, который рекомендуется разработать по данному вопросу (если его пока не существует) [п. 39];
- R. Было бы полезно добавить с закон механизм мониторинга, позволяющий регулярно пересматривать закон [п. 40];

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Цель законопроекта МВД и законопроекта РГ

13. Приветствуя цели обоих законопроектов, рекомендуем в окончательном варианте законопроекта, который будет представлен на утверждение, указать в качестве цели предупреждение и пресечение бытового насилия не только в «брачно-семейных отношениях», но и во всех видах семейных и близких отношений.

4.2 Глава 1: Основные понятия/Общие положения

14. Первое определение, которое необходимо дополнить и в законопроекте МВД, и в законопроекте РГ – это определение «бытового насилия». Рекомендуется добавить к этому определению дополнительный параграф с перечнем действий, классифицируемых как правонарушения, связанные с бытовым насилием.¹⁷ Например, в дополнительном параграфе можно перечислить виды правонарушений, предусмотренные в Уголовном кодексе Республики Казахстан, которые могут совершаться в контексте бытового насилия – например, поджог; нападение, такое как нападение с применением физического насилия; запугивание; кража со взломом, незаконный взлом и проникновение; уничтожение, повреждение и умышленная порча имущества; лишение человека жизни, включая преднамеренное и непреднамеренное убийство; а также похищение с целью выкупа или иной целью; преступления сексуального характера, включая изнасилование; нарушения закона об оружии; преследование; нарушение владения и т.д. Такой перечень преступлений, совершаемых многими лицами, практикующими бытовое насилие, подчеркнет масштаб часто совершаемых насильственных преступлений и вызывающих страх или наносящих вред действий.¹⁸
15. В дополнении к вышесказанному, в ходе консультаций, прошедших 22 января 2009 было отмечено, что законопроект РГ должен рассматриваться в контексте существующего Уголовного Кодекса, который уже устанавливает все виды преступлений, так или иначе затрагивающих бытовое насилие. Действительно, такая же ситуация наблюдается в большинстве стран- участниц ОБСЕ, однако целью *lex specialis* (специального закона) о бытовом насилии является регламентация того, кто будет использовать закон и как это будет делаться. Например, некоторые виды преступлений, такие как изнасилование, которые могут произойти в пределах дома и которые необязательно будут очевидны, как для людей, исполняющих закон, так и самим жертвам бытового насилия. В целом, принятие закона против бытового насилия имеет целью углубление понимания в обществе, что преступления, совершаемые в пределах дома, не могут оставаться только в пределах личных интересов, а должны являться предметом государственного контроля и заботы; и что жертвы таких преступлений должны быть защищены, где бы они не находились на улице или дома.

¹⁷ Параграф 3, Часть II отчета «Структура типового законодательства по бытовому насилию» Радхики Кумарсвами, Специального докладчика по вопросу о насилии в отношении женщин, его причинах и последствиях, представленного в соответствии с Резолюцией Комиссии по правам человека 1995/85, Комиссия ООН по правам человека, E/CN.4/1996/53/Add.2, 2 февраля 1996 г., гласит; «...настоятельно рекомендуется, чтобы государства приняли **наиболее широкие возможные определения актов бытового насилия** и взаимоотношений, в рамках которых происходит бытовое насилие ...»

¹⁸ «Модельный кодекс по бытовому насилию и насилию в семье», консультативный комитет Проекта Фонда Конрада Н. Хилтона по разработке модельного кодекса по насилию в семье, Национальный Совет судей из судов по делам несовершеннолетних и семейным делам, Калифорния. 1994 г., стр. 3.

16. В определении «бытового насилия» также рекомендуется четко определить, что насилие может быть не только преднамеренным со стороны совершающего его лица, но и непреднамеренным, результатом халатности, может заключаться скорее в несовершении, чем в совершении определенного действия. Определение бытового насилия также должно включать в себя преднамеренное уничтожение или порчу имущества других членов семьи.
17. Заслуживает одобрения тот факт, что законопроект РГ включает определение физического, сексуального, психологического и экономического насилия (в переводе использовано слово «abuse» «насилие/жестокое обращение»). Рекомендуется в отношении физического и сексуального насилия привести прямые ссылки на Уголовный кодекс Республики Казахстан. Это особенно важно в отношении случаев сексуального насилия в форме изнасилования.
18. Следует отметить, что и законопроект МВД, и законопроект РГ недостаточно определяют субъекты закона (субъекты защиты от бытового насилия). В законопроекте МВД упоминаются семейно-бытовые отношения, а в законопроекте РГ вообще никаких упоминаний нет. Поэтому рекомендуется дать точное определение термина «член семьи», который может быть субъектом бытового насилия и защиты закона. Можно привести ссылки на Уголовный и Семейных кодексы Республики Казахстан, которые, возможно, уже содержат такие определения.
19. В дополнение к вышесказанному, если этого не содержат определения, данные в Уголовном или Семейном кодексе, рекомендуется отнести к «членам семьи» лиц, связанных узами крови или брака, включая лиц, не проживающих совместно; лиц, не состоящих в браке (не зарегистрировавших свой брак в записи актов гражданского состояния), но проживающих совместно (состоящих в браке де-факто или сожителей); лиц, являющихся членами семьи на основании усыновления/удочерения, опеки или попечительства; супругов, проживающих раздельно, разведенных и больше не живущих вместе, а также лиц, место постоянного или временного проживания которых находится в доме, где было совершено насилие.
20. Рекомендуется исключить определение и понятие «официального предупреждения» из статьи 1 (5) законопроекта МВД, в особенности, необходимо изъять понятие «малозначительности причиненного вреда».
21. Для упрощения ссылок, необходимо дать определение термина «несовершеннолетние».
22. Следует отметить, что Статья 3 (5) законопроекта МВД определяет принцип соблюдения конфиденциальности при осуществлении помощи лицам, пострадавшим от бытового насилия. Это важный принцип, и его следует включить в закон.
23. Статья 4 законопроекта РГ также определяет основания для принятия мер по предупреждению и пресечению бытового насилия. Хотя цель этой статьи понятна, она несколько неопределенна. Например, кто должен принимать меры в случае, если основания имеются? Необходимо указать ответственного субъекта. Уведомляется ли о факте насилия полиция? Или специальное подразделение полиции? С учетом этого, рекомендуется более четко формулировать эту статью.

24. Вышеупомянутая статья также определяет лиц, которые могут сообщать о фактах бытового насилия. Хотя важно указать, что государство должно уважать принцип защиты частной и семейной жизни, этот статус «неприкосновенности» семьи теряет силу в случае, если вмешательство государства требуется для защиты безопасности лиц в бытовой сфере. Исходя из этого определения, возможно, стоит указать и других лиц, которые могут сообщать о подозрениях о совершении бытового насилия. Помимо прочих лиц, признаки предполагаемого бытового насилия могут заметить медицинские работники.¹⁹ Можно также указать роль, которую они могут сыграть в оказании помощи, выявив признаки насилия. Хотя нормы Совета Европы не являются обязательными для Казахстана, следует отметить, что Рекомендация №R (85) 4 Комитета министров Совета Европы «О насилии в семье» призывает государства «рассмотреть возможность освободить представителей определенных профессий от обязанности сохранять конфиденциальность, чтобы позволить им разглашать [...] любую информацию, касающуюся случаев насилия в семье». При этом, как указывается в параграфе ниже, в отношении сообщений о бытовом насилии, предположительно совершенном или совершаемом в отношении детей, предлагается иной стандарт.
25. В дополнение к вышесказанному, рекомендуется включить в Статью 4 законопроекта РГ понятие обязательного сообщения информации о детях, страдающих или предположительно страдающих от бытового насилия, для представителей определенных профессий. Эта рекомендация более подробно разъяснена в параграфе 38 ниже. Однако эти понятия об уведомлении рекомендуется упомянуть в общих положениях Статьи 4 и более подробно определить в отдельной статье закона.

4.3 Глава 2: Функции и полномочия субъектов, осуществляющих предупреждение бытового насилия

26. Помимо всех других функций, важнейшей функцией закона, который является *lex specialis* (специальный закон) и касается ограниченной

¹⁹ Примером страны, не являющейся членом ОБСЕ, где работники сферы здравоохранения считаются центральным звеном в предупреждении бытового насилия, является Новая Зеландия, где были введены следующие инструкции по выявлению и реагированию на бытовое насилие в медучреждениях: 1. Выявление – Это включает расспрашивание взрослых о возможном насилии без их запугивания, определение симптомов и в некоторых случаях скрининг для выявления симптомов насилия. 2. Психологическая поддержка/расширение возможностей лиц, фактически или предположительно пострадавших от насилия – пострадавшие всех возрастов нуждаются в том, чтобы им выразили явную поддержку и убедили в том, что они невиновны, и что им будет оказана помощь. 3. Оценка риска – Цель оценки риска и последующего направления – определить вероятную степень непосредственной угрозы для пациента, покидающего медучреждение. 4. Составление плана безопасности /вмешательство (меры) – Эффективной мерой будет помочь пострадавшим связаться со службами помощи и получить доступ к юридической помощи для защиты пострадавших от насилия женщин. Планы обеспечения безопасности пострадавших могут включать в себя помощь в избегании травм и уклонения от ситуаций, которые могут привести к насилию. 5. Документация – тщательное документирование травм может помочь пострадавшим лицам получить охранные ордера немедленно или в будущем, и могут помочь полиции в расследовании дела по факту насилия в отношении ребенка. 6. Ведомства для перенаправления – такие учреждения являются жизненно важными для оказания помощи взрослым и детям, фактически или предположительно пострадавшим от бытового насилия.
Источник: <http://www.scoop.co.nz/stories/PO0211/S00065.htm> «Издание инструкций в отношении бытового насилия», пресс-релиз Министерства здравоохранения Новой Зеландии, 9:38, понедельник, 11 ноября 2002 г.

области права или социальной проблемы, является предоставление возможности не только обратить особое внимание на решение вопроса, но и создать функционирующий государственный механизм для исполнения закона, и тем самым для осуществления указанных в законе принципов.

27. В целом можно сказать, что эта глава и в законопроекте МВД, и в законопроекте РГ содержит недостаточно подробной информации для ее исполнения. Действительно, частью такого исполнения является принятие вторичного законодательства, которое не упоминается в данных законопроектах.
28. Заслуживает одобрения учреждение комиссий (Статья 7 законопроекта МВД и статья 9 законопроекта РГ), также как и деятельность этих комиссий. Однако ни из одного законопроекта не ясно, какими должны быть фактические полномочия и обязанности комиссий – кто будет подотчетен им, и кому будут подотчетны они. Четкая система распределения полномочий и подотчетности при осуществлении мер, нацеленных на предупреждение бытового насилия и защиту лиц, пострадавших от бытового насилия, является основой для исполнения политики и законодательства в этой области. Необходимо также обозначить все дополнительные полномочия и обязанности полиции.
29. Статья 11 законопроекта МВД и Статья 12 законопроекта РГ касаются организаций по оказанию помощи и определяют их задачи и обязанности. Рекомендуется рассматривать правовую помощь как основной вид помощи, предоставляемой пострадавшим от бытового насилия (как это определено в законопроекте МВД), и заслуживает одобрения Статья 12.3 законопроекта РГ, определяющая вопрос финансирования организаций по оказанию помощи. Другой важный аспект, который рекомендуется принять во внимание, заключается в том, что в приютах и центрах для реабилитации жертв бытового насилия должна обеспечиваться постоянная и абсолютная конфиденциальность в отношении адреса, сотрудников и лиц/жертв, находящихся в этих центрах.

4.4 Глава 3: Организация деятельности государственных органов по предупреждению и пресечению бытового насилия

30. Как отмечалось выше, рекомендуется полностью изъять из законопроекта «официальное предупреждение» как меру и понятие. Из уголовной практики известно, что полиция всегда по собственному усмотрению делает «предупреждение» в случаях, когда имеющихся свидетельств недостаточно, чтобы предположить факт совершения преступления. В случаях бытового насилия в распоряжении пострадавших, полиции и других органов власти должна иметься система конкретных защитных мер.
31. Приветствуя само намерение, стоящее за мерой «профилактического контроля» в законопроектах МВД и РГ, мы все же рекомендуем пересмотреть эти статьи и включить в них профилактические меры, такие как ордер на вмешательство в чрезвычайной ситуации и охранный ордер для пострадавших²⁰. Профилактический контроль, который в

²⁰ Например, на основании Статьи 13 и Статьи 14 Закона Республики Польша «О противодействии бытовому насилию», при наличии всех условий (определенных законом), свидетельствующих о совершении бытового насилия, полиция может взять лицо, совершившее насилие, под арест или же издать охранный ордер в отношении лиц, пострадавших от насилия,

настоящее время предусматривают оба законопроекта, подразумевает, что лицо, совершившее бытовое насилие, пребывает только под наблюдением. Ни из одного из этих законопроектов неясно, каким образом будет осуществляться такой профилактический контроль над лицами, совершившими насилие, которые по-прежнему проживают у себя дома. Защита в форме запрета на контакты с жертвой или нахождение в пределах определенного расстояния от дома еще может быть использована в случаях, когда лицо, совершившее бытовое насилие, и лицо, пострадавшее от насилия, больше не проживают вместе, однако эти меры определенно не будут эффективными в случаях, когда они продолжают проживать в одном доме.

32. В дополнение к вышесказанному, рекомендуется включить в окончательную версию закона четкие положения о вмешательстве в чрезвычайной ситуации, а также об охранных ордерах, включающих возможность устранения совершившего насилие лица с места проживания²¹; ордерах, предписывающих совершившему насилие лицу оставаться на определенном расстоянии от дома, школы, места работы или другого указанного места, где находится пострадавшее лицо, дети пострадавшего лица или другой член семьи; ордерах, воспрещающих совершившему насилие лицу использовать или иметь при себе огнестрельное или иное определенное оружие; ордерах, предоставляющих пострадавшему лицу право на владение или пользование автомобилем или другим личным имуществом первой необходимости; ордерах, обеспечивающих опеку над детьми, и ордерах, отказывающих в праве посещения ребенка, либо предоставляющих право посещения под наблюдением; ордерах, требующих оплаты определенных расходов и затрат; и ордерах в отношении любых других имущественных прав.²² Ордер должен быть вручен сотрудниками полиции и санкционировано судом в течение 24 часов с момента выдачи²³.
33. В окончательную редакцию законопроекта следует также включить систему направления пострадавших лиц в приюты и альтернативные места проживания в случаях вмешательства полиции в чрезвычайную ситуацию – однако рекомендуется, чтобы такая возможность не исключала устранения из дома самого лица, совершившего насилие. В любом случае, учитывая, что целью закона должна являться защита жизни и безопасности пострадавшего, это одна из возможностей, которую необходимо обусловить в законе.
34. Рекомендуется дополнить окончательную редакцию закона специальными положениями, касающимися приютов для детей и мер по их защите.

после устранения из дома совершившего насилие лица. Охранный ордер может представлять собой запрет на контакты с лицом, пострадавшим от насилия. *Официальный журнал 05.180.1493, Закон о противодействии бытовому насилию от 29 июля, 2005 г.*

²¹ Эта мера (устранение совершившего насилие лица из дома) применяется во многих государствах-членах ОБСЕ, включая Австрию, Германию, Швейцарию, Лихтенштейн, Люксембург, Испанию и Польшу.

²² «Модельный кодекс по бытовому насилию и насилию в семье», консультативный комитет Проекта Фонда Конрада Н. Хилтона по разработке модельного кодекса по насилию в семье, Национальный Совет судей из судов по делам несовершеннолетних и семейным делам, Калифорния. 1994 г., стр 5.

²³ Глава 3 недавно разработанного проекта Закона Республики Армения «О бытовом насилие» является отличным примером, содержащим подробное описание процедуры регулирования таких охранных ордеров (*БДИПЧ ОБСЕ может предоставить копию этого законопроекта по предварительному запросу*).

35. Рекомендуется также добавить пункт, определяющий, что лица, совершившее бытовое насилие, подпадают под действие обычных принципов уголовного и административного права, а вышеупомянутые охранные ордера являются дополнительной мерой, которая может быть к ним применена.
36. С точки зрения уголовной и административной ответственности за насильственные действия, совершенные дома, необходимо помнить о том, что в тех случаях, когда по отношению к совершившим насилие лицам может быть применен штраф, наложение денежного взыскания на лицо, совершившее бытовое насилие, напрямую влияет на лиц, пострадавших от этого насилия, если они по-прежнему ведут совместное хозяйство, имеют общие финансовые обязательства и/или несут общую ответственность за детей. В таких случаях следует установить альтернативные формы компенсации, гарантирующие, что пострадавшее лицо не будет нести бремя наказания вместе с совершившим насилие лицом. Одной из форм альтернативной компенсации может стать ордер, обязывающий лицо, совершившее насилие, отработать определенное количество часов на общественных работах, что не сможет значительно повлиять на его/ее трудовые обязательства, если таковые имеются.

5. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И ЗАМЕЧАНИЯ

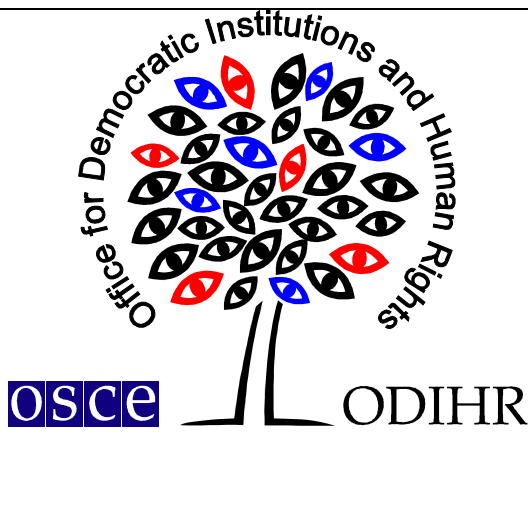
37. Рекомендуется включить в окончательную редакцию закона, регулирующего данный вопрос в Казахстане, более четкие и подробные положения по поводу мер оказания помощи пострадавшим. В существующих положениях обоих законопроектов (МВД и РГ) отсутствуют положения по поводу форм выплаты компенсации и оказания помощи пострадавшим, например, поиска жилья, юридической помощи, финансовой помощи, образования и подготовки и др. В частности, отсутствуют положения, обуславливающие особые меры в отношении детей, пострадавших от бытового насилия, особенно в случаях, когда насилие совершалось родителями или законными опекунами/попечителями.
38. В дополнение к предыдущему обсуждению требований к сообщению о фактах насилия, рекомендуется установить обязательные требования о сообщении о бытовом насилии для представителей определенных профессий в тех случаях, когда от бытового насилия страдают дети. Согласно существующим положениям уголовного права, за доноительство о преступлении может быть предусмотрена уголовная ответственность, однако это не является эффективным сдерживающим средством в случаях жестокого обращения с детьми, особенно если совершенное правонарушение не может квалифицироваться как особо тяжелое преступление и происходит в семейной обстановке. Более того, обычные принципы уголовного права требуют уведомлять о фактически известных преступлениях, в то время как обязательные процедуры для представителей определенных категорий профессий обычно используют в качестве стандарта для уведомления термин «фактическое или предполагаемое жестокое обращение или пренебрежение обязанностями по отношению к ребенку». Нередко, особенно в случаях насилия в отношении детей в домашней обстановке, сообщения определенных лиц могут оказаться единственным эффективным механизмом для защиты ребенка. С целью исполнения этой рекомендации, закон должен, во-

первых определить категории «определенных лиц», к которым будет относиться это требование. Обычно к категории лиц, обязанных сообщать о случаях насилия, относятся специалисты, часто контактирующие с детьми. Во-вторых, в законе необходимо указать, что сообщение должно быть сделано в случае, если у определенного лица имеются достаточные основания считать или предполагать, что с ребенком жестоко обращаются, либо если он наблюдал ситуацию, которая может привести к жестокому обращению с ребенком. В-третьих, положения закона по поводу обязательного сообщения также должны предусматривать исключение для «конфиденциальных сообщений», признающее право на конфиденциальность сообщений между представителям определенных профессий и их клиентами или пациентами.²⁴

39. В окончательную редакцию законопроекта, регулирующего область бытового насилия в Казахстане, необходимо также включить перечень имплементирующих законов (нормативных актов), которые необходимо принять с целью исполнения закона на практике. В частности, рекомендуется разработать национальный план действий в данной области, чтобы гарантировать комплексный и межведомственный подход к данному вопросу. Закон должен также предусматривать обязательную отчетность о деятельности различных органов, ответственных за исполнение закона.
40. Будет также полезно, если закон будет включать в себя механизм мониторинга, позволяющий оценить исполнение закона, например, спустя 2 года после его вступления в силу.

²⁴ См., например: Раздел 11164-11174.3 Уголовного Кодекса Калифорнии: Акт о сообщении о случаях насилия и халатного обращения с детьми <http://www.leginfo.ca.gov/cgi-bin/displaycode?section=pen&group=11001-12000&file=11164-11174.3>

ПРИЛОЖЕНИЕ 4

<p>Варшава, 25 Мая, 2009 г.</p> <p>Opinion-Nr.: GEND-KAZ/133/2009 (MASz)</p> <p>www.legislationline.org</p>	
--	---

**Предварительное
заключение
по поводу пакета законодательных актов и
законопроектов Республики Казахстан в области
бытового насилия**

бытового насилия

**Заключение подготовлено на основании переводов законопроектов на
английский язык, предоставленных БДИПЧ и Центром ОБСЕ в Астане**

*Данное «Предварительное заключение» составлено с учетом замечаний, представленных Мэри. К.
Эллисон, эксперта по вопросам законодательства в области бытового насилия,
и др-а Л.В. Головки, профессора права юридического факультета МГУ им. Ломоносова.*

Aleje Ujazdowskie 19 PL-00-557 Warsaw ph . +48 22 520 06 00 fax. +48 22 520 0605

СОДЕРЖАНИЕ

1. **ВВЕДЕНИЕ**
2. **ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА**
3. **КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ**
4. **АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ**

Место законопроекта в редакции ПРГ в иерархии действующего законодательства

Цель и определения

Глава 1: Основные понятия/Общие положения

Глава 2: Функции и полномочия субъектов, осуществляющих противодействие бытовому

насилию Глава 3: Организация деятельности государственных органов по предупреждению и

пресечению бытового насилия

5. **ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И ЗАМЕЧАНИЯ**

1. ВВЕДЕНИЕ

1. В 2008 году Центр ОБСЕ в Астане получил письмо от заместителя министра внутренних дел Республики Казахстан с просьбой о проведении анализа проекта Закона Республики Казахстан «О противодействии бытовому насилию» (здесь и далее «Законопроект в редакции МВД»).
2. Центр ОБСЕ в Астане направил запрос на подготовку заключения в Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ ОБСЕ). БДИПЧ ОБСЕ проводит подобные оценки в рамках мандата, предоставленного ему «Планом действий ОБСЕ по поддержке гендерного равенства», который гласит: «БДИПЧ в сотрудничестве с другими международными организациями и соответствующими национальными органами и институтами²⁵ будет оказывать государствам - участникам ОБСЕ помощь в соблюдении положений международно-правовых документов, направленных на поддержку гендерного равенства и прав женщин, а также в пересмотре законодательства на предмет обеспечения соответствующих правовых гарантий поддержки гендерного равенства в соответствии с обязательствами, принятыми в рамках ОБСЕ, и другими обязательствами».
3. Спустя несколько месяцев рабочая группа Парламента Республики Казахстан пересмотрела законопроект^{МВД}, внося поправки, основанные[^] также на^{лх} заключениях, полученных от неправительственного сектора (эта версия законопроекта здесь и далее упоминается как «законопроект редакции парламентской рабочей группы» или «законопроект в редакции ПРГ»).
4. Законопроект в редакции ПРГ являлся предметом обсуждения между Центром ОБСЕ в Астане, БДИПЧ ОБСЕ и властями Казахстана в декабре 2008 года.
5. Во время встреч в декабре 2008 года было решено, что будет наиболее конструктивно, если БДИПЧ ОБСЕ составило предварительное заключение по поводу законопроекта в редакции ПРГ, которое в последствии встало бы в основу следующих обсуждений и консультаций.
6. Предварительные консультации Парламентской рабочей группы и БДИПЧ ОБСЕ по поводу подготовленного рабочей группой законопроекта состоялись в Астане 22 января 2009 года. Поскольку регламент позволил обсудить только некоторые вопросы, касающиеся этого законопроекта, представители парламентской рабочей группы и БДИПЧ ОБСЕ согласовали проведение дальнейших консультаций до принятия законопроекта в редакции ПРГ (запланированного на середину 2009 года). По итогам дискуссий за круглым столом, посвященным законодательству в области предупреждения бытового насилия и состоявшимся в Астане 26 февраля 2009 года при содействии городской администрации г. Астана, министерства внутренних дел Республики Казахстан, Фонда ООН для развития в интересах женщин, «Союз» в Казахстане и ОБСЕ, было решено, что БДИПЧ составит заключение по поводу пакета законодательных актов и законопроектов, регулирующих

²⁵ Пункт 44(б) Главы 5, МС DEC /14/04 7 декабря 2004 г.

данную область права (здесь и далее «пакет законодательных актов»), с целью более широкого обзора ситуации. Было также решено, что по особой просьбе властей Казахстана ОБСЕ и БДИПЧ ОБСЕ предоставят информацию об опыте стран-участниц ОБСЕ, которые уже приняли законы о бытовом насилии и могут поделиться опытом их исполнения.

7. Центру ОБСЕ в Астане был передан пакет законодательных актов, на основании которых было составлено данное заключение. Пакет законодательных актов, который является субъектом данного заключения, включает проект Закона «О противодействии бытовому насилию» в редакции парламентской рабочей группы. Здесь и далее комментарии приводятся исключительно по законопроекту в редакции парламентской рабочей группы, поскольку именно он представлен на утверждение и не менялся с момента составления последнего заключения от 20 февраля 2009 года. Приложение 1 содержит перечень входивших в пакет законодательных актов, на основании которых было составлено данное Предварительное заключение.

2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

8. Предметом анализа в рамках составления данного Предварительного заключения являлся пакет законодательных актов. Законодательные акты и законопроекты рассматривались применительно к законопроекту в редакции парламентской рабочей группы. Данная возможность была также использована для предоставления некоторых дополнительных общих замечаний в отношении законодательных актов и законопроектов, содержащихся в представленном пакете нормативных документов.
9. Предварительное заключение основывается на предположении, что представленный властями Казахстана пакет законодательных актов является полным в том смысле, что включает в себя все нормативные правовые акты, имеющие отношение к предупреждению бытового насилия в Республике Казахстан.
10. Предварительное заключение содержит соображения, которые следует принять во внимание в свете международных норм и практики в области предотвращения бытового насилия.
11. Предварительное заключение подготовлено, в основном, для проведения консультаций с властями Казахстана с целью оказания помощи в уточнении и усовершенствовании проекта Закона «О противодействии бытовому насилию» в редакции парламентской рабочей группы.
13. Предварительное заключение основано на неофициальном переводе законопроекта в редакции МВД и законопроекта в редакции ПРГ, отсюда возможные разночтения, связанные с неточностью перевода.
14. С учетом вышесказанного, БДИПЧ ОБСЕ хотело бы отметить, что Предварительное заключение не будут иметь последствий в отношении каких-либо других рекомендаций или комментариев, которые БДИПЧ ОБСЕ может сформулировать в отношении упомянутых законопроектов в будущем.

3. КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ

15. Заслуживает одобрения сам факт составления пакета законодательных актов, являющий собой значительный шаг к решению проблемы бытового насилия в Казахстане. Также заслуживает одобрения и тот факт, что, в частности, законопроект в редакции парламентской рабочей группы был разработан в ходе открытого консультационного процесса. Тем не менее, с целью дальнейшего усовершенствования этих законодательных актов рекомендуется следующее:
- A. Необходимо определить место законопроекта в редакции ПРГ в иерархии законодательных актов Казахстана [п. 16];
 - B. В частности, следует прояснить соотношение законопроекта в редакции ПРГ и проекта Закона «О профилактике правонарушений» [п. 17];
 - C. Во всех актах, включенных в пакет, следует дать более четкое определение «семейно-бытовых отношений», в частности, кто является субъектами проекта закона в редакции ПРГ [пп. 19 и 20];
 - D. Предлагается дополнить определение бытового насилия [п. 21];
 - E. Следует рассмотреть возможность включения перечня преступных деяний, в том числе могущих привести к незначительным телесным повреждениям, которые могут быть совершены в быту [п. 23];
 - F. Следует изъять институт «официального предупреждения» из законопроекта в редакции ПРГ, и исключить лиц, совершивших бытовое насилие, из области действия нормы, предусматривающей «официальное предупреждение» в проекте Закона «О профилактике правонарушений» [пп. 27, 28, 29, 30, 31, 32 и 33];
 - G. Заслуживает одобрения положение об охранном порядке (постановлении), предусмотренное Статьей 1-1 (2) проекта Закона «О внесении дополнений и изменений...» в отношении части 2-1 статьи 143 Уголовно-процессуального кодекса, которое может быть дополнено введением санкций за нарушение этого постановления [пп. 36, 37 и 38];
 - H. Следует рассмотреть возможность отказаться от системы наложения штрафов на лиц, совершивших бытовое насилие, которые по-прежнему ведут совместное хозяйство с пострадавшими [п. 39];
 - I. Настоятельно рекомендуется включить в законопроект под редакцией ПРГ положение о выдаче постановления о срочных мерах по защите лица [п. 40];
 - J. Предлагается включить в Главу 3 более четкие инструкции относительно роли и задач правоохранительных органов в отношении случаев бытового насилия, помимо непосредственного наблюдения над поведением лиц, совершивших насилие, или потенциально могущих его совершить [пп. 42 и 43];
 - K. Следует рассмотреть возможность разработки законодательного акта, регулирующего меры по защите детей [п. 44];
 - L. Глава 3 законопроекта в редакции ПРГ должна быть посвящена защите пострадавших от бытового насилия, а не на наблюдению над лицами, потенциально могущими его совершить [п. 48];
 - M. В Главу 3 законопроекта в редакции ПРГ можно также включить положения, обуславливающие оперативное информирование лиц, пострадавших от насилия, об их **законных** правах. [пп. 49, 50];
 - N. Предлагается также включить в Главу 3 законопроекта положения, предоставляющие суду полномочия на принятие мер по защите лиц, пострадавших от насилия [пп. 51 и 53];
 - O. Охранные ордера (постановления) должны предусматривать возможность устранения из дома лица, совершившего насилие [п. 52];
 - P. Предлагается предусмотреть возможность прекращения постановления о введении профилактического контроля (охранных ордеров) по ходатайству пострадавшего лица [п. 54];
 - Q. Было бы полезно включить в законопроект в редакции ПРГ положение о

контроле над функционированием и исполнением законодательных актов для гарантии их практического осуществления [п. 57].

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Место законопроекта в редакции ПРГ в иерархии действующего законодательства

16. Вопрос о месте законопроекта в редакции ПРГ в правовой системе Казахстана затрагивался еще в предыдущем заключении БДИПЧ ОБСЕ. Очень важно четко определить, является ли законопроект «*lex yresgaIIя*» по отношению к другим законам, о чем говорится в приведенном ниже анализе.
17. Помимо вышесказанного, Статья 2 (1) содержит ссылку на «иные нормативные правовые акты», на которых основывается законопроект в редакции ПРГ. Предлагается четко определить в законопроекте соотношение между этим законом и проектом Закона «О профилактике правонарушений», в частности, в отношении ответственности за совершение бытового насилия и применения мер пресечения. Важно точно определить область регулирования и соотношение всех упомянутых нормативных правовых актов.

4.2 Цель и определения

18. Приветствуя цель законопроекта в редакции ПРГ, по-прежнему рекомендуем в окончательном варианте законопроекта, который будет представлен на утверждение, указать в качестве цели предупреждение бытового насилия и защиту от него не только в «брачно-семейных отношениях», но и во всех видах семейных и близких отношений. Ниже приведены рекомендации относительно конкретного характера отношений, которых может касаться закон.

4.3 Глава 1: Основные понятия/Общие положения

19. С учетом вышесказанного рекомендуем соблюдать последовательность в определении «семейно-бытовых отношений». Например, в Статье 1 (2) законопроекта в редакции ПРГ упоминаются «субъекты брачно-семейных отношений...», а также бывшие супруги», в то время как Статья 1 (1) проекта Закона «О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам предупреждения и пресечения бытового насилия» (здесь и далее «проект закона «О внесении дополнений и изменений...»»), предлагающая дополнить Статью 7 Уголовно-процессуального кодекса Республики Казахстан (1997 года), содержит ссылку только на «семейно-бытовые отношения».
20. Следует отметить, что Статья 79-5 (2) Кодекса «Об административных правонарушениях» предлагает определение «семейно-бытовых отношений», включающее лиц, проживающих или проживавших совместно, лиц, состоящих в браке, бывших супругов и близких родственников. Неясно, однако, включает ли это всех лиц, состоявших в интимных или половых отношениях лиц, ставших членами семьи в результате усыновления/удочерения, опеки или попечительства. Рекомендуется точно определить эти отношения. Из законопроекта в редакции ПРГ также неясно, применимо ли к нему упомянутое определение, содержащееся в Кодексе «Об административных правонарушениях», что опять-таки ставит вопрос о месте законопроекта в редакции ПРГ в иерархии действующего законодательства (см. пункт 16 выше).

21. Определение «бытового насилия» выглядит удовлетворительным, однако для более эффективного его применения на практике следует уточнить определение понятия «семейно-бытовых отношений», как уже отмечалось выше. Рекомендуется также убрать слово «умышленные», чтобы гарантировать необходимость доказывать не умысел правонарушителя ("тет геа" или "виновные помыслы"), а только сами деяния ("асШя геи" или "неправомерные деяния").
22. Хотя это вопрос законодательной техники, следует отметить, что в настоящее время проект Закона «О дополнениях и изменениях...» предлагает добавить определение бытового насилия в Уголовно-процессуальный кодекс, т.е. кодекс, который обычно определяет порядок уголовного судопроизводства, а не классифицирует уголовные деяния, что вызывает вопрос о правомочности добавления подобного положения в Уголовно-процессуальный кодекс.
23. Следует отметить, что законопроект в редакции ПРГ и проект Закона «О дополнениях и изменениях...» не содержат перечня правонарушений, которые подпадают под определение бытового насилия. Статья 1-1 (2) Закона «О дополнениях и изменениях...» дополняет Статью 143 Уголовно-процессуального кодекса со ссылкой на «правонарушения, относящиеся к бытовому насилию», однако эти правонарушения не конкретизированы²⁶, что может привести к разногласиям в правоприменительной практике при определении данной категории правонарушений. Как показывает опыт других государств-участников ОБСЕ²⁷, лучше, если уголовное законодательство четко определяет, что любое бытовое насилие, в том числе и насилие, приводящее к малозначительным телесным повреждениям, таким как синяки, порезы, шрамы и ожоги²⁸, является преступлением. Необходимо также криминализовать сексуальное насилие в интимных отношениях, в том числе супружеское изнасилование.²⁹ Включение данных определений в законопроект в редакции ПРГ четко обусловило бы обязанности правоохранительных органов и прокуратуры по осуществлению преследования по всем случаям бытового насилия, в том числе приводящего к незначительным телесным повреждениям. Важно гарантировать, что в отношении правонарушений, связанных с бытовым

²⁶ П. 3, Часть II, «Рабочей концепции модельного законодательства в области бытового насилия», отчета Особого докладчика по вопросам насилия в отношении женщин, его причин и последствий, г-жи Радхики Кумарасвами, представленный в соответствии с Резолюцией 1995/85 Комиссии по правам человека, E/CN.4/1996/53/Add.2 Комиссии ООН по правам человека от 2 февраля 1996, призывает государства «принять **максимально широкие определения бытового насилия** и взаимоотношений, в рамках которых происходит бытовое насилие ...».

²⁷ См., напр., Законодательный акт штата Миннесота, § 609.341 (2008) на веб-сайте: <https://www.revisor.leg.state.mn.us/statutes/?id=609.341>.: который относит следующие виды преступлений к преступлениям, которые могут происходить в контексте бытового насилия: «Нападение (совершение деяния с намерением вызвать у другого лица страх непосредственного телесного повреждения или смерти; либо преднамеренное нанесение или попытка нанесения другому лицу телесного повреждения); терроризирующие угрозы (прямая или косвенная угроза совершения насилия с целью терроризирования другого лица); препятствие в совершении звонка в службы неотложной помощи (умышленное препятствование, прерывание, создание помех или вмешательство в совершении звонка в службы неотложной помощи или преднамеренное препятствование или создание затруднений другому лицу в совершении звонка в службы неотложной помощи); или преступное сексуальное поведение».

²⁸ См. Законодательный акт штата Миннесота 609.2242 (2008) на веб-сайте: <https://www.revisor.leg.state.mn.us/statutes/?id=609.2242>

²⁹ См. «Рамочная концепция ООН», отчет экспертной группы ООН от 2008 г. на веб-сайте: [http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/Report%20EGMGPLVAW%20\(final%2011.11.08\).pdf](http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/vaw_legislation_2008/Report%20EGMGPLVAW%20(final%2011.11.08).pdf).

насилием, будут использоваться не менее суровые меры, чем в отношении иных преступлений. На практике многие юрисдикции предусматривают более суровые уголовные наказания в отношении бытового насилия, совершенного повторно, даже в том случае, если оно привело только к незначительным телесным повреждениям.

24. Предполагается, что Статья 1, пп. (8) и (9) законопроекта в редакции ПРГ должны рассматриваться вместе с Кодексом «Об административных правонарушениях» и проектом Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений»³⁰ (здесь и далее проект Закона «О профилактике правонарушений»), который также включен в пакет законодательных актов. Анализ данных положений приведен ниже. Однако, как уже говорилось, следует определить место каждого из этих правовых актов в иерархии законодательных норм (см. п. 16 выше).
25. Заслуживает одобрения тот факт, что статья 3 (4) проекта Закона о бытовом насилии в редакции ПРГ определяет принцип соблюдения конфиденциальности при осуществлении помощи лицам, пострадавшим от бытового насилия. Это важный принцип, признанный законопроектом в редакции ПРГ.
26. Как было сказано в предыдущих заключениях БДИПЧ ОБСЕ, заслуживает одобрения Статья 4 законопроекта в редакции ПРГ, предусматривающая, в частности, необходимость получения согласия пострадавшего лица и сообщения о совершении бытового насилия в отношении несовершеннолетних. Ранее также отмечалось польза вовлечения и других сторон, в том числе, помимо прочих, медицинских работников, в процесс выявления возможных фактов бытового насилия³¹. Эта статья заслуживает особого одобрения, поскольку констатирует, что лица, пострадавшие от бытового насилия, могут лучше других оценивать опасность, которую представляют для них склонные к насилию партнеры. Поэтому очень важен факт их вовлечения в процесс принятия решения о введении профилактического контроля. Это в особенности справедливо с учетом того, что, как показали исследования, наиболее опасным периодом для многих лиц, пострадавших от насилия, является период их изоляции от лиц, совершивших в отношении них бытовое насилие.
27. Статья 5 проекта закона о бытовом насилии в редакции ПРГ определяет процедуру предупреждения и пресечения бытового насилия. В частности, в пп. (6) и (11) упоминается, соответственно «официальное предупреждение о недопустимости совершения бытового насилия «профилактический учет и профилактический контроль» со стороны органов внутренних дел.
28. В представленном пакете законодательных актов понятие «официального предупреждения» также присутствует в Статье 28 проекта Закона «О профилактике правонарушений». В контексте предупреждения бытового насилия неясно, относится ли эта норма к

³⁰ Постановлении № 1086 Республики Казахстан от 26 ноября 2008 г.

³¹ Рекомендация No. R (85) 4 Кабинета министров Совета Европы о насилии в семье призывает государства «рассмотреть возможность снять обязательство сохранения конфиденциальности с лиц определенной профессии с целью предоставления им возможности разглашения [...] любой информации о случаях насилия в семье».

лицам, уже совершившим бытовое насилие или же к лицам, подозреваемым в его совершении. Однако в обоих случаях институт «официального предупреждения» вызывает серьезную обеспокоенность.

29. С учетом вышесказанного, положение о выдаче «официального предупреждения» не должно относиться к лицам, уже совершившим бытовое насилие. Как указывалось в предыдущих заключениях БДИПЧ/ОБСЕ, вынесение «официального предупреждения» лицу, совершившему бытовое насилие, может только ухудшить взаимоотношения между лицом, совершившим бытовое насилие, и пострадавшим. Правоохранительные органы должны принимать меры сразу же после получения информации о факте бытового насилия, либо посредством уголовных санкций, либо путем учреждения «профилактического контроля» (выдачи охранных ордеров) с целью призвать к ответственности лицо, совершившее бытовое насилие, и обеспечить безопасность пострадавшего лица. В законопроект в отношении бытового насилия следует заложить принцип нулевой толерантности по отношению к насилию.
30. Более того, с учетом соотношения между законопроектом в редакции ПРГ и проектом Закона «О профилактике правонарушений», исключение института «официального предупреждения» из законопроекта в редакции ПРГ не будет препятствовать его применению в соответствии с Законом «О профилактике правонарушений». До разрешения вопроса о месте этих законодательных актов в системе правовых норм и тем самым их соотношения друг с другом, применение этой нормы («официального предупреждения») будет оставаться неопределенным.
31. Применение «официального предупреждения» вызывает обеспокоенность и том случае, когда «официальное предупреждение» выносится (в соответствии либо с проектом закона о бытовом насилии, либо с проектом закона о профилактике правонарушений) лицу, еще не совершившему бытового насилия, но только подозреваемому в возможности его совершения в будущем. Применение подобной меры в отношении лица, еще не совершившего правонарушения, влечет за собой значительное ограничение его свобод. Применение этой меры также может вызвать обеспокоенность в свете фундаментального принципа уголовного законодательства *nullum crimen, nulla poena sine lege* - означающая принцип “нет преступления без указания о том в законе”.
32. Помимо этого, в то время как Статья 5 законопроекта в редакции ПРГ приводит «официальное предупреждение» в числе мер, Статья 13 гласит, что «лицу, совершившему бытовое насилие, не содержащее признаков административного правонарушения или уголовно-наказуемого деяния ... выносится официальное предупреждение о недопустимости совершения бытового насилия...». По-видимому, предполагается, что некоторые формы бытового насилия не криминализованы. Неясность в отношении деяний, которые могут квалифицироваться как бытовое насилие, и группы правонарушителей, подпадающих под эту категорию, приведет к разногласиям в исполнении закона и невозможности привлечения лиц, совершающих насилие, по факту его совершения.
33. С учетом вышесказанного рекомендуется изъять норму, предполагающую «официальное предупреждение», как из проекта Закона «О противодействии бытовому насилию», так и из проекта Закона «О профилактике правонарушений», независимо от того, выносится ли оно лицу, подозреваемому в возможности совершения преступления в будущем или лицу, уже совершившему правонарушение (в данном

случае домашнее насилие), которое вместо этого должно быть привлечено к ответственности за совершенное преступное деяние.

34. Используем представленную возможность также для представления некоторых общих замечаний в отношении принципов и практики в области профилактики правонарушений, которая является одной из первоочередных целей для всех государств-участников ОБСЕ, в том числе и Казахстана. Ни проект закона в редакции ПРГ, ни проект закона «О профилактике правонарушений» (под действие которого могут подпадать и лица, совершающие бытовое насилие), не предлагают решения дилеммы о том, действительны ли к применяемым мерам гарантии прав и свобод, предоставляемые правонарушителям в соответствии с Уголовным кодексом,[^] Уголовно-процессуальным кодексом и Кодексом «Об административных правонарушениях». Это вызывает особое беспокойство с учетом того, что некоторые меры, в частности, перечисленные в статье 28 (официальное предупреждение, уже обсуждавшееся выше), статье 29 (учет) и статье 25 (направление на принудительное лечение и проч.) проекта Закона «О профилактике правонарушений», могут рассматриваться скорее как меры пресечения, чем как меры превентивного характера. Одним из показателей того, что эти меры могут рассматриваться скорее как меры пресечения, является то, что их применение отнесено к полномочиям органов внутренних дел. Поэтому, проект Закона «О профилактике правонарушений» создает опасность появления некоего *параллельного* уголовного права с ослабленными гарантиями прав и свобод тех лиц, к которым будут применены эти меры. Рекомендуется пересмотреть проект Закона «О профилактике правонарушений», с тем, чтобы обеспечить более оптимальный баланс между мерами по профилактике правонарушений и гарантиями основополагающих прав и свобод.
35. Помимо этого, опыт многих государств-участников ОБСЕ показал, что неправительственные организации, финансируемые и поддерживаемые государством, имеют оптимальные возможности для осуществления профилактических мероприятий. Законы могут предусматривать широкий круг обязанностей государственных ведомств, ответственных за профилактику правонарушений, что может включать в себя сбор и публикацию информации и образовательных материалов в области предупреждения насилия, способствование сотрудничеству между организациями, работающими в области предупреждения насилия, проведение курсы обучения и предоставление технической помощи в проведении мер по предотвращению и пресечению насилия, а также разработку национальных стратегий в области предотвращения насилия. Проект Закона «О профилактике правонарушений» относит многие задачи профилактики к компетенции правоохранительных органов, поэтому следует рассмотреть возможность его изменения для более полного вовлечения неправительственных организаций.
36. Возвращаясь к вопросу о мерах предупреждения и защиты, заслуживает одобрения статья 1-1 (2) проекта Закона «О дополнениях и изменениях...», предусматривающая поправки к Статье 143 Уголовно-процессуального кодекса и обуславливающая выдачу охрannого постановления (ордера). Предлагается пополнить перечень требований к поведению лица, совершившего насилие, запретом приближаться к месту проживания или месту работы пострадавшего лица, а также к школе, где учатся дети. Суды также могут предоставлять помощь пострадавшим от бытового насилия, в форме временной поддержки пострадавших лиц и их детей, временной опеки над детьми, временного пользования и

владения имуществом (домом или квартирой). Из положений гражданского законодательства и гражданско-процессуального законодательства, включенных в пакете законодательных актов, подразумевается, что жертвы домашнего насилия могут подать заявление и получить охранный ордер в рамках гражданского законодательства. Если в нынешнем эта мера не предусматривается, рекомендовано внести соответствующее пояснение, позволяющая жертвам домашнего насилия подать заявление на получение таких мер.

37. С учетом вышесказанного, рекомендуется предусмотреть уголовные санкции за нарушение охранных ордеров. В странах-участницах ОБСЕ, в Болгарии и Грузии, министерства внутренних дел столкнулись с трудностями в осуществлении мер предупреждения бытового насилия. Пытаясь обеспечить безопасность пострадавших и призвать к ответственности лиц, совершивших насилие, прокуроры и судьи убедились в том, сколь важную роль в эффективном исполнении национальных законодательств играет определение ответственность за нарушение ограничительных или профилактических мер.³²
38. С учетом вышесказанного, заслуживает одобрения тот факт, что Статья 1-2 (2) проекта Закона «О дополнениях и изменениях» включает возможность запрета на использование огнестрельного оружия и владение им, на распоряжение имуществом, совместно нажитым с пострадавшим лицом, на общение с пострадавшим и др.
39. Статья 1-2 (4) проекта Закона «О дополнениях и изменениях» предусматривает меры за невыполнение официального предупреждения. Как указывалось выше, понятие и институт «официального предупреждения» следует изъять из пакета законодательных актов, в частности, о предотвращении бытового насилия. Как говорилось в предыдущем заключении, следует пересмотреть создание системы штрафов, зависящих от акта бытового насилия (аналогично упомянутой Статьи 1-2(4)). Это вызвано тем, что по отношению к совершившим насилие лицам может быть применен штраф, наложение денежного взыскания на лицо, совершившее бытовое насилие, что напрямую влияет на лиц, пострадавших от этого насилия, если они по-прежнему ведут совместное хозяйство, имеют общие финансовые обязательства и/или несут общую ответственность за детей. В таких случаях следует установить альтернативные формы компенсации, гарантирующие, что пострадавшее лицо не будет нести бремя наказания вместе с совершившим насилие лицом. Одной из форм альтернативной компенсации может стать ордер, обязывающий лицо, совершившее насилие, отработать определенное количество часов на общественных работах, что не сможет значительно повлиять на его/ее трудовые обязательства, если таковые имеются.
40. Учитывая меры, предлагаемые в пакете законодательных актов, заметно отсутствие систем «мер срочной защиты» в случаях пресечения бытового насилия сотрудниками полиции. Постановление об обеспечении защиты и охранный ордер в отношении пострадавших играют огромную роль в предупреждении и пресечении насилия³³. Проект закона ПРГ гарантирует

³² 13 апреля 2009 года Болгария приняла поправку к закону, криминализирующую нарушение охранный ордера, выданного в соответствии с законом о бытовом насилии, согласно Статьи 296 Уголовного кодекса Болгарии. См. также: Геновева Тишева, «Важная победа», экспертный отдел на веб-сайте: http://www.bjura.org/Expert1_5_Sopnet.Mt1#Ап_гтрогапг_Уююгу (дата последнего посещения 20 мая 2009 г.).

³³ Например, на основании Статьи 13 и Статьи 14 Закона Республики Польша «О противодействии бытовому насилию», при наличии всех условий (определенных законом),

пострадавшим право на срочный «профилактический контроль». Рекомендуется предоставить суду в чрезвычайных ситуациях возможность выдачи постановления без судебного слушания. Подобное срочное постановление часто называют «охранным ордером *ex parte*». Подобное постановление вручается полицией и подлежит подтверждению суда в течение 24 часов³⁴. Если выдан подобный охранный ордер *ex parte*, и жалобщик, и ответчик могут впоследствии потребовать слушания. Официальные представители правовой системы должны действовать безотлагательно с целью призвать к ответственности правонарушителя и обеспечить безопасность пострадавшего лица. При отсутствии чрезвычайной ситуации после слушания следует выдать постоянный «охранный ордер», как уже было рекомендовано в статье 143, части 2-1 проекта Закона об изменениях и дополнениях». При отсутствии чрезвычайности после судебного слушания выдается постоянный охранный ордер, как уже было предложено в Статье 143, часть 2-1 проекта Закона «О приложениях и дополнениях...». Эту срочную меру можно предусмотреть в Статье 6 проекта закона под редакцией ПРГ.

4.4 Глава 2: Функции и полномочия субъектов, осуществляющих противодействие бытовому насилию

41. Закон представляет отличную возможность подчеркнуть роль и функционирование полиции в пресечении случаев бытового насилия и защите пострадавших. Пакет законодательных актов и законопроектов не предусматривает возможность разработки стандартов, подчеркивающих важную роль полиции в привлечении правонарушителей к ответственности за бытовое насилие. Заслуживает одобрения тот факт, что Закон «О дополнениях и изменениях...» вводит требование в отношении подготовки сотрудников полиции, однако необходима большая конкретика в определении роли сотрудников полиции, сталкивающихся с фактами бытового насилия.
42. Помимо правоохранительных органов, на которые распространяется обязанность «исполнять постановления суда» (Статья 1-3 (1) проекта Закона о дополнениях и изменениях, проект закона в редакции ПРГ может конкретно обязать правоохранительные органы (а) принять необходимые меры для обеспечения безопасности пострадавшего лица или любого члена семьи; (б) конфисковать любое оружие, при помощи которого было предположительно совершено бытовое насилие; (в) транспортировать пострадавших и детей или предоставить им транспорт для доставки в убежище или безопасное место; (г) помочь пострадавшему в получении личного имущества первой необходимости; (д) помочь пострадавшим лицам и детям в получении медицинского лечения, включая транспортировку в медицинское учреждение.³⁵
43. Статья 10 законопроекта в редакции ПРГ предоставляет органам внутренних дел широкие полномочия по пресечению случаев бытового насилия. Следует концентрироваться на выявлении лица, совершающего

свидетельствующих о совершении бытового насилия, полиция может взять лицо, совершившее насилие, под арест или же издать охранный ордер в отношении лиц, пострадавших от насилия, после устранения из дома совершившего насилие лица. Охранный ордер может представлять собой запрет на контакты с лицом, пострадавшим от насилия. *Официальный журнал 05.180.1493, Закон о противодействии бытовому насилию от 29 июля, 2005 г.*

³⁴ Глава 3 недавно разработанного проекта Закона Республики Армения о бытовом насилии является отличным примером подробной процедуры, регулирующей выдачу охранных ордеров (БДИПЧ/ОБСЕ может предоставить копию законопроекта по предварительному запросу).

³⁵ См. Раздел 204, стр. 4 «Бытовое насилие: модельный государственный кодекс» (1994).

насилие, призвание его в ответственности и обеспечении безопасности пострадавшего лица.

44. Статья 10 (2) законопроекта ПРГ обуславливает меры по защите детей. Предлагается регулировать случаи сообщения о бытовом насилии в отношении детей в рамках законопроекта в редакции ПРГ, при этом проработав вопрос защиты детей в отдельном нормативном правовом акте. В целом, законы о бытовом насилии предназначены для обеспечения непосредственной изоляции и защиты. Насилие в отношении детей должно являться предметом рассмотрения отдельного закона, предусматривающего особые меры в отношении пренебрежения обязанностями и насилия в отношении детей и меры процессуальной защиты в отношении родителей.³⁶ Конкретные законы в области насилия в отношении детей также необходимы для призвания к ответственности правонарушителей, защиты прав личности и обеспечения безопасности и оказания помощи детям.

При принятии решения об установлении опеки над детьми следует принимать во внимание результаты исследований в области воздействия бытового насилия на детей. В частности, важно, чтобы право на опеку над ребенком хотя бы на первом этапе было предоставлено родителю, не совершавшему насилия, до тех пор, пока суд не проведет слушание и не примет решение о долгосрочной или постоянной опеке.

45. Статья 12 проекта закона о бытовом насилии в редакции ПРГ относится к организациям, предоставляющим помощь, и определяет их функции и обязанности. Заслуживает одобрения тот факт, что Статья 1-2 (3) Закона «О внесении дополнений и изменений...» предлагающая внести изменения в Статью 86-1 Кодекса «Об административных правонарушениях», включает меры наказания за разглашение конфиденциальной информации, полученной при исполнении обязанностей по предоставлению помощи лицам, пострадавшим от бытового насилия. Если этого еще не было сделано, следует включить в эту обязанность защищать неприкосновенность личной жизни и конфиденциальность лиц, пострадавших от бытового насилия также и соблюдение конфиденциальности со стороны сотрудников и лиц/пострадавших, находящихся в центрах по оказанию помощи / убежищах.
46. Рекомендуется по возможности предписать в законопроекте в редакции ПРГ одно убежище /центр оказания помощи на каждые 10,000 жителей, один центр оказания помощи женщинам на каждые 50,000 женщин и один кризисный центр для жертв изнасилования на каждые 200,000 женщин. Рекомендуется также предусмотреть в пакете законодательных актов финансирования в стране «горячей линии», по которой все лица, пострадавшие от насилия, смогут получать помощь круглосуточно,

³⁶ См. определения «плохого обращения с детьми» или «бытового насилия в отношении детей» в Законодательном акте штата Миннесота § 260C.007 (2008) на веб-сайте: <https://www.revisor.leg.state.mn.us/statutes/?id=260C.007> (дата последнего посещения 19 мая 2009 года).

и откуда они будут перенаправляться в убежища или центры помощи.³⁷

4.5 Глава 3: Организация деятельности государственных органов по предупреждению и пресечению бытового насилия

47. Как обсуждалось выше, рекомендуется пересмотреть Статью 13 законопроекта в редакции ПРГ.
48. Приведенные ниже статьи в данной главе касаются «профилактируемых» лиц. Рекомендуется разграничить в законопроекте в редакции ПРГ нормы, касающиеся основной цели данного законодательного акта - т.е. осуществления профилактических мер, таких как ордер на проведение срочных мер в чрезвычайной ситуации и охранный ордер для пострадавших³⁸, и вторичные цели - надзор и контроль над лицом, совершившим насилие. Помимо прочего, время, которое сотрудникам полиции придется затратить на проведение мероприятий, предусмотренных статьей 20 законопроекта в редакции ПРГ (наблюдение за поведением и посещение на дому) может быть с большей пользой затрачено на обеспечение безопасности пострадавших лиц и приведение в действие охранных ордеров.
49. Более того, в данную Главу можно включить положения, предусматривающие оперативное информирование пострадавших лиц об их правах, подробностях соответствующих законных процедур, существующих службах, механизмах помощи и мерах по их защите, а также об освобождении лица, совершившего насилие, из мест предварительного заключения или мест лишения свободы; такое положение должно обязывать прокурора, прекращающего уголовное преследование по делу о бытовом насилии, разъяснить пострадавшему лицу (лицам) основания для закрытия дела.³⁹
50. Рекомендуется также рассмотреть возможность включения в законопроект в редакции ПРГ требования о предоставлении пострадавшим лицам права на бесплатную юридическую помощь на всех

³⁷ См. «Рамочную концепцию ООН по модельному законодательству в области насилия в отношении женщин» (2008 г.), стр. 34.

³⁸ Например, на основании Статьи 13 и Статьи 14 Закона Республики Польша «О противодействии бытовому насилию», при наличии всех условий (определенных законом), свидетельствующих о совершении бытового насилия, полиция может взять лицо, совершившее насилие, под арест или же издать охранный ордер в отношении лиц, пострадавших от насилия, после устранения из дома совершившего насилие лица. Охранный ордер может представлять собой запрет на контакты с лицом, пострадавшим от насилия. *Официальный журнал 05.180.1493, Закон о противодействии бытовому насилию от 29 июля, 2005 г*

³⁹ См. «Рамочную концепцию ООН по модельному законодательству в области насилия в отношении женщин» (2008 г.), стр. 40-41.

этапах, особенно в процессе судебного преследования по уголовному делу, с целью гарантировать им доступ к правосудию и избежать их вторичной виктимизации.

51. Статья 16 законопроекта в редакции ПРГ предусматривает установление профилактического контроля «органом внутренних дел». Рекомендуется предоставить судам полномочия на основании заявления партнера насильника санкционировать проведение мер по защите партнера или их ребенка, таких как «профилактический контроль». Суды - оптимальная инстанция для получения и анализа подобных заявлений, оперативного реагирования на них и обеспечения гарантий их справедливого и беспристрастного рассмотрения и слушания по ним.⁴⁰ Следует отметить, что решения об установлении опеки или времени родительских посещений ни в коем случае не служат основанием для того, чтобы отложить исполнение охранных мер.
52. Как указывалось в предыдущем заключении БДИПЧ ОБСЕ, рекомендуется в рамках охранных ордера предусмотреть запрет покидать дом в отношении лиц, совершивших домашнее насилие⁴¹.
53. Рекомендуется также рассмотреть возможность предоставления судам полномочий обеспечивать право пострадавшего на владение или пользование автомобилем или другим личным имуществом первой необходимости и выдавать правоохранительным органам указания на сопровождение представившего жалобу лица до места проживания сторон с целью гарантировать безопасное восстановление жалобщика в правах на владение домом, автомобилем или другим личным имуществом (см. пункт 41 выше).
54. В отношении статей 18 и 19 законопроекта в редакции ПРГ рекомендуется включить норму о прекращении профилактического контроля (действия охранных ордера и т.д.) по ходатайству пострадавшего лица, в случае, если суд установит возможность гарантировать безопасность пострадавшего лица.

⁴⁰ В некоторых странах бывшего СССР / ЦВЕ используются такие меры, «ордер на принятие срочных мер» или «меры ограничительного характера», с целью предоставить полиции возможность немедленно реагировать в случаях совершения бытового насилия или угрозы его совершения. «Срочные» ордера не касаются вопросов установления опеки или прав на посещение, но содержат элементарный запрет в отношении лиц, совершивших насилие, на контакты с пострадавшим лицом, и предписывают им покинуть дом. В таких случаях судам предоставляются полномочия на выдачу постоянных ордеров для защиты пострадавших от бытового насилия и их детей.

⁴¹ Например, на основании Статьи 13 и Статьи 14 Закона Республики Польша «О противодействии бытовому насилию», при наличии всех условий (определенных законом), свидетельствующих о совершении бытового насилия, полиция может взять лицо, совершившее насилие, под арест или же издать охранный ордер в отношении лиц, пострадавших от насилия, после устранения из дома совершившего насилие лица. Охранный ордер может представлять собой запрет на контакты с лицом, пострадавшим от насилия. *Официальный журнал 05.180.1493, Закон о противодействии бытовому насилию от 29 июля, 2005 г.*

55. В окончательную редакцию законопроекта следует также включить систему направления пострадавших лиц в убежища и альтернативные места проживания в случаях срочного вмешательства полиции - однако рекомендуется, чтобы такая возможность не исключала устранения из дома самого лица, совершившего наси дополнить окончательную редакцию закона специальными положениями, касающимися приютов для детей и мер по их защите.
56. Рекомендуется дополнить окончательную редакцию закона специальными положениями, касающимися приютов для детей и мер по их защите.

5. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ РЕКОМЕНДАЦИИ И ЗАМЕЧАНИЯ

57. Было бы также полезно включить в закон механизм мониторинга, позволяющий оценить его исполнение, например, спустя 2 года после вступления закона в силу. Как показывает практика многих государств-участников ОБСЕ, регулярный пересмотр и усовершенствование законопроекта в редакции ПРГ и пакета законодательных актов гарантирует, что вводимые ими меры будут работать на практике.

[конец текста]