

А.А. Гайдуков

**Административно-правовое регулирование
деятельности участковых уполномоченных
полиции по предупреждению и пресечению
правонарушений в сфере семейно-бытовых
отношений**

Монография



Барнаул
2021

УДК 351.745:343.54

ББК 67.401.133.12 + 67.401.041

Г 147

Рецензенты:

заместитель начальника управления – начальник отдела ОДУУП и ПДН
Управления организации деятельности участковых уполномоченных
полиции и подразделений по делам несовершеннолетних
ГУ МВД России по Алтайскому краю М.С. Бугров;
заместитель начальника отдела полиции по Октябрьскому району
УМВД России по г. Барнаулу В.И. Бородай.

Гайдуков, Андрей Александрович.

Административно-правовое регулирование деятельности
Г 147 участковых уполномоченных полиции по предупреждению
и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых
отношений : монография / А.А. Гайдуков. – Барнаул :
Барнаульский юридический институт МВД России, 2021. –
130 с.

ISBN 978-5-94552-449-1

В монографии рассмотрены теоретические и практические проблемы правового регулирования административно-правовой деятельности участковых уполномоченных полиции по применению мер предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Сформулированы положения (правила), которыми необходимо руководствоваться участковому уполномоченному полиции в процессе предупреждения и пресечения правонарушений. Представлены основания постановки лиц, допускающих правонарушения в семейно-бытовой сфере, на профилактический учет.

Издание предназначено для курсантов, слушателей и профессорско-преподавательского состава образовательных организаций МВД России, участковых уполномоченных полиции, сотрудников полиции других подразделений, участвующих в деятельности по предупреждению и пресечению правонарушений в семейно-бытовой сфере.

УДК 351.745:343.54

ББК 67.401.133.12 + 67.401.041

ISBN 978-5-94552-449-1

© Гайдуков А.А., 2021

© Барнаульский юридический
институт МВД России, 2021

Введение

Актуальность темы исследования. Ценность семьи как одного из важнейших социальных институтов и ее ведущая роль в формировании каждого человека признается мировым сообществом. Приоритет защиты семьи государством закреплен как в общепринятых нормах международного права, так и в законодательстве Российской Федерации.

Проводимая государством семейная политика направлена на укрепление семьи и построение взаимоотношений между ее членами на основе ответственности, взаимопомощи, взаимной любви и уважения. Однако в современном российском обществе наблюдается неблагоприятная тенденция, вызванная значительным числом преступлений и административных правонарушений в семейно-бытовой сфере. Общественная опасность правонарушений заключается не только в причинении физического и психического вреда здоровью и жизни человека, нарушении естественного неоспоримого права на личную безопасность, но и в целом приводит к распаду семьи, прекращению межличностного общения между ее членами, разлагающему и психотравмирующему воздействию на детей, сложной социальной адаптации подростков и суицидальному поведению.

По официальным данным ГИАЦ МВД России, в период с января 2015 г. по июнь 2020 г. было зарегистрировано 237 727 преступлений в семейно-бытовой сфере. Из них в 2015 г. – 54 285; в 2016 г. – 63 535; в 2017 г. – 38 311; в 2018 г. – 34 195; в 2019 г. – 31 942; за 6 месяцев 2020 г. – 15 459¹.

Несмотря на снижение статистических показателей семейно-бытовой преступности за счет частичной декриминализации побоев, количество ежегодно регистрируемых сообщений о происшествиях в исследуемой сфере составляет порядка 40% от общего числа поступивших в органы внутренних дел обращений. Анализ статистических данных в части надзорной деятельности полиции за 2020 г. показывает, что каждый пятый от общего числа граждан, состоящих на профилактическом учете, является лицом, совершившим правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений.

¹ Главный информационно-аналитический центр МВД России. URL: <http://10.5.0.16/csi/modules.php?name=RegIDocs&go=view&fid=578> (согласно статистической отчетности МВД России, учет преступлений в сфере семейно-бытовых отношений осуществляется с 2015 г.).

Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин Управления Верховного комиссара ООН по правам человека (CEDAW) в заключительных замечаниях по восьмому периодическому докладу Российской Федерации указал, что патриархальные представления и стереотипы о роли и обязанностях женщин и мужчин в семье относятся к одной из основных причин совершения правонарушений в исследуемой сфере¹.

Другими причинами рассматриваемых противоправных деяний являются низкая правовая культура, граничащая с правовым нигилизмом, снижение уровня духовного и нравственного воспитания личности, возросшая степень злоупотребления алкоголем, употребление наркотиков, а также иные виды девиантного поведения (игромания и др.). В этой связи многие правонарушители считают нормой поведения угрозы, оскорбления, причинение физической боли и телесных повреждений лицам, с которыми они состоят в семейно-бытовых отношениях. Правонарушения в исследуемой сфере совершаются нередко в силу необдуманного, провоцирующего, виктимного поведения потерпевшего. Отмечены случаи, когда жертва, подвергаясь угрозам, унижению, оскорблениям, побоям, сама становится правонарушителем.

Особую значимость в создавшихся условиях приобретает проблема эффективного государственного противодействия данным антисоциальным явлениям административно-правовыми средствами. Ведущая роль в ее решении отводится полиции, реализующей в пределах своей компетенции социально-защитную функцию, и в частности службе участковых уполномоченных полиции.

Актуальность темы исследования подтверждает и пристальное внимание законодателя к данной проблеме. Потребность в совершенствовании законодательства в сфере профилактики семейно-бытового насилия подчеркнута и в Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 гг.²

На заседаниях расширенной коллегии МВД России Министром внутренних дел неоднократно был подчеркнут приоритет предупреди-

¹ Заключительные замечания по восьмому периодическому докладу Российской Федерации в Комитет по ликвидации дискриминации в отношении женщин. URL: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fRUS%2fCO%2f8&Lang=ru.

² Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. № 410-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 11. Ст. 1618.

тельной деятельности полиции в исследуемой сфере. Отмечено, что «...одной из наиболее эффективных форм превентивного воздействия является индивидуальная работа с лицами, склонными к совершению правонарушений и состоящими в этой связи на профилактическом учете участкового уполномоченного полиции»¹.

Частичная декриминализация побоев, неразработанность критериев выделения административно-правовых деликтов, совершенных в семейно-бытовой сфере, из общего числа противоправных деяний, несовершенство правоприменительной деятельности участковых уполномоченных полиции определили актуальность темы монографического исследования.

Состояние научной разработанности темы. Функции и задачи полиции по предупреждению и пресечению правонарушений исследовались в рамках единой административной деятельности органов внутренних дел. Разные аспекты и направления данной деятельности рассматривались в работах Д.Н. Бахраха, О.И. Бекетова, М.И. Еропкина, А.И. Каплунова, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, С.И. Котюргина, Л.Л. Попова, Ю.П. Соловья.

Изучением правовых основ деятельности органов внутренних дел, связанной с привлечением к административной ответственности как одной из мер предупреждения правонарушений, занимались И.А. Галаган, А.Н. Дерюга, А.С. Дугенец, Т.И. Козырева, П.И. Кононов, И.В. Максимов, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, В.Е. Севрюгин, А.П. Шергин, А.Ю. Якимов, О.М. Якуба.

Компетенционные полномочия государственных органов, в т.ч. органов внутренних дел, исследовали Ю.Е. Аврутин, К.С. Бельский, С.П. Булавин, М.А. Бучакова, В.Б. Гайдов, С.Р. Течиев, Ю.А. Тихомиров, В.В. Черников, К.Ф. Шерemet.

Качественные отличия и специфику предупреждения и пресечения правонарушений органами внутренних дел в различных сферах общественных отношений изучали В.Д. Ардашкин, Д.А. Газизов, О.А. Дизер, Д.С. Дубровский, М.А. Дугушкин, В.М. Емельянов, К.А. Кареева-Попелковская, А.Н. Кокорев, А.В. Коркин, В.Н. Прокопенко, В.А. Тюрин, Ю.П. Шевченко, Е.В. Шубина, С.Б. Щербаков.

Отдельные аспекты деятельности органов внутренних дел по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений разрабатывались в трудах М.В. Барышникова, А.Г. Гриша-

¹ Сайт Президента России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/51515>.

кова, Т.М. Заниной, Е.В. Евсиковой, И.А. Зайцева, Е.В. Кашкиной, А.Н. Кокорева, А.В. Куяновой, О.А. Шелег¹.

Проведено значительное число криминологических исследований, посвященных преступности в семье. Административно-правовой аспект рассматриваемой проблематики был представлен в диссертационной работе А.В. Равнюшкина «Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений» (2015). Данное исследование было проведено до принятия Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»² (далее – Закон об основах системы профилактики) и введения в Кодекс Российской Федерации об административных пра-

¹ Барышников М.В. Организация деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: учеб. пособие. Орел, 2011. 63 с.; Деятельность участкового уполномоченного полиции: курс лекций / под ред. А.Г. Гришакова. Барнаул, 2016. 238 с.; Гришаков А.Г. Индивидуальная профилактика в деятельности участкового уполномоченного полиции в современный период // Вестник Санкт-Петербургского ун-та МВД России. 2014. № 3. С. 49-53; Евсикова Е.В. Органы внутренних дел как основной субъект предупреждения домашнего насилия: сравнительно-правовой анализ // Ученые записки Крымского федерального университета им. В.И. Вернадского. 2016. Т. 2, № 2. С. 17-31; Акулов В.И., Кашкина Е.В. Некоторые аспекты профилактической работы участковых уполномоченных милиции с лицами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений // Вестник Всероссийского ИПК сотрудников МВД России. 2011. № 1 (17). С. 9-16; Кокорев А.Н., Лаврентьева М.С. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции: учеб. пособие. М., 2010. 341 с.; Куянова А.В. Профилактика семейно-бытовых конфликтов, домашнего насилия и предупреждение преступлений, совершаемых на бытовой почве // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 52-56; Занина Т.М. Проблемы профилактической работы сотрудников полиции с лицами, совершающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений: региональный опыт применения административного законодательства к лицам, допускающим правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений: учеб. пособие. Воронеж, 2016. 110 с.; Шелег О.А. Организация деятельности подразделений участковых уполномоченных по предупреждению преступлений и административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: учеб.-метод. пособие. Калининград, 2012. 58 с.

² Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Рос. газета. 2016. 28 июня.

вонарушениях¹ (далее – КоАП РФ) административной ответственности за побои. С учетом изменений законодательства возникла необходимость комплексного изучения административно-правовой деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Объектом исследования являются общественные отношения, складывающиеся в процессе административно-правовой деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в семейно-бытовой сфере.

Предметом исследования выступают нормативные правовые акты, правоприменительная практика полиции в части использования мер предупреждения и пресечения правонарушений в семейно-бытовой сфере.

Целью работы является системный, комплексный анализ теоретических и практических проблем правового регулирования административно-правовой деятельности участковых уполномоченных полиции по применению мер предупреждения и пресечения правонарушений в семейно-бытовой сфере и разработка на его основе предложений, направленных на совершенствование законодательства в рассматриваемой области общественных отношений.

Поставленные цели монографического исследования обусловили постановку ряда взаимосвязанных задач:

1. Провести комплексный анализ становления и развития отечественного законодательства, направленного на противодействие семейно-бытовому насилию, определить роль и место полиции в системе предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

2. Дать характеристику современного состояния российского административного законодательства в рассматриваемой сфере общественных отношений, выявить его основные тенденции и направления развития.

3. Определить признаки административно-правовых деликтов, совершенных в исследуемой сфере.

4. Сформулировать авторское определение понятия «административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений».

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. федерального закона от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ // Рос. газета. 2001. 31 дек.; 2017. 9 авг.

5. Рассмотреть компетенцию участковых уполномоченных полиции по реализации мер предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

6. Выделить правовые и организационные проблемы, возникающие в процессе реализации участковыми уполномоченными полиции административно-правовых мер, направленных на предупреждение и пресечение правонарушений в изучаемой сфере.

7. Разработать методические рекомендации и предложения, направленные на совершенствование нормативного правового регулирования деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в семейно-бытовой сфере, повышению эффективности их социально-защитных компетенций в исследуемой сфере.

Методологическую основу исследования составили общие и частные научные методы познания, в т.ч. диалектический, исторический, формально-юридический, социологический, а также другие методы научного познания: анализ, синтез, индукция, дедукция, сравнение, обобщение и др.

Эмпирической и информационной основой монографии послужили материалы административной и судебной практики, информация, полученная в результате научных и научно-практических мероприятий, документы статистической отчетности, протоколы заседаний Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, официальные материалы деятельности подразделений полиции, информационно-аналитические справки участковых уполномоченных полиции, отчеты деятельности Алтайского краевого государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Краевой кризисный центр для женщин».

Обоснованность представленных теоретических выводов и практических предложений подтверждается данными опроса 387 участковых уполномоченных полиции, дознавателей, сотрудников патрульно-постовой службы территориальных органов МВД России по Алтайскому краю, Новосибирской, Кемеровской и Томской областям, Республике Алтай, а также поступивших в них обращений граждан за 2015-2018 гг., связанных с правонарушениями в исследуемой сфере. В процессе исследования были проработаны 109 материалов дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП РФ, совершенных лицами, состоящими с потерпевшими в семейно-бытовых отношениях.

Теоретическую основу работы составляют научные труды, в т.ч. монографии и диссертации, учебники и учебные пособия, публикации

в научных периодических изданиях по административному, гражданскому, семейному, уголовному праву и криминологии.

Нормативную правовую основу исследования составляют Конституция Российской Федерации, КоАП РФ, Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹ (далее – Закон о полиции), Закон об основах системы профилактики и положения иных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Научная новизна работы определяется тем, что в рамках монографического исследования осуществлена комплексная теоретико-прикладная разработка вопросов, связанных с деятельностью участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в семейно-бытовой сфере. Выделены признаки административно-правовых деликтов, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений. Сформулировано авторское определение понятия «административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений». Предложена норма, устанавливающая административную ответственность за побои в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях. Определены роль и место участковых уполномоченных полиции среди субъектов, осуществляющих предупредительную деятельность в исследуемой сфере. С учетом специфики семейно-бытовых отношений сформулированы положения (правила), которыми необходимо руководствоваться участковым уполномоченным полиции в процессе предупреждения и пресечения правонарушений. Внесены предложения по закреплению правовых оснований постановления участковым уполномоченным полиции граждан на профилактический учет. Приводится норма, устанавливающая дополнительную форму профилактического воздействия, которая обозначена как установление особых требований к поведению правонарушителя.

На основе результатов исследования подготовлены предложения о внесении изменений в КоАП РФ, Закон об основах системы профилактики.

Теоретическая значимость исследования заключается в выделении и анализе особенностей, характеризующих административно-правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Сформулированные в исследовании выво-

¹ О полиции: федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ // Рос. газета. 2011. 8, 10 февр.

ды и предложения расширяют основные положения теории административного права и административно-процессуального права, открывают новые аспекты полицейской деятельности, связанной с применением административно-правовых мер предупреждения и пресечения правонарушений в рассматриваемой сфере.

Представленные в монографии теоретические положения и выводы могут использоваться для дальнейших научных исследований.

Практическая значимость работы состоит в сформулированных научно обоснованных выводах, предложениях и рекомендациях, которые могут быть применены в правоприменительной и правотворческой деятельности участковых уполномоченных полиции, а также в образовательном процессе:

- при преподавании учебных дисциплин административно-правового цикла всех форм обучения;

- в рамках первоначальной подготовки, повышения квалификации сотрудников данного подразделения;

- для проведения занятий по профессиональной, служебной и физической подготовке в целях совершенствования знаний, умений и навыков, необходимых участковым уполномоченным полиции для квалифицированного и эффективного выполнения служебных обязанностей в исследуемой сфере.

Структура и объем монографии. Структура работы обусловлена целью, задачами и логикой исследования и состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения, списка литературы и приложения.

ГЛАВА 1. Общая характеристика административно-правового регулирования предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений

§ 1. История становления и развития отечественного законодательства о предупреждении и пресечении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений

Семейная политика государства, а вместе с ней правовые методы, способы и средства борьбы с правонарушениями в конкретной рассматриваемой сфере видоизменялись по мере развития общества, а также в зависимости от сформировавшейся внутренней социальной, политической и экономической ситуации. По этой причине для разрешения многих современных правовых, организационных и социальных вопросов, связанных с предупреждением и пресечением полицией правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, считается необходимым и в целом обоснованным обращение к истории становления и развития отечественного законодательства, охватывающего рассматриваемую проблему.

Сложившаяся в Древней Руси система общественных отношений, в т.ч. связанная с противодействием правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений, в своей основе опиралась на обычаи и некоторые писанные источники права¹. До принятия христианства основным регулятором семейно-бытовых отношений являлись социальные нормы, установленные обычаем. Они определяли порядок взаимоотношений в семье и устанавливали приемлемую в обществе модель поведения мужа и жены в повседневных семейно-бытовых отношениях. Основной чертой традиционной русской семьи являлось совместное проживание разных поколений, в связи с этим семья и род были неразделяемыми понятиями. Преобладание сельского населения послужило определяющим фактором установления патриархальных отношений в быту и семье. Взаимоотношения между мужчиной и женщиной были подчинены традиционным представлениям в обществе, согласно которым

¹ Вострокнутов В.А. Мифологические основания правопонимания // История государства и права. 2014. № 3. С. 12-16; Оспенников Ю.В. Особенности судопроизводства по Новгородской судной грамоте // История государства и права. 2014. № 1. С. 41-46.

мужчина был защитником, добытчиком и кормильцем, а женщина – матерью и хранительницей домашнего очага¹.

Важно обратить внимание на тот факт, что, по сложившейся языческой традиции, женщина рассматривалась как имущество своего мужа, по отношению к которому он обладал полной властью².

Христианизация Руси привела к тому, что замужняя женщина постепенно перестает рассматриваться как имущество мужа и получает право на защиту со стороны церкви. При этом православная церковь взяла на себя функцию по формированию культуры семейной жизни и регулятора семейно-бытовых отношений между мужем и женой, родителями и детьми. Муж как глава семьи был обязан заботиться о своей жене и оберегать ее. Кроме того, в его непосредственные обязанности входило воспитание жены в духе христианской морали и нравственности. За непослушание жена могла быть подвергнута домашнему наказанию в виде побоев, которые не относились к правонарушениям. Наряду с побоями муж был вправе применить к жене угрозы физического воздействия, и это считалось традиционным поведением мужчины. О существовании домашних наказаний, носящих воспитательный характер, свидетельствует Русская Правда³.

Домашнее наказание жены признавалось профилактической мерой, направленной на предупреждение поведения, осуждаемого обществом. Домашнее наказание при помощи мер непосредственного физического принуждения представляло собой форму реализации власти мужа как главы семьи.

Православная церковь санкционировала (не запрещала) физические методы исправления нежелательных проявлений в поведении, но без причинения тяжких физических увечий, и полагалась на «любовь» исправляющего. Жена подвергалась наказанию за то, что избегала мужа, не желала иметь с ним сексуальных отношений, не хотела подчиняться

¹ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. М., 2005. С. 478.

² Ярмонова Е.Н. Правовое положение женщины на Руси в период с IX по XV век: дис. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2004. С. 83.

³ Федорова А.Н. Правонарушение и юридическая ответственность по Русской Правде: дис. ... канд. юрид. наук. Тольятти, 2005. С. 86; Владимирский-Буданов М.Ф. Хрестоматия по истории русского права. Киев, 1899. Вып. 1. С. 110.

либо не подчинялась¹. При этом жена, несмотря ни на что, не имела права поднимать руку на мужа².

Наказанием за побои мужа был штраф, который выплачивал за жену супруг как глава семьи, если это деяние становилось известным обществу и церкви. Побои и телесные наказания, применяемые родителями в отношении детей, не относились к противоправным деяниям, а считались одними из методов воспитания.

Одним из наиболее известных правонарушений рассматриваемого периода являлось прелюбодеяние. В обществе данное деяние осуждалось, если оно было совершено женщиной. Прелюбодеяние жены наказывалось мужем по своему усмотрению³. Чаще всего это были телесные наказания.

Общество и церковный суд к правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений относили колдовство, чародейство и ворожбу в отношении мужа, различные семейные конфликты⁴.

Значительным правонарушением в рассматриваемой сфере являлось неуважительное отношение детей к родителям, которое включало в себя побои, нанесенные младшими членами семьи старшим. Виновный за совершение данного правонарушения подвергался монастырскому заточению, т.е. временному пребыванию в монастыре, имеющему целью перевоспитание правонарушителя⁵. Правонарушением считались побои, наносимые без вины снохе свекром, свекрови снохой или ятрови деверем, а также побои, нанесенные детьми друг другу. Следует отметить, что в большинстве случаев указанные действия не предавались огласке и оставались внутри семьи.

Несмотря на обособленность и замкнутость частной сферы семьи, общество и церковь реагировали на установленные факты совершения

¹ Муравьева М.Г. Супружеское насилие в русских семьях по светскому и церковному праву XVIII века // Вестник Тверского государственного университета. Сер. История. 2012. Вып. 2. С. 10.

² Георгиевский Э.В. Уголовно-правовая характеристика Устава князя Ярослава о церковных судах // LEX RUSSICA (Русский закон). 2009. Т. LXVIII, № 5. С. 1094.

³ Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. СПб., 1903. С. 433; Радин И.М. Учебник истории русского права. СПб., 1915. С. 274.

⁴ Лихачёв Д.С. Величие древней литературы // Памятники литературы Древней Руси. XI–XII вв. М., 1978. С. 127.

⁵ Российское законодательство X–XX веков: в 9 т. Т. 1: Законодательство Древней Руси / отв. ред. В.Л. Янин. М., 1984. С. 191.

правонарушений. К мерам предупреждения правонарушений относились воспитание мужем жены в духе христианской морали и нравственности¹, порука, порука в связи с крестным целованием, обращение к духовенству и такая мера, как «сажание в погреб». Со стороны церкви предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений осуществлялось путем проповедей, соблюдения обрядов, выполнения таинств, чтения молитв, отправления в монастырь на покаяние. К мерам юридической ответственности за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений относились штраф, телесные наказания, домашнее наказание, заточение в монастырь, епитимия (покаяние), отлучение от церкви.

Таким образом, основным субъектом предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений в рассматриваемый период являлась православная церковь. Меры наказания, которые устанавливал церковный суд, относились, собственно, к мерам предупреждения и обеспечивались силой принуждения². Домашнее наказание жены и детей носило характер воспитательного воздействия и являлось одним из аспектов внутрисемейных взаимоотношений, в основе которых были заложены традиционные патриархальные представления о роли жены, матери и домочадцев в семье. Публичная власть не включала физическое наказание жены и детей, в т.ч. и систематическое, в разряд правонарушений, поэтому меры пресечения не применялись.

До середины XVII в. государство почти не вмешивалось во внутрисемейные отношения и возникающие на этой почве конфликты. Постановлениями церковного Собора, принятыми в 1551 г. (далее – «Стоглав»), институт брака и семьи рассматривался как одно из главных средств предотвращения половой распущенности, а соответственно, и совершения на этой почве различных противоправных деяний³.

Церковь продолжала осуждать побои в отношении старших родственников, всячески боролась с неуважительным отношением детей к родителям⁴. Наказанием за указанные действия служили епитимия,

¹ Домострой. СПб., 2000. 400 с.

² Лоба В.Е. Уголовное право Древней Руси XI–XII вв. (по данным Русской Правды): монография. Армавир, 2011. С. 54.

³ Бочкарев В. Стоглав и история Собора 1551 г. Юхнов, 1906. С. 18.

⁴ Гарашенко А.Ю. Юрисдикция и устройство церковных судов в допетровский период российской истории: дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2006. С. 15.

отлучение от церкви, штраф и др.¹ Прививаемые церковью и укоренившиеся в обществе стереотипы и представления о главенстве мужчины в семье и обществе получили правовое закрепление. Соборное Уложение 1649 г. (далее – Уложение)² определило неограниченную власть отца и матери над детьми, а также мужа в отношении жены. Согласно главе XXII Уложения в случае убийства отца, как главы семьи, женой или детьми влекло за собой наказание только в виде высшей меры наказания – смертной казни. Наказанием за убийство ребенка родителями являлось тюремное заключение сроком на один год, а по отбытии – церковное покаяние. Смертная казнь предусматривалась за убийство братьев и сестер. К правонарушениям впервые было отнесено непочитание детьми родителей. К примеру, за грубость или нанесение побоев родителям, самовольное завладение их имуществом, непочитание и отказ кормить и ссужать престарелых родителей, а также за обращение в суд с челобитными на родителей Уложение предусматривало торговую казнь.

Непомерно суровое наказание было установлено Уложением за убийство женой мужа. Женщину закапывали в землю по плечи, не давали еды и воды до тех пор, пока она не погибала. Законодательством запрещалось освобождение убийцы, даже если об этом просили дети или родственники убитого³. Следует подчеркнуть тот факт, что о наказании мужа за убийство жены в тексте Уложения не упоминалось.

С принятием Воинского Артикула 1715 г. в значительной степени изменилась ответственность за многие составы правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. В частности, наказанием за умышленное убийство жены и детей стала смертная казнь. К смягчающим обстоятельствам при убийстве жены относился подтвержденный факт прелюбодеяния с ее стороны. Убийство детей подразделялось на умышленное убийство законнорожденного, непредумышленное убийство, вытравление плода, оставление незаконнорожденного в опасном месте. Применение к жене или ребенку повлекшего смерть телесного наказания в виде побоев считалось смягчающим обстоятельством. Это влекло меньшее

¹ Непотенко А.В. Преступления против семьи и нравственности в отечественном законодательстве XI–XVIII вв. // Вестник ВЮИ. 2008. № 1 (6). С. 254.

² Соборное Уложение 1649 г. URL: <http://www.hist.msu.ru/ER/Text/1649/22.htm>.

³ Там же.

наказание – назначалось тюремное заключение сроком на один год и церковное покаяние¹.

Лишь с момента принятия Устава Благочиния предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений впервые стало осуществляться полицейскими мерами². В 1782 г. были созданы специальные полицейские органы, в задачи которых входили предупреждение и пресечение различного рода правонарушений. В Наказе Управе Благочиния содержались Правила обязательств общественных, согласно которым спокойствие и благочиние должны быть в каждой семье³.

Одним из основных направлений деятельности полиции согласно Уставу Благочиния явилось предупреждение и пресечение правонарушений против личности⁴. Это относилось и к сфере семейно-бытовых отношений. Смертоубийство, причинение ран и увечья могли быть совершены в семье, и лицо, их совершившее, подлежало светскому суду. Менее тяжкие правонарушения против личности по-прежнему рассматривались церковным судом. В случаях установления причастности подозреваемых к смертоубийству или причинению ран и увечий их препровождали в Управу Благочиния, где брали под стражу и рассаживали порознь. О любом задержании делалась соответствующая запись в журнале Управы Благочиния⁵. Лиц, подозреваемых в совершении данных деяний, полиция обязана была арестовать и содержать под стражей⁶.

Таким образом, возникающая в обществе модель традиционного поведения в семье была закреплена в светском нормативном правовом ак-

¹ Российское законодательство X–XX вв.: в 9 т. Т. 4: Законодательство периода становления абсолютизма / отв. ред. А.Г. Маньков. М., 1986. С. 358-360.

² Емельянов В.М. Административно-правовые особенности профилактики правонарушений подразделениями милиции общественной безопасности (по материалам Тюменской области): дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2006. С. 15.

³ Томсинов В.А. Законодательство императора Петра III: 1761–1762 годы. Законодательство императрицы Екатерины II: 1762–1782 годы: учеб. пособие. М., 2011. С. 298.

⁴ Кодан С.В. Полицейское законодательство Российской империи. Развитие, становление, систематизация: вторая половина XVII – первая треть XIX вв. Екатеринбург, 2000. С. 111-112.

⁵ Пинигин М.Г. Организационно-правовые основы деятельности полиции в России по Уставу Благочиния или Полицейскому (1782–1862 гг.): дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 87.

⁶ Систематическое изложение законов о производстве следствий по 1831 год, составленное титулярным советником и кавалером Андрианом Неклюдовым. М., 1833. С. 17.

те, а не в церковных и литературных источниках. Рассматриваемый нормативный правовой акт возложил на полицейские органы, помимо основных обязанностей, поддержание семейного благополучия. Кроме того, государство в лице полицейских органов и суда наряду с православной церковью взяло на себя часть полномочий по предупреждению и пресечению правонарушений против личности в сфере семейно-бытовых отношений.

Принятое в 1845 г. Уложение о наказаниях уголовных и исправительных, помимо основного наказания за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, ввело дополнительную меру наказания в виде церковного покаяния. Данное наказание явилось дополнительной мерой предупреждения правонарушений и назначалось:

- 1) за злоупотребление властью со стороны родителей, опекунов или других лиц, побудившее опекаемое ими лицо к самоубийству (ст. 1476);
- 2) нанесение увечий, ран, тяжких побоев или истязаний супругу или супруге (ст. 1583)¹.

В свою очередь полиция, опираясь на требования Устава о предупреждении и пресечении преступлений 1876 г., при помощи различных запретов и ограничений старалась предупредить совершение тяжких правонарушений в семье. В частности, в ст. 185 и 186 Устава говорилось о запрете пьянства – основной причины совершения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Полиция была обязана задерживать и содержать под стражей лиц, находящихся в пьяном виде, «которые по улицам и переулкам кричат и песни поют, ночью в неуказанные часы и в пьяном виде шатаются». Кроме того, в целях предотвращения убийств и причинения ран и увечий в быту ст. 243 Устава запрещала ношение оружия, кроме тех, кому это было дозволено законом и предписывалось. Устанавливался также запрет на стрельбу в доме. На наш взгляд, заслуживают внимания положения, содержащиеся в главе, посвященной ссорам, брани, дракам, побоям и тому подобным проступкам. Согласно ст. 264 Устава полиция не должна входить в частные ссоры и несогласия между супругами и только в случае преступления уголовного закона обязана поступать по правилам, изложенным в законах уголовного судопроизводства. В соответствии со ст. 270 Устава, «...если при ссоре или драке причинены будут раны или увечья или

¹ Дорская А.А. Взаимодействие уголовного и процессуального права Российской империи с церковным правом // Известия Российского государственного педагогического университета им. А.И. Герцена. 2005. № 11. Т. 5. С. 260-261.

учинено будет убийство, то полиция поступает по правилам, изложенным в законах судопроизводства уголовного»¹.

Уложение о наказаниях 1885 г. предусматривало наказание в виде лишения всех прав состояния, ссылки, определения в арестантские отделения за преднамеренное или умышленное нанесение увечий супруге. Статья 1491 Уложения акцентировала внимание на строжайшем наказании за нанесение беременной женщине заведомо и с умыслом увечья, или же побоев, или истязаний, или иных мучений, если результатом этого возникнут преждевременные роды с последующей смертью младенца. В остальном же законодательство сводилось к общему порядку уголовного судопроизводства при возбуждении дел о нанесении одним из супругов другому увечий, ран, тяжких побоев, мучений или других истязаний, а также в случаях особо серьезных увечий (лишение частей тела, зрения, рассудка). При отсутствии серьезных увечий дела начинались «не иначе как по жалобе самого потерпевшего супруга или его родителей» (ст. 1496)².

Уголовное дело о нанесении супруге побоев возбуждалось только после того, как жена выражала свое согласие на судебное разбирательство в отношении мужа и назначение ему наказания. Если же жена не требовала наказания для виновного мужа или заявляла о необходимости принятия каких-либо других мер к установлению между ними согласия, то наказание не назначалось. В этом случае волостной суд ограничивался устным внушением, которое иногда скреплялось подпиской виновного. Волостные суды могли и вовсе не назначать наказание для мужа, если жена, по мнению суда, была сама виновата в жестоком обращении с ней³. Суды не спешили отстаивать право женщин на безопасность, честь и достоинство, считая эти дела семейными. К примеру, «из 118 случаев побоев мужьями своих жен, зарегистрированных в во-

¹ Устав о предупреждении и пресечении преступлений с разъяснениями по решениям кассационных департаментов Правительствующего Сената. М., 1879. С. 62, 84, 89, 90.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных // Свод законов Российской империи: в 5 кн. / под ред. и с прим. И.Д. Мордухай-Болтовского. СПб., 1912. Кн. 5, т. XIII–XVI. С. 164-165.

³ Бакулина А.С. Проблема жестокого обращения с детьми и семейного насилия в дореволюционной России // Социально-гуманитарное знание: традиции и инновации: сб. науч. и метод. ст. М., 2015. С. 181.

лостных книгах, суды приговорили к наказаниям только четырех виновных, и не столько за побои, сколько за дебоширство и пьянство»¹.

Основными наказаниями за побои и оскорбления мужьями жен были публичный выговор, денежное взыскание и арест до 30 дней, общественные работы, наказание розгами².

Несмотря на развитие законодательства во второй половине XIX в., в обществе по-прежнему сохранялись гендерные и сословные различия. Положение женщины в семье продолжало определяться устоявшимися традиционными нормами и обычаями³. Мужчины, имея право на домашнее наказание жены, периодически злоупотребляли им, доводя наказание до издевательства. Так, например, муж мог подвесить жену за ноги вниз головой, запрячь ее в борону, искупать на аркане в проруби, отстегать плетью⁴. При этом в большинстве случаев юридическая ответственность за это не наступала. Побои мужа не только считались обыденными, но, напротив, супругу ставили в вину то, что он, будучи человеком тихого и смиренного нрава, не поднимал на жену руку (отсюда знаменитая поговорка «Бьет – значит любит»)⁵.

В целом уровень правонарушений продолжал зависеть от преобладающих в традиционном обществе патриархальных ценностных установок, направленных на подчинение и покорность со стороны женщины (супруги) и детей, а также почитание отца как главы семейства. Одной из причин физического насилия мог стать отказ жены от половой близости с мужем, следствием чего являлись домашнее изнасилование и побои. Судебная практика не признавала субъектами изнасилования мужей в связи с тем, что они обладали правом на удовлетворение своих половых потребностей. Юридическую ответственность муж нес только за телесные увечья, причиненные своей жене.

¹ Красноперов И.М. Крестьянские женщины перед волостным судом // Сборник правоведения и общественных знаний. Т. 1: Труды юридического общества, состоящего при Императорском Московском университете. СПб., 1893. С. 273.

² Равнюшкин А.В. Понятие «дебоширство» в отечественном праве в XIX веке и на современном этапе // Вестник Кемеровского государственного университета. 2011. № 1. С. 222.

³ Пушкарева Н.Л. Позорящие наказания для женщин в России XIX – начала XX в. // Вина и позор в контексте становления современных европейских государств (XVI–XX вв.) / под ред. М.Г. Муравьевой. СПб., 2011. С. 193.

⁴ Данилова О.Р. К вопросу о наказаниях женщин на Дальнем Востоке во второй половине XIX – начале XX вв. // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. 2014. № 3. С. 143.

⁵ Ворошилова С.В. Положение женщины в крестьянской семье в дореволюционной России // История государства и права. 2012. № 3. С. 15.

После Революции 1917 г. утратили свои полномочия церковные суды, полицейские органы, изменилось законодательство. 10 ноября 1917 г. постановлением НКВД РСФСР «О рабочей милиции»¹ создается орган, который берет на себя полицейские функции нового государства. Перед советской властью встала задача по выработке конкретных мероприятий по борьбе с контрреволюцией и бандитизмом. Практически до начала 30-х гг. XX в. предупреждение и пресечение незначительных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений не относились к первоочередным задачам советской милиции.

С принятием Положения о Рабоче-крестьянской милиции, утвержденного постановлением СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390², расширились полномочия милиции, связанные с предупреждением и пресечением правонарушений в рассматриваемой сфере. Милиция наделялась правом применения административного задержания и привлечения к административной ответственности семейных дебоширов. Кроме того, сотрудник мог предъявлять требования о соблюдении установленных законом правил и распоряжений, а также входить в жилые помещения для прекращения преступлений. Однако специфика семейно-бытовых отношений требовала дополнительных полномочий для непосредственного вмешательства в частную сферу. Данные полномочия милиции были предоставлены.

Постановление Совмина СССР от 17 августа 1962 г. № 901 «Об утверждении Положения о советской милиции»³ определило охранно-предупредительное назначение милиции. Согласно рассматриваемому документу милиция являлась административно-исполнительным органом Советского государства, призванным охранять общественный порядок, обеспечивать охрану личности и прав граждан, а также своевременно предупреждать и пресекать правонарушения.

К обязанностям милиции, связанным с противодействием правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений, относились: борьба с лицами, злобно уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими паразитический, антиобщественный образ жизни; проведение различных профилактических мероприятий; выявление и содействие устранению причин и условий, способствующих совершению правонаруше-

¹ О рабочей милиции [Электронный ресурс]: постановление НКВД РСФСР от 28 октября 1917 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Положение о Рабоче-крестьянской милиции [Электронный ресурс]: постановление СНК СССР от 25 мая 1931 г. № 390. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

ний. Для этого сотрудники милиции наделялись необходимыми правами по применению мер административно-правового принуждения.

Сотрудники органов внутренних дел могли передавать материалы на лиц, допустивших нарушения в быту и семье, в товарищеские суды; привлекать для поддержания общественного порядка управляющих домами, комендантов домов и общежитий; входить в любое время в жилые помещения граждан для пресечения преступлений или нарушений, угрожающих общественному порядку или личной безопасности граждан; применять смирительную рубашку, связывание и иные предупредительные меры для прекращения буйства и бесчинства лиц, в т.ч. семейных дебоширов¹.

В рамках действия рассматриваемого постановления вышла директива МВД СССР от 25 декабря 1969 г. «Об основных задачах органов внутренних дел и мерах по усилению охраны общественного порядка и борьбе с преступностью в 1970 году». Согласно директиве органы внутренних дел были обязаны выявлять и учитывать всех семейных дебоширов и совместно с общественными организациями по месту работы обеспечивать соответствующее воспитательное воздействие на них. В этих целях милиция была обязана вносить предложения в общественные организации о вызове семейных дебоширов и пьяниц на собрания по месту работы или жительства для публичного заслушивания их объяснений и принимать участие в обсуждении поведения таких лиц на собраниях трудящихся².

Перечень мер предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений постепенно расширялся и конкретизировался. Согласно постановлению Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. № 385 «О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции»³ в целях предупреждения правонарушений в рассматриваемой сфере милиция осуществляла борьбу с пьянством как основной причиной совершения правонарушений в семье и быту; информировала администрации и общественные организации предприятий, организаций и учреждений о лицах, злоупотребляющих спиртными напитками, наркоманах, семейных дебоширах для при-

¹ URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=card&page=sit&rnd=258040.1313628517>.

² Котюргин С.И. Специальный надзор милиции: учеб. пособие. Омск, 1973. С. 18.

³ О дальнейшем совершенствовании правового регулирования деятельности советской милиции [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров СССР от 8 июня 1973 г. № 385. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

нения в отношении них мер общественного воздействия. Предупредительный характер деятельности милиции подтверждала обязанность проведения среди населения пропаганды по вопросам борьбы с правонарушениями, в т.ч. в сфере семейно-бытовых отношений.

В целях усиления профилактической работы с лицами, допускающими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, участковым инспекторам милиции предоставлялось право подвергать приводу в милицию граждан, систематически допускающих правонарушения, для соответствующей регистрации и официального предостережения о недопустимости антиобщественного поведения. Официальное предостережение о недопустимости антиобщественного поведения имели право выносить начальники органов внутренних дел или их заместители, а также участковые инспекторы милиции на обслуживаемом ими участке. Кроме того, производилось административное задержание граждан, совершивших мелкое хулиганство в быту, до рассмотрения должностными лицами в установленные законом сроки дел об указанных административных правонарушениях. Устанавливалось право посещения по месту жительства граждан и вызова их в милицию для проведения воспитательной и профилактической работы.

Следует согласиться с точкой зрения исследователя этого периода С.И. Котюргина о том, что «...предмет занятий милиции находится в сфере преступлений и административных правонарушений. Следовательно, всё то, что имеет отношение к антиобщественным, общественно опасным и общественно вредным действиям граждан, входит в круг обязанностей работников милиции»¹. Таким образом, в случаях выявления антиобщественных действий и правонарушений сфера семейно-бытовых отношений подпадала под общий (административный) надзор милиции. Деятельность милиции в сфере семейно-бытовых отношений, по мнению ученого, распространялась на «...поведение отдельных лиц, противопоставляющих себя и свое поведение установленному правопорядку. Это – семейные дебоши, учинение бытового шума, алкоголизм, тунеядство»².

В рассматриваемый период также принимается ряд нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. В частности, Указ Президиума Верховного Совета СССР от 26 июля 1966 г. № 5362-VI «Об усилении ответственности за хулиганство» установил административную ответственность за мелкое хулиган-

¹ Котюргин С.И. Функции советской милиции. Омск, 1975. С. 9.

² Там же. С. 57.

ство в быту. Под хулиганские действия в быту попадали пение неприличных песен, нарушение тишины, пьяные скандалы, дебоши в семье¹.

Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 февраля 1970 г. № 136 «О мерах по усилению борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни»² обязало органы внутренних дел выявлять лиц, допускающих антиобщественное поведение в семье.

В целях устранения основных причин совершения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, к которым относились пьянство и алкоголизм, были приняты указы «О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма»³ и «О принудительном лечении и трудовом перевоспитании хронических алкоголиков»⁴. Появилась правовая база в части ограничения дееспособности членов семьи, больных алкоголизмом, а также возможности их принудительного лечения в специализированных лечебно-профилактических учреждениях. Хронические алкоголики, уклоняющиеся от добровольного лечения либо продолжающие пьянствовать после лечения, подлежали направлению в лечебно-трудовые профилактории для принудительного лечения и трудового перевоспитания на срок от одного года до двух лет. Вопрос о направлении хронических алкоголиков в профилакторий рассматривался по ходатайству членов семьи или близких родственников, при наличии медицинского заключения, районным (городским) народным судом по месту жительства указанных лиц. Постановление суда приводилось в исполнение органами внутренних дел не позднее, чем в 10-дневный срок со дня его вынесения.

¹ Калмыков В.Т. Ответственность за хулиганство по советскому законодательству. Минск, 1970. С. 33.

² О мерах по усилению борьбы с лицами, уклоняющимися от общественно полезного труда и ведущими антиобщественный паразитический образ жизни [Электронный ресурс]: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 23 февраля 1970 г. № 136. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

³ О мерах по усилению борьбы против пьянства и алкоголизма [Электронный ресурс]: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 19 июня 1972 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О принудительном лечении и трудовом перевоспитании хронических алкоголиков [Электронный ресурс]: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 1 марта 1974 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

С принятием в 1984 г. Кодекса РСФСР об административных правонарушениях¹ (далее – КоАП РСФСР) нарушение тишины и спокойствия граждан в семье и месте проживания, вызванное пьяными скандалами и дебошами, квалифицировалось как мелкое хулиганство (ст. 158). Была введена административная ответственность за вовлечение несовершеннолетних в пьянство в семье (ст. 163 «Доведение родителями несовершеннолетнего до состояния опьянения»). К административным правонарушениям в исследуемой сфере также относилось невыполнение родителями или лицами, их заменяющими, обязанностей по воспитанию и обучению детей (ст. 164). Представленные проступки законодатель отнес к административным правонарушениям, посягающим на общественный порядок. Именно этот аспект позволяет предположить, что общественный порядок охватывал общественные отношения вне общественных мест и был связан, прежде всего, с обеспечением безопасности граждан и общественного спокойствия². В этой связи справедливо мнение А.В. Серегина о том, что общественные отношения, составляющие общественный порядок, характеризуются повсеместностью. Они существуют везде, где есть охраняемые правом или иными социальными нормами общественные и личные интересы³. Поэтому охрана общественного порядка в целом обеспечивает поддержание состояния общественного и личного спокойствия граждан⁴.

Следует отметить, что деятельность участковых инспекторов милиции по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений осуществлялась в рамках существующей функции взаимодействия. Предупредительное воздействие на лиц, допускающих правонарушения в семье, производилось при поддержке общественности, одной из форм организации которой являлся товарищеский суд. Потребность взаимодействия в этом направлении была вызвана объективной причиной. Эффективность предупреждения правонарушений в рассматриваемой сфере общественных отношений не достигалась сугубо правовыми средствами принуждения. Специфика семейно-бытовых отношений требовала воздействия на нарушителей со стороны общественности при

¹ Кодекс РСФСР об административных правонарушениях (утв. Верховным Советом РСФСР 20 июня 1984 г.) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Юсупов Х.А. Организационно-правовые вопросы охраны общественного порядка и безопасности в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 16.

³ Серегин А.В. К вопросу о понятии общественного порядка в советском общественном государстве // Труды Высшей школы МООП РСФСР. 1963. № 8. С. 34.

⁴ Серегин А.В. Советский общественный порядок и административно-правовые средства его укрепления: учеб. пособие. М., 1975. С. 4.

помощи социальных регуляторов (морали, нравственности, совести, традиций).

Правовую основу взаимодействия милиции с общественностью составили постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 2 марта 1959 г. № 218 «Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране»¹, а также Указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. «Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов»².

Сущность деятельности товарищеского суда заключалась в своевременном реагировании на антиобщественные поступки еще до того, как они могли перерасти в общественно опасные деяния³. Воспитание и общественное воздействие осуществлялись через понятные каждому гражданину нормы поведения в обществе. Методом принуждения данный орган не обладал, принудительное воздействие на граждан оказывалось исключительно через органы внутренних дел, которые были наделены соответствующими полномочиями.

К подведомственности товарищеского суда относились три большие группы дел, представляющих сферу семейно-бытовых отношений, – аморальные поступки; правонарушения непроступного характера; мало-значительные преступления⁴.

К аморальным поступкам относились дела, связанные с невыполнением или ненадлежащим выполнением родителями, опекунами или попечителями обязанностей по воспитанию детей; недостойным отношением к родителям; недостойным поведением в семье; недостойным отношением к женщине. Большинство обсуждаемых аморальных поступков характеризовались недостойным отношением к женщине, неправильным поведением в семье и в коммунальной квартире⁵.

¹ Об участии трудящихся в охране общественного порядка в стране [Электронный ресурс]: постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 02.03.1959 № 218. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов [Электронный ресурс]: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ Дрижчаная Е.Г. Товарищеский суд и его воспитательно-предупредительная деятельность. Киев, 1986. С. 4.

⁴ Кузнецова Н.Ф. Дела о преступлениях, рассматриваемых товарищескими судами. М., 1962. С. 7.

⁵ Кригер В.И. Деятельность товарищеских судов по предупреждению правонарушений. М., 1973. С. 10.

Важно отметить, что преобладающая часть аморальных поступков и правонарушений в семье возникала на почве пьянства. Поэтому если правонарушитель являлся алкоголиком или наркоманом, товарищеский суд, наряду с применением мер общественного воздействия, был вправе ставить вопрос о его принудительном лечении в установленном законом порядке.

Товарищеский суд был вправе после передачи материалов из органов внутренних дел рассматривать дела о мелком хулиганстве в быту. Гражданин, совершив мелкое хулиганство в быту, мог быть привлечен к административной ответственности или подвергнут общественному порицанию со стороны суда¹.

К подведомственности товарищеского суда относились малозначительные преступления в сфере семейно-бытовых отношений, в числе которых отметим: побои и причинение легких телесных повреждений, не повлекших кратковременного расстройства здоровья или незначительной стойкой утраты трудоспособности, а также различные оскорбления в семье. Следует обратить внимание на тот факт, что дела о данных преступлениях подлежали рассмотрению, если лицо совершило их впервые. Дела об оскорблениях, побоях, легких телесных повреждениях суды могли рассматривать по собственной инициативе либо по заявлению потерпевших, а не только в случаях направления такого рода дел из органов внутренних дел.

К легким телесным повреждениям без расстройства здоровья относились поверхностные повреждения кожного покрова (нанесение ссадин, кровоподтеков), вырывание волос из головы, незначительные и быстро заживающие ожоги. Под побоями понимали неоднократные удары, которые могли и не повлечь видимых повреждений².

По итогам рассмотрения дела товарищеский суд применял к виновному в совершении правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений какую-либо одну меру воздействия. Суд мог обязать принести публичное извинение потерпевшему, объявить товарищеское предупреждение, общественное порицание, общественный выговор, с опубликованием или без опубликования в печати³.

¹ Сусло Д.С. Товарищеские суды. Киев, 1981. С. 21.

² Дзера А.В. Правовые основы деятельности товарищеских судов. Киев, 1986. С. 35.

³ Об утверждении Положения о товарищеских судах и Положения об общественных советах по работе товарищеских судов [Электронный ресурс]: указ Президиума Верховного Совета РСФСР от 11 марта 1977 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Применение мер общественного воздействия в форме товарищеского суда предоставляло гражданам возможность урегулировать, наладить семейно-бытовые отношения без вмешательства милиции. Кроме того, общественное воздействие не влекло правовых последствий, присущих уголовной и административной ответственности.

Таким образом, работа товарищеских судов в рамках взаимодействия существенно разгрузила работу милиции, связанную с необходимостью реагировать на аморальные поступки, правонарушения непроступного характера, малозначительные преступления в семье, и позволила сосредоточить ее внимание на работе с рецидивистами, лицами, состоящими под административным и оперативно-профилактическим надзором, на раскрытии тяжких и особо тяжких преступлений. Кроме того, в результате взаимодействия с общественностью органы внутренних дел значительно укрепили свой авторитет и доверие среди населения.

Анализ становления и развития отечественного законодательства по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений в ретроспективе позволил установить следующее.

В дореволюционный период существовавшее юридическое неравенство между мужчиной и женщиной способствовало тому, что побои, угрозы и унижения в семье по отношению к жене и детям не воспринимались обществом и государством как правонарушения, на которые следовало немедленно реагировать.

С момента принятия Устава Благочиния 1782 г. сфера семейно-бытовых отношений фрагментарно была включена в общий надзор полиции. Складывающаяся традиционная модель правоохранительной полицейской деятельности предполагала реагирование лишь на выявленные факты причинения тяжкого вреда здоровью либо смерти. Предупреждение незначительных правонарушений в исследуемой сфере не входило в компетенцию полиции, т.к. они носили частный характер и не требовали чрезвычайно пристального внимания со стороны государства. В урегулировании семейно-бытовых конфликтов принимали участие священнослужители, родственники, община. Более того, жестокое обращение к женщине и семейно-бытовое насилие считались обыденными явлениями.

В советский период наряду с традиционным полицейским реагированием на правонарушения в исследуемой сфере сформировалась устойчивая модель правоохранительной деятельности, основанной на взаимодействии с общественностью, ведущая роль в которой отводилась органам внутренних дел. Семейно-бытовые отношения являлись неотъемлемой частью общественного порядка, и в случаях совершения антиобщественных действий, административных правонарушений

и преступлений они подпадали под общий административный надзор милиции, определяющий право на вмешательство в частную сферу как со стороны правоохранительных органов, так и со стороны общественных формирований. Административные правонарушения, совершенные в исследуемой сфере, посягали на общественный порядок и пресекались административно-правовыми средствами. К лицу, совершившему административный проступок или незначительное преступление, применялись меры юридической ответственности либо общественного воздействия.

§ 2. Законодательство Российской Федерации о предупреждении и пресечении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений

В соответствии с Конституцией Российской Федерации государство выступает гарантом поддержки семьи как одного из важнейших социальных институтов современного общества. Проводимая государственная семейная политика исходит из целесообразности укрепления семьи, построения семейных отношений на чувствах взаимной любви и уважения, взаимопомощи и ответственности перед семьей всех ее членов¹. Защита семьи является непосредственной обязанностью государства и относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации (ст. 7, 38, п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ)².

Особенность защиты семьи от преступлений и административных правонарушений предполагает использование в семейно-бытовой сфере необходимых инструментов правового регулирования, т.е. соответствующей законодательной базы. Более того, общество ждет от полиции индивидуального, профессионального, проблемно-ориентированного подхода как к потерпевшим от правонарушения, так и к правонарушителю. Это связано с тем, что чувства и эмоции, а также духовные потребности людей составляют тот фундамент в частной сфере, на котором базируются и существуют семейно-бытовые отношения. Они до-

¹ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Рос. газета. 1996. 27 янв.

² Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 31. Ст. 4398. С. 11747-11778.

полняются определенными правами и обязанностями, вытекающими из норм морали и права. В этой связи полиция, выполняя свое предназначение защиты от преступных и иных противоправных посягательств, будет вынуждена вникать в проблемы той или иной семьи, затрагивая родственные связи, личные отношения, уровень домашнего уклада.

Основополагающее значение для предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений имеют нормы Конституции Российской Федерации, в которых заложены фундаментальные принципы организации правоохранительной деятельности в исследуемой сфере общественных отношений. Так, в статье 2 установлено, что деятельность государственных органов по предупреждению и пресечению правонарушений направлена на соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. В статье 21 указывается на недопустимость посягательства на достоинство личности, жестокого или унижающего человеческое достоинство обращения при проведении индивидуальной профилактической работы. Частью 3 ст. 55 определены пределы предупредительной и пресекательной деятельности государства, в соответствии с которыми права и свободы человека и гражданина в сфере семейно-бытовых отношений могут быть ограничены федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты здоровья, прав и законных интересов других лиц. При этом Конституция РФ учитывает общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры, подписанные Российской Федерацией (ч. 4 ст. 15).

Важным международным документом, в котором семья признана естественной и основной ячейкой общества, обладающей правом на защиту как со стороны государства, так и общества от различного рода правонарушений, стала Всеобщая декларация прав человека¹.

Другим значимым документом этого уровня явилась Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин². В соответствии с данным документом дискриминация в отношении женщин несовместима с ее человеческим достоинством и благосостоянием семьи. В 1970-1980-е гг. проблема насилия в семье приобретает статус проблемы прав человека. В этой связи Организацией Объединенных Наций 18 декабря 1979 г. была одобрена Конвенция «О ликвидации всех форм

¹ Всеобщая декларация прав человека // Права человека: сб. междунар. договоров. Нью-Йорк, 1978. С. 1-3.

² Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин от 7 ноября 1967 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/women_discrimination.shtml.

дискриминации в отношении женщин»¹. Конвенция сделала акцент на ответственности правительств за дискриминацию женщин в частной сфере. Резолюцией 48/104 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 декабря 1993 г. принята Декларация об искоренении насилия в отношении женщин² (далее – Декларация), которая подтвердила, что насилие в отношении женщин в семье является нарушением прав человека и основных свобод. На международном уровне признано, что число правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений возрастает, и они затрагивают почти всех женщин независимо от их социального и имущественного положения и собственно уровня культуры.

Декларация определила основные формы проявления насилия в семье, к которым относятся: физическое, половое и психологическое насилие; причинение побоев; изнасилование жены мужем; половое вынуждение в отношении девочек в семье и др. В документе отмечалось, что для их ликвидации необходимо принять срочные и эффективные меры в части разработки в рамках внутреннего законодательства административных санкций для наказания за правонарушения и возмещения ущерба, причиненного женщине; принятия соответствующих мер для специальной подготовки сотрудников правоохранительных органов, осуществляющих предупреждение и пресечение правонарушений, с учетом необходимости понимания особых потребностей женщин.

Таким образом, международное сообщество признало объективную необходимость противодействия правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений как на мировом уровне, так и на уровне национального законодательства. Международный опыт борьбы с правонарушениями в сфере семейно-бытовых отношений указывает на то, что основным субъектом здесь по-прежнему остаются органы полиции, однако они выполняют свои полномочия во взаимодействии с социальными службами и судом. В настоящее время в 143 странах мира действуют законы против домашнего насилия³. В США, Германии, Великобритании приняты специальные законы, регулирующие общественные отношения в сфере предупреждения семейно-бытового насилия⁴.

¹ О ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин: конвенция от 18 декабря 1979 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/cedaw.shtml.

² Декларация об искоренении насилия в отношении женщин от 20 декабря 1993 г. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/violence.shtml.

³ Волосова Н.Ю. Понятие семейного (домашнего) насилия: дискуссионные вопросы терминологического соответствия // Вопросы российского и международного права. 2020. Т. 10. № 11-1. С. 88.

⁴ Евсикова Е.В. Органы внутренних дел как субъект предупреждения... С. 58.

Указанные нормативные правовые акты определили принципиальную основу, дающую полноценную возможность полицейского реагирования, согласно которой семейно-бытовое насилие не является частным делом, а рассматривается как общественно опасное деяние, преследуемое по закону.

В составе британской полиции созданы специальные группы по противодействию домашнему насилию. В случае обращения в полицию о совершении домашнего насилия должностные лица проводят первоначальное расследование и собирают все доступные свидетельства, производят арест подозреваемого (для такого ареста ордера не требуется, так же как и не требуется наличия свидетелей нападения), пытаются получить заявление от жертвы преступления. Полиция вправе до передачи дела в суд выдать правонарушителю предупредительное уведомление. В нем изложено требование прекратить досаждать жертве, а в случаях, когда они проживают вместе, покинуть помещение, в котором проживает лицо, пострадавшее от домашнего насилия, и не вступать с этим лицом в какой-либо контакт. Цель уведомления состоит в обеспечении незамедлительной защиты жертвы домашнего насилия от будущего насилия или угроз со стороны подозреваемого. Если полиция полагает, что в конкретном случае требуется защита, уведомление об этом может быть выдано независимо от мнения жертвы преступления¹.

В США одним из административно-правовых средств предупреждения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений является «Защитный ордер бытовых отношений». Ордер выносится судом после совершения правонарушения как мера недопущения дальнейшего либо повторного совершения противоправных деяний в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях. Суть ордера состоит в том, что на основании судебного решения правонарушителю может быть запрещено «приближаться к члену семьи ближе, чем на 100 метров, звонить или беспокоить иным образом, иначе это лицо может быть подвергнуто аресту, т.к. нарушение требований ордера является преступлением»².

В Польше согласно процедуре «Голубые карты» полицейские при получении информации о фактах насилия в семье имеют право вме-

¹ Домашнее насилие по законодательству зарубежных стран: ответственность и превенция / И.С. Власов [и др.]. М., 2013. С. 210-211.

² Кардашевский В.В. Актуальные вопросы применения международного опыта административно-правового регулирования профилактики и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений // Вестник Моск. ун-та МВД России. 2016. № 7. С. 148.

шаться в частную сферу. Это происходит на основании приказа дежурного отделения полиции; приказа, изданного иным уполномоченным лицом; по собственной инициативе, на основе данных о наличии или обоснованной возможности совершения домашнего насилия и необходимости оказания помощи ее жертвам. Рассматриваемая процедура выполняет функции стандартизации полицейских учетов о проведенном вмешательстве, информирования для потерпевших, определяет контакт полицейских с жертвой и виновником насилия, создает возможности координирования действий учреждений, а также организации ответственных за помощь пострадавшим от насилия, помогает более подробно обличить угрозу насилия¹.

В Китае установлена как уголовная, так и административная ответственность за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. Так, статья 49 Конституции КНР указывает, что семья находится под охраной государства. Запрещается жестокое обращение со стариками, женщинами и детьми². Согласно статье 43 Закона КНР «О браке» в случае домашнего насилия или жестокого обращения со стороны супруга пострадавшие вправе обратиться за помощью в комитеты городского и сельского населения, которые должны оказать необходимое воздействие и провести медиацию конфликта. В случае непосредственного применения домашнего насилия пострадавшая сторона вправе обратиться в органы общественной безопасности, которые обязаны прекратить домашнее насилие. При обращении стороны, пострадавшей от домашнего насилия или жестокого обращения, органы общественной безопасности должны применить административное наказание в соответствии с положениями законодательства об административных наказаниях за нарушение общественного порядка³. Законом Китайской Народной Республики «О борьбе с домашним насилием» в ст. 2 установлено легальное определение «домашнего насилия». Под данным явлением подразумевается нанесение побоев, увечий, связывание, ограничение свободы, повседневные оскорбления, угрозы и другие действия, наносящие физический и моральный вред.

Интересно, на наш взгляд, законодательство Грузии, которое пошло по пути криминализации насилия в семье, выделив отдельно ответственность за семейные преступления. В Грузии были конкретизирова-

¹ Червинская-Якимюк Э.Ф. Женщина как жертва насилия в семье // Полицейская деятельность. 2014. № 1. С. 19.

² URL: https://chinalaw.center/constitutional_law/china_constitution_revised_2004_russian/.

³ URL: <http://chinahelp.me/registry-office/zakon-knr-o-brake>.

ны акты семейного насилия, а преступник и члены семьи признаны в качестве специальных субъектов.

В России одним из первых нормативных правовых актов, принятых на основе Декларации об искоренении насилия в отношении женщин 1993 г. и направленных на предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, явилось постановление Правительства от 8 января 1996 г. «О Концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации»¹.

С учетом национальных и культурных особенностей нашей страны в документе на государственном уровне были определены формы насилия в отношении женщин, такие как принуждение к сожительству, бытовое насилие, убийство на почве алкоголизма, наркомании, садизм, систематическое избиение и психологическое насилие. На правительственном уровне была подчеркнута необходимость разработки административных санкций для наказания за правонарушения в семье. В целом принятие данного документа было обусловлено потребностью снижения роста правонарушений в отношении женщин в семье.

В период с 1994 по 1996 г. число преступлений, по которым потерпевшими являлись женщины, возросло на 7,9% и составило 610 тыс. против 565 тыс. в 1994 г. Доля преступлений, совершенных из ревности, ссор и семейно-бытовых конфликтов, возросла с 7,0% в 1994 г. до 12,9% в 1996 г.²

Объективные экономические и социальные причины роста правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений определили необходимость издания Указа Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 712 «Об основных направлениях государственной семейной политики»³. Данный нормативный правовой акт был направлен на стабилизацию материального положения российских семей, снижение числа малообеспеченных семей, увеличение помощи нетрудоспособным членам семьи.

В развитие указанных выше нормативных правовых актов был принят Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», который установил правовые основы регулирования обще-

¹ О Концепции улучшения положения женщин в Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Российской Федерации от 8 января 1996 г. № 6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² URL: <http://www.harmony.baikal.ru/center/statist.htm>.

³ Об основных направлениях государственной семейной политики: Указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 712 // Рос. газета. 1996. 21 мая.

ственных отношений, связанных с деятельностью по профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних. Нормы данного закона непосредственно затрагивают сферу семейно-бытовых отношений. Это связано, прежде всего, с выявлением, организацией и проведением профилактической работы с семьями, находящимися в социально опасном положении, в которых родители не исполняют своих обязанностей по воспитанию, обучению и (или) содержанию детей и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. «О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений»¹ создается координационный орган, необходимый для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений, в т.ч. и в сфере семейно-бытовых отношений. Приоритетными задачами комиссии являются: координация деятельности субъектов профилактики; выработка решений и координация организационно-практических мероприятий; разработка комплексных мер по приоритетным направлениям профилактики правонарушений, их внедрение в практическую деятельность; организация и проведение на федеральном уровне общероссийских и межрегиональных профилактических мероприятий, направленных на снижение уровня правонарушений на территории Российской Федерации.

Закон о полиции определил новую социально-защитную модель деятельности органов внутренних дел². Приоритетными функциями полицейской деятельности стали защита личности, общества, государства от противоправных посягательств, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, в т.ч. в исследуемой сфере.

Нормы Федерального закона от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ «Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации»³ определили обстоятельства, ухудшающие условия жизнедеятельности гражданина в семье: внутрисемейные конфликты с лицами, страдающими наркотической или алкогольной зависимостью, психическими

¹ О Правительственной комиссии по профилактике правонарушений: постановление Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 216 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 14. Ст. 1410.

² Амельчаков И.Ф., Озеров И.Н., Карагодин А.В. Об организации и мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений и административных правонарушений в жилом секторе // Проблемы правоохранительной деятельности. 2012. № 1. С. 4.

³ Об основах социального обслуживания граждан в Российской Федерации: федеральный закон от 28 декабря 2013 г. № 442-ФЗ // Рос. газета. 2013. 30 дек.

расстройствами, имеющими пристрастие к азартным играм, а также насилие в семье.

Министерством внутренних дел Российской Федерации подготовлена государственная программа «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности»¹. В программе содержатся ожидаемые результаты снижения числа деяний: по ст. 105 УК РФ – до 24,5%; по ст. 111 УК РФ – до 23,7%; по ст. 112 УК РФ – до 22,1% от общего количества преступлений.

Принятая распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года² (далее – Концепция) содержит систему принципов, задач и приоритетных мер, направленных на поддержку, укрепление и защиту семьи как фундаментальной основы российского общества. Концепция определила единый порядок отнесения семей к категории находящихся в социально опасном положении; необходимость развития кризисных центров для жертв домашнего насилия и создания программ по работе с лицами, подвергающимися психическому или физическому насилию со стороны членов своей семьи.

Непрекращающиеся факты правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, и прежде всего убийств и причинения тяжкого вреда здоровью, привели к тому, что личная безопасность каждого гражданина, в т.ч. и в семье, стала элементом национальной безопасности и вошла в сферу национальных интересов страны³.

В целях создания в стране единой системы профилактики правонарушений, способствующей минимизации процессов отставания уровня общественно-правового контроля над преступностью, его несоответствия ее качественным и количественным показателям, принимается

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействия преступности»: постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 345 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 18. Ч. 4. Ст. 2188.

² Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: принята Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р // Собрание законодательства Российской Федерации. № 35. Ст. 4811.

³ Стратегия национальной безопасности Российской Федерации [Электронный ресурс]: принята Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»¹.

Положения данного нормативного правового акта явились базовыми по отношению к другим законам, направленным на предупреждение правонарушений².

Закон определил правовые и организационные основы системы профилактики правонарушений, общие правила ее функционирования и направления, виды профилактики правонарушений и формы профилактического воздействия. Однако, несмотря на актуальность и сложность задач предупреждения и пресечения правонарушений в исследуемой сфере, закон не отнес решение этой проблемы к основным направлениям деятельности субъектов профилактики. Меры профилактики семейно-бытового насилия недостаточны.

Федеральным законом от 7 февраля 2017 г. «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации» были декриминализованы побои, совершенные в отношении близких лиц. С этого момента данное противоправное деяние перешло в разряд административных правонарушений. Данный закон был неоднозначно воспринят в современном российском обществе, нашлись его как сторонники, так и противники, требовавшие усиления уголовной ответственности за насилие в семье.

В принятой Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы выделено отдельное направление – «Профилактика и предупреждение социального неблагополучия женщин и насилия в отношении женщин». Целью реализации данного направления является сокращение числа случаев семейно-бытового насилия в отношении женщин. Достижение указанной цели возможно через решение следующих задач:

1) совершенствование законодательства в сфере профилактики семейно-бытового насилия;

2) проведение мониторинга эффективности реализации мер по профилактике семейно-бытового насилия в целях оценки масштабов и быстрого реагирования на факты такого насилия;

¹ Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Рос. газета. 2016. 28 июня.

² Емельянова А.Г. Новое законодательство о профилактике правонарушений и совершенствование правового регулирования профилактики правонарушений осужденных // Вестник Кузбасского института. 2016. № 3 (28). С. 44.

3) формирование эффективных моделей профилактики семейно-бытового насилия;

4) расширение практики проведения информационно-образовательных мероприятий по вопросам профилактики семейно-бытовых правонарушений, в т.ч. для сотрудников правоохранительных органов, судей, сотрудников организаций здравоохранения, психологов и социальных работников, оказывающих помощь женщинам в кризисных ситуациях;

5) развитие и укрепление материально-технической базы учреждений, оказывающих услуги женщинам и детям, пострадавшим (страдающим) от насилия в семье, включая кризисные центры для женщин как меры безопасности на период разрешения конфликта, в т.ч. семейного, ставшего причиной насилия;

6) содействие некоммерческим организациям, предоставляющим убежище жертвам семейного насилия и оказывающим им психологическую и социальную поддержку;

7) разработка и внедрение воспитательных и обучающих программ по ненасильственным методам разрешения конфликтов для детей, подростков и молодежи;

8) разработка и реализация мероприятий в целях формирования в обществе непримиримого отношения к таким явлениям.

В рамках единой государственной политики, направленной на предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений в субъектах Российской Федерации, распоряжениями и постановлениями органов государственной власти созданы различные межведомственные комиссии по профилактике правонарушений, приняты целевые, комплексные государственные программы (Республика Алтай, Курская область и др.)¹.

¹ Об утверждении государственной программы Курской области «Профилактика правонарушений в Курской области» [Электронный ресурс]: постановление администрации Курской области от 2 декабря 2016 г. № 915-ПА; Об утверждении государственной программы Республики Алтай «Комплексные меры профилактики правонарушений и защита населения и территории Республики Алтай от чрезвычайных ситуаций» [Электронный ресурс]: постановление правительства Республики Алтай от 28 октября 2016 г. № 313. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Основной задачей многих государственных целевых программ является снижение уровня тяжких и особо тяжких преступлений, в т.ч. в семейно-бытовой сфере¹.

Большинство программ направлено на активизацию института социальной профилактики правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений через систему взаимодействия между учреждениями образования, здравоохранения, социального обслуживания, органами опеки и попечительства, жилищно-коммунальными организациями с органами внутренних дел и общественными объединениями (организациями).

В программах указывается на необходимость повышения эффективности деятельности полиции посредством выявления лиц, допускающих правонарушения в рассматриваемой сфере, их постановки на профилактический учет и проведения с ними индивидуальной профилактической работы².

На муниципальном уровне также принимаются программы профилактики правонарушений. Анализ содержания программ указывает, что требуется взаимодействие сотрудников полиции, добровольных народных дружин и должностных лиц органов местного самоуправления, направленное на выявление и привлечение к административной ответственности граждан за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. К основным задачам, обозначенным в большинстве муниципальных программ, относится активизация работы по предупреждению и профилактике правонарушений, связанных с насилием в семье. Реали-

¹ Об утверждении государственной программы Тюменской области «Профилактика правонарушений до 2020 года» [Электронный ресурс]: постановление правительства Тюменской области от 21 декабря 2018 г. № 516-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² О профилактике правонарушений в Архангельской области [Электронный ресурс]: закон Архангельской области от 28 апреля 2012 г. № 460-30-ОЗ; О профилактике правонарушений в Республике Бурятия [Электронный ресурс]: закон республики Бурятия от 13 октября 2010 г. № 1570-IV; Об отдельных вопросах профилактики правонарушений в Забайкальском крае [Электронный ресурс]: закон Забайкальского края от 14 марта 2018 г. № 1569-33К; О профилактике правонарушений в Республике Саха (Якутия) [Электронный ресурс]: закон Республики Саха (Якутия) от 15 июня 2005 г. № 243-З № 493-III; О профилактике правонарушений в Чувашской Республике [Электронный ресурс]: закон Чувашской Республики от 22 февраля 2017 г. № 5; О профилактике правонарушений в Карачаево-Черкесской Республике [Электронный ресурс]: закон Карачаево-Черкесской Республики от 14 мая 2015 г. № 12-РЗ; О профилактике правонарушений в Липецкой области [Электронный ресурс]: закон Липецкой области от 15 декабря 2015 г. № 478-ОЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

зация указанных задач возложена на управления социальной защиты населения и территориальные органы МВД России на районном уровне. Профилактика правонарушений в исследуемой сфере включает ряд регулярно проводимых мероприятий. В частности, сюда входят пополнение банка данных о выявленных фактах противоправного поведения в семейно-бытовых отношениях, проведение социологических исследований по изучению общественного мнения.

Анализ современного состояния законодательства Российской Федерации, направленного на противодействие правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений, показывает, что оно носит административно-правовой характер, регулирующий деятельность полиции в исследуемой сфере. Представленные нормативные правовые акты определяют исходные требования, относящиеся к деятельности по борьбе с правонарушениями¹. В настоящее время прослеживается отчетливая тенденция, направленная на минимизацию вовлечения граждан, состоящих в семейно-бытовых отношениях, в сферу уголовной политики государства, происходят процессы декриминализации. Определен приоритет превентивных мер профилактического воздействия над репрессивными.

Тем не менее, несмотря на количественную составляющую нормативных правовых актов, российское законодательство, направленное на профилактику правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, разрозненно и требует дополнения и совершенствования. Особенность защиты семьи от преступлений и административных правонарушений со стороны государства предполагает использование в семейно-бытовой сфере необходимых инструментов правового регулирования и должного уровня взаимодействия всех субъектов профилактики. Значительное число обращений граждан, пострадавших от противоправных деяний, в полицию и кризисные центры свидетельствует о том, что предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений необходимо выделить в отдельное направление профилактической деятельности. Этому будет способствовать, прежде всего, выделение административно-правовых деликтов, совершаемых в исследуемой сфере, из общего числа противоправных деяний на основе специальных критериев, характеризующих состав правонарушения и специфику семейно-бытовых отношений.

¹ Шергин А.П. О концепции административной политики // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права. М., 2003. С. 26.

Согласно приказу МВД России от 19 февраля 2015 г. № 269 «Об утверждении формы статистической отчетности “Профилактика”», из общего числа преступлений, совершенных на бытовой почве, были выделены уголовно наказуемые деяния, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений. Основопологающим критерием выделения рассматриваемой категории преступлений послужило статистически преобладающее физическое насилие, посягающее на здоровье и жизнь граждан, совершенное лицами, состоящими с потерпевшими в семейно-бытовых отношениях. Учету в системе МВД России подлежит физическое насилие в сфере семейно-бытовых отношений, которое проявляется в следующих преступлениях: убийство (ст. 105 УК РФ); умышленное причинение тяжкого вреда здоровью (ст. 111 УК РФ); умышленное причинение средней тяжести вреда здоровью (ст. 112 УК РФ); умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 115 УК РФ); нанесение побоев лицом, подвергнутым административному наказанию (ст. 116.1 УК РФ); истязание (ст. 117 УК РФ). К проявлению психического насилия относится угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью (ст. 119 УК РФ). Суммарное количество зарегистрированных преступлений в рассматриваемой сфере, без учета административных правонарушений, составляет 41,1% от общего числа преступлений, совершенных на бытовой почве.

Следует отметить, что существующий статистический учет правонарушений в исследуемой сфере далеко не полный. Во-первых, учет ведется только в отношении женщин и несовершеннолетних. Не учитываются мужчины, лица пожилого возраста, инвалиды. Во-вторых, статистика не учитывает административные правонарушения, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях, совершенные в исследуемой сфере, которые являются фоном для совершения преступлений и могут перерасти в преступления. Административно-правовые меры предупреждения и пресечения, применяемые полицией, должны быть сопоставимы с характером совершенного правонарушения, личностью правонарушителя и потерпевшего. В этой связи противодействие административным правонарушениям посредством административного наказания является одновременно и борьбой с преступлениями.

Неразработанность критериев выделения правонарушений, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, обеспечивает неполноту статистической отчетности, что, в свою очередь, сужает масштаб исследуемой проблематики. Недостоверность информации отрицательно сказывается на разработке и внедрении в правоприменительную деятельность полиции административно-правовых мер, направленных на про-

тивоедействие данным правонарушениям. Существующая статистика не дает объективной информации о правонарушителях, потерпевших, а также масштабе противоправности в исследуемой сфере. Это еще раз подчеркивает актуальность и сложность проблемы предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений и вместе с тем говорит о масштабах латентности совершаемых противоправных деяний.

Исследование регионального законодательства об административных правонарушениях позволило установить, что в настоящее время в восьми субъектах Российской Федерации действует норма, предусматривающая административную ответственность за административные правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений («семейно-бытовое дебоширство»¹, «бытовое дебоширство»², «создание конфликтных ситуаций в семейно-бытовых отношениях»³). Однако она не входит в административно-юрисдикционные полномочия полиции.

Проведенный анализ составов «семейно-бытовое дебоширство», «бытовое дебоширство», «создание конфликтных ситуаций в семейно-бытовых отношениях», закрепленных в законах об административной ответственности вышеперечисленных субъектов Российской Федерации, показывает, что рассматриваемые правонарушения имеют разный

¹ Об административных правонарушениях в Чувашской Республике [Электронный ресурс]: закон Чувашской Республики от 23 июля 2003 г. № 22. URL: http://chuvashia.news-city.info/docs/sistemst/dok_oerttb.htm; Об административных правонарушениях в Республике Алтай [Электронный ресурс]: закон Республики Алтай от 10 ноября 2015 г. № 69-РЗ; Об административных правонарушениях на территории Забайкальского края [Электронный ресурс]: закон Забайкальского края от 2 июля 2009 г. № 198-33К. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»; Кодекс Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23 июня 2011 г. № 413-З. URL: <http://docs.cntd.ru/document/935122794>.

² Об административной ответственности в Кировской области: закон Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО. URL: <http://docs.cntd.ru/document/973018673>; Об административных правонарушениях на территории Саратовской области: закон Саратовской области от 29.07.2009 № 104-ЗСО. URL: <http://docs.cntd.ru/document/933012937>; Об административной ответственности на территории Республики Мордовия: закон Республики Мордовия от 15 июня 2015 г. № 38-З. URL: <http://docs.kodeks.ru/document/802012251#>; Кодекс Костромской области об административных правонарушениях от 21.07.2008 № 352-4-ЗКО [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

³ Кодекс Нижегородской области об административных правонарушениях от 20 мая 2003 г. № 34-З. URL: <http://docs.cntd.ru/document/944917687>.

объект посягательства. Высказанное предположение находит свое подтверждение в научных исследованиях, комментариях, иной специальной литературе. В частности, А.И. Каплунов к административно наказуемым и посягающим на общественный порядок деяниям относит «семейно-бытовое дебоширство», предусмотренное ст. 19 Закона Чувашской Республики от 23 июля 2003 г. № 22 «Об административных правонарушениях в Чувашской Республике», а также «бытовое дебоширство», предусмотренное ст. 3.12 Закона Кировской области от 4 декабря 2007 г. № 200-ЗО «Об административной ответственности в Кировской области»¹.

По мнению А.В. Шевцова, объектом посягательства административных правонарушений «семейно-бытовое дебоширство» и «бытовое дебоширство» в Чувашской Республике, Республике Мордовия, Кировской области являются права членов семьи на здоровье, честь, достоинство и покой в жилом помещении².

Объективная сторона составов «семейно-бытовое дебоширство» и «бытовое дебоширство» представляет собой «систему предусмотренных нормами административного права признаков, характеризующих внешнее проявление правонарушения»³. К данным проявлениям относятся действия, нарушающие право членов семьи на покой и безопасность в месте проживания (пребывания) – в квартире, доме, на даче и т.п. Данные действия проявляются в явном неуважении к члену семьи, сопровождаются устраиванием беспорядка, шумом, оскорбительным обращением к члену семьи, нецензурной бранью, повреждением имущества, буйством.

Таким образом, противоправные действия являются формой проявления психического насилия, когда нарушают права лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, на спокойствие и безопасность.

К общему факультативному признаку объективной стороны рассматриваемых противоправных деяний относится конфликт между лицами, состоящими в семейно-бытовых отношениях, причем он может быть условно ограничен общей территорией пребывания и (или) прожи-

¹ Административное право: учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. М., 2011. С. 376.

² Шевцов А.В. Законодательство субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях и его реализация органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2010. С. 111-112.

³ Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. М., 2007. С. 554.

вания. Вытекающие из семейно-бытового конфликта действия правонарушителя посягают на здоровье, права, честь и достоинство гражданина.

Проанализировав признаки составов административных правонарушений, мы убедились, что остаются неопределенными границы семейно-бытовых отношений и состав участников (субъектов) рассматриваемых правоотношений.

Содержательной стороне семейно-бытовых отношений большое внимание уделялось в социологических исследованиях. В частности, А.Н. Божедонова полагает, что семейно-бытовые отношения относятся к специфическому виду социальных отношений, представляющих собой форму взаимодействия в семье в ходе удовлетворения материальных и духовных потребностей, внепроизводственного общения и деятельности в нерабочее время, необходимых для воспроизводства человека¹. По мнению Г.М. Хамидовой, отношения указанного вида носят многоплановый характер, сложны по своей структуре, поскольку в их систему в качестве элементов включаются отношения собственности, различные формы быта, традиции и обычаи, нормы морали, психологические факторы, специфические национальные черты².

Одной из существенных проблем, связанных с выделением субъектов (участников) семейно-бытовых отношений, является отсутствие в Семейном кодексе Российской Федерации (далее – СК РФ)³ легального понятия «семья». Тем не менее законодатель, устанавливая состав семьи, заложил критерии семейного и бытового характера. В частности, Федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ «О прожиточном минимуме в Российской Федерации» в ст. 1, раскрывая понятие семьи, указал на лиц, связанных родством и (или) свойством, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство⁴.

Аналогичная трактовка содержится в понятии «малоимущая семья». Согласно ст. 13 Федерального закона от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи», в со-

¹ Божедонова А.Н. Семейно-бытовые отношения в условиях реформирования России как фактор социальной политики на материалах Республики Саха (Якутия): дис. ... канд. филос. наук. Ярославль, 1999. С. 3.

² Хамидова Г.М. Диалектика семейно-бытовых отношений в системе социалистического образа жизни: дис. ... д-ра филос. наук. Ташкент, 1984. С. 15.

³ Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Рос. газета. 1996. 27 янв.

⁴ О прожиточном минимуме в Российской Федерации: федеральный закон от 24 октября 1997 г. № 134-ФЗ // Рос. газета. 1997. 29 окт.

став малоимущей семьи включаются лица, связанные родством и (или) свойством, браком. К ним относятся «совместно проживающие и ведущие совместное хозяйство супруги, их дети и родители, усыновители и усыновленные, братья и сестры, пасынки и падчерицы»¹. Таким образом, к критериям семейного характера относятся родство, свойство и брак, к бытовым критериям – ведение совместного хозяйства и совместное проживание. Следует обратить внимание на тот факт, что в сферу регулирования семейного законодательства (ст. 2 СК РФ) входят как личные неимущественные (внутрисемейные) отношения между членами семьи, так и имущественные (бытовые).

Семейные отношения носят личный и, как правило, нематериальный характер. Данные отношения направлены на создание семьи, рождение и воспитание детей, заботу и поддержание родителей в старости, удовлетворение духовных потребностей человека. Бытовые отношения преимущественно направлены на удовлетворение необходимых материальных потребностей людей в пище, жилище, одежде, лечении и поддержании здоровья и т.д. Таким образом, семейно-бытовые отношения представляют собой совокупность духовных и материальных отношений, необходимых для естественного развития семьи в целом и каждого ее члена индивидуально.

Семейно-бытовые отношения гораздо шире семейных по количеству участвующих субъектов, в частности, за счет внебрачного либо добрачного сожительства и материально-хозяйственной составляющей. Отправной точкой возникновения семейно-бытовых отношений являются добрачные отношения между мужчиной и женщиной. Они появляются с момента совместного проживания на одной жилплощади и ведения совместного хозяйства (совместная покупка продуктов питания, одежды, оплата коммунальных услуг и т.д.). Причем в большинстве случаев целью добрачного сожительства является дальнейшее вступление в брак. Внебрачное сожительство также присутствует в современном российском обществе, и отношения между лицами носят семейно-бытовой характер. Однако полнотой семейных и имущественных прав обладают только официальные супруги, находящиеся в нерасторгнутом моногамном браке². Окончание сожительства и разрыв общения ведет

¹ О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи: федеральный закон от 5 апреля 2003 г. № 44-ФЗ // Рос. газета. 2003. 9 апр.

² Паничкин В.Б., Паничкина Е.В. Предпосылки и способы институционализации сожительства в брак в российском праве // Семейное и жилищное право. 2017. № 4. С. 15.

к прекращению семейно-бытовых отношений, за исключением случаев, связанных с воспитанием и содержанием совместных детей.

Заключение брака в органах ЗАГС также означает установление семейно-бытовых отношений. В результате этого создается семья и между супругами происходит распределение прав, обязанностей и ответственности в семье.

В соответствии со ст. 2 СК РФ к членам семьи относятся супруги, родители и дети. Семейный кодекс и принятая судебная практика рассматривают семью как единое целое, и поэтому в состав семьи входят как родители мужа, так и родители жены¹. Они также будут относиться к субъектам семейно-бытовых отношений. В этой связи семейно-бытовые отношения будут развиваться как между престарелыми родителями и их взрослыми детьми, так и между внуками, обеспечивая преемственность поколений.

Следует отметить, что семейно-бытовые отношения возникают естественным путем, в результате родства по нисходящей и восходящей линии, а также путем усыновления, опеки и попечительства. Основными особенностями семейно-бытовых отношений являются их добровольный и длящийся характер, а также минимальная правовая регламентация. Субъектами семейно-бытовых отношений являются физические лица, независимо от их возраста, а также правоспособности и дееспособности. Они связаны браком, родством и/или свойством, совместно проживают и/или ведут совместную материально-хозяйственную деятельность (внебрачное или добрачное сожителство).

Ключевым моментом, отличающим административное правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений от иных административно-правовых деликтов, является наличие специального субъекта административной ответственности.

По мнению профессора В.В. Денисенко, к специальному субъекту относится физическое лицо, наделенное определенными признаками, необходимыми для привлечения его к ответственности за совершенное правонарушение².

А.Ю. Якимов считает, что специальными субъектами административной ответственности являются определенные лица, непосредственно

¹ Постановление ФАС Московского округа от 29 сентября 2008 г. № КА-А40/6198-08-О по делу № А40-59215/07-129-352; Постановление ФАС Уральского округа от 28 марта 2005 г. № Ф09-996/05-АК по делу № А50-45785/04 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «Консультант-Плюс».

² Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. С. 215.

упомянутые в диспозиции или санкции правовой нормы, предусматривающей ответственность за соответствующие деликты¹. Наличие специального субъекта в конструкции состава административного правонарушения подчеркивает Б.В. Россинский. По мнению исследователя, под специальными субъектами понимаются лица, которые характеризуются рядом специфических признаков, прямо указанных в правовой норме и обязательных для данного состава правонарушения².

Анализ законодательства Российской Федерации об административных правонарушениях показал, что специальный субъект административного правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений характеризуется такими признаками, как наличие социального статуса в виде семейного положения (брак, родство, свойство), совместное проживание (внебрачное либо добрачное сожитительство) и выполнение определенных обязанностей, связанных с содержанием и воспитанием детей (родители и лица, их замещающие).

Обобщая изложенное выше, полагаем, что дифференциация административно-правовых деликтов, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, из общего числа противоправных деяний должна осуществляться согласно следующим критериям:

1) наличие специального субъекта – физического лица, достигшего на момент совершения административного правонарушения 16-летнего возраста, состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях;

2) определенный состав участников семейно-бытовых отношений, к которым относятся:

➤ лица, вступившие в законный брак (супруги);

➤ лица, связанные близким родством, т.е. родственники по прямой восходящей и нисходящей линии: дети, родители, усыновленные, усыновители, родные сестры и братья (полнородные и неполнородные), внуки, бабушки, дедушки;

➤ лица, связанные свойством (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены);

➤ сожители, совместно проживающие и (или) ведущие совместную материально-хозяйственную деятельность или воспитывающие ребенка;

¹ Якимов А.Ю. Собственники (владельцы) транспортных средств, участвующих в дорожном движении, как специальные субъекты юридической ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 11. С. 32.

² Постатейный научно-практический комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10 / под общ. ред. Б.В. Россинского. Библиотечка «Российской газеты», 2014. Вып. VII–VIII. 800 с.

3) формой административного правонарушения является персонифицированное физическое и (или) психическое насилие, составную часть которого представляет семейно-бытовой конфликт;

4) деликты указанного вида совершаются преимущественно в месте совместного проживания (пребывания);

5) объектом посягательства являются права, здоровье, личная свобода, честь и достоинство лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях.

На основе представленных критериев, полученных в результате анализа составов административных правонарушений, закрепленных в КоАП РФ и законах субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях, а также общих признаков административно-правовых деликтов, автором предлагается определение понятия административного правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

Под административным правонарушением в сфере семейно-бытовых отношений понимается противоправное виновное деяние лица, обладающего признаком специального субъекта, а именно состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях, совершенное в результате семейно-бытового конфликта преимущественно в месте совместного проживания и посягающее на права, здоровье, личную свободу, честь и достоинство лица, состоящего с ним в семейно-бытовых отношениях, ответственность за которое предусмотрена законодательством об административных правонарушениях.

Раскрытие юридического содержания понятия «правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений» имеет большое значение не только для теории административного и уголовного права, но и для практики применения соответствующих положений законодательства полицией. В теории права общепризнанным является положение о том, что фактическим основанием для привлечения лица к юридической ответственности служит правонарушение, допущенное этим лицом, т.е. его противоправное деяние (действие или бездействие), проявляющееся в несоблюдении (неисполнении) правовой нормы¹. Попытки сформулировать понятие «правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений» неоднократно предпринимались в административно-правовой науке.

М.В. Барышников рассматривает «правонарушение на почве семейно-бытовых отношений как предусмотренное законом умышленное или неосторожное деяние, совершенное в сфере семейного или жилищного быта в результате конфликта между лицами, состоящими в брачно-семейных, родственных, дружеских, соседских отношениях, по личным

¹ Теория государства и права: курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2001. С. 585.

неприязненным мотивам и посягающее на жизнь, здоровье, личную свободу, честь и достоинство, общественный порядок»¹.

А.Н. Кокорев и М.С. Лаврентьева полагают, что «правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений представляет собой общественно опасное деяние, совершенное на почве длительных неприязненных отношений между членами одной семьи, родственниками, друзьями, соседями и близкими знакомыми, характеризующееся стремлением удовлетворить свои личностные потребности в ущерб другой стороне и зачастую сопровождающееся провоцирующим поведением потерпевшего»².

О.А. Шелег к правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений относит «противоправные деяния, посягающие на жизнь и здоровье, личную свободу, честь и достоинство людей, общественный порядок, в основе которых лежат неприязненные взаимоотношения либо внезапно возникшие конфликты между близкими родственниками, членами семьи»³.

Принимая во внимание изложенное выше, следует отметить, что в представленном О.А. Шелег определении не указано, что противоправные деяния посягают на такие права граждан, как личная неприкосновенность, личная безопасность, спокойствие и отдых. В свою очередь М.В. Барышников и А.Н. Кокорев, М.С. Лаврентьева искусственно расширяют сферу семейно-бытовых отношений, относя к кругу участников семейно-бытовых отношений друзей, близких знакомых, соседей. По нашему мнению, это препятствует мониторингу, приводит к недооценке реальной опасности правонарушений в исследуемой сфере и может снизить значимость рассматриваемой проблемы. В широком смысле правонарушения, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений, следует рассматривать в совокупности с ранее указанными уголовно наказуемыми деяниями, отдельными составами административных правонарушений, содержащимися в главах 5 и 6 КоАП РФ, а также законами субъектов Российской Федерации об административной ответственности.

Проанализировав законодательство Российской Федерации, общепризнанные нормы международного права, научные исследования о де-

¹ Барышников М.В. Организация деятельности участковых... С. 14.

² Кокорев А.Н., Лаврентьева М.С. Организация деятельности участковых уполномоченных милиции. С. 111.

³ Шелег О.А. К вопросу о предупреждении участковым уполномоченным полиции административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений // Актуальные проблемы борьбы с преступлениями и иными правонарушениями: мат-лы XI междунар. науч.-практ. конф-ции: в 2 ч. Барнаул, 2013. Ч. 2. С. 33.

тельности полиции зарубежных стран, правоприменительную практику, следует отметить, что лица, пострадавшие от семейно-бытового насилия, нуждаются в эффективных мерах административно-правовой защиты.

По нашему мнению, этого можно достичь только в комплексе, путем введения в КоАП РФ отдельной нормы, устанавливающей административную ответственность за правонарушение в исследуемой сфере, законодательного закрепления и внедрения в полицейскую практику дополнительных профилактических мер административно-правового воздействия на правонарушителя, отнесения предупреждения семейно-бытового насилия к основным направлениям профилактики правонарушений.

§ 3. Административная ответственность за правонарушения, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений

В предупреждении и пресечении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений важнейшую роль играет институт административной ответственности. По мнению И.А. Галагана, административная ответственность неразрывно связана с отправлением функций государства по защите прав и свобод, интересов всего общества¹. Административная ответственность является непосредственным отражением потребности государства и общества в противодействии деструктивной системе – административной деликтности². Важнейшей задачей государства является защита общественных отношений от административных правонарушений. Как справедливо отмечает А.П. Шергин, выработка стратегии противодействия этим правонарушениям – составная часть политики Российской Федерации³. Ежегодно в России совершается большое количество административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Ответственность за них установлена КоАП РФ и законодательством субъектов Российской Федерации об административных пра-

¹ Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (государственное и материально-правовое исследование) // Иван Александрович Галаган и его научное наследие / под ред. Ю.Н. Старилова. Воронеж, 2010. С. 104-105.

² Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 8.

³ Шергин А.П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: сб. науч. тр. / под ред. В.Г. Татаряна. М., 2002. С. 94.

вонарушениях. Учитывая количество совершенных административных деликтов, следует согласиться с тем, что они «превратились в одно из самых типичных асоциальных и противоправных явлений»¹, что в полной мере относится и к исследуемым нами правоотношениям.

Законодательство Российской Федерации об административной ответственности за правонарушения, совершенные в исследуемой сфере, представляет собой двухступенчатую систему административно-деликтных норм, которые действуют как на федеральном, так и на региональном уровнях. В существующей системе норм административная ответственность за правонарушения, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений, предусмотрена главами 5 и 6 КоАП РФ. Анализ основных составов административных правонарушений в исследуемой сфере показал, что они, прежде всего, посягают на права и здоровье граждан. Применительно к ст. 5.35 КоАП РФ объектами посягательства являются: право на заботу, на получение содержания, на совместное проживание и воспитание родителями несовершеннолетних, на всестороннее развитие ребенка². В статье 5.61 КоАП РФ таким объектом установлено нарушение права каждого гражданина на честь и достоинство. Здоровье граждан находится под защитой норм, предусмотренных ст. 6.1.1 и ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ. Законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности также не выделяют в отдельную область исследуемые правонарушения и относят их к противоправным деяниям, посягающим на права, честь и достоинство личности, личную свободу, общественный порядок.

Действие административно-правовых норм, устанавливающих ответственность в рассматриваемой сфере общественных отношений, осуществляется в республиках Алтай, Башкортостан, Мордовия, в Кировской, Костромской, Нижегородской, Саратовской областях, Забайкальском крае, что составляет 9,4% территории России и охватывает 8,15% населения.

Начиная с 2013 г. ежегодно в каждом из перечисленных регионов сотрудниками полиции выявляется и пресекается порядка 5 тысяч административных правонарушений рассматриваемой категории³. Так,

¹ Дерюга А.Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии: монография. М., 2009. С. 6.

² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10: постатейный научно-практический комментарий / Р.Ч. Бондарчук [и др.]; под общ. ред. Б.В. Россинского. М., 2014. Вып. VII–VIII. 800 с.

³ Пояснительная записка к проекту федерального закона «О внесении изменения в статью 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях». URL: <https://cdnimg.rg.ru/pril/article/92/05/57/deboshi-pz.doc>.

по данным УМВД России по Костромской области, в 2013 г. пресечено 5008 фактов бытового дебоширства, в 2014 г. – 5037¹. Вместе с тем аналогичные деяния происходят повсеместно на всей территории Российской Федерации, нередко перерастая в тяжкие и особо тяжкие преступления против жизни и здоровья граждан. Следует отметить, что официальная статистика МВД России не учитывает количество выявленных административных правонарушений в исследуемой сфере в указанных регионах Российской Федерации.

Проблема привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений поднималась среди ученых неоднократно. В настоящее время для правоприменителя существует неопределенность между понятиями «семейно-бытовой конфликт» («скандал»), «антиобщественное (аморальное, недостойное) поведение». Чаще всего данные действия трактуются как правонарушения. В этой связи следует внести некоторую ясность. Ссоры, скандалы, конфликты присутствуют практически в любой семье, при этом это естественное и даже нормальное проявление семейной жизни. В результате семейной ссоры происходит словесная перебранка, последствиями которой могут быть различные эмоциональные проявления в виде слёз и непродолжительного игнорирования друг друга лицами, состоящими в семейно-бытовых отношениях. Семейная ссора носит как негативный, так и позитивный характер. Следующим явлением семейной жизни является скандал. В толковом словаре русского языка С.И. Ожегова под скандалом понимается «происшествие, громкая ссора, нарушающая порядок»².

В.А. Лысова считает, что семейный скандал есть форма активной вербальной агрессии, который чаще всего выражается посредством криков, оскорблений, угроз причинить физическую боль³. По нашему мнению, семейный скандал не является правонарушением, однако, как и ссора, является проявлением семейно-бытового конфликта.

В основе семейно-бытового конфликта лежит противоречие между лицами, состоящими в семейно-бытовых отношениях. По мнению

¹ Докладная записка о результатах работы участковых уполномоченных полиции и подразделений по организации осуществления административного надзора территориальных органов МВД России на районном уровне, подчиненных УМВД России по Костромской области. Документ опубликован не был.

² Толковый словарь русского языка С.И. Ожегова. URL: http://slovoonline.ru/slovar_ojegov_shvedova/b-18/id-31651/skandal.html.

³ Лысова А.В. Вербальная агрессия в семье: факторы риска и модели объяснения // Социология: методология, методы, математическое моделирование. 2007. № 25. С. 119.

Н.А. Коваль, «семейно-бытовой конфликт можно рассматривать как ограниченный пространственными, временными, информационными рамками фрагмент жизненного процесса, представляющий собой совокупность противоречивых условий и обстоятельств, связанных со значимыми событиями семьи, несовместимыми личностными характеристиками и поведением действующих лиц, а также напряженными межличностными отношениями»¹.

Таким образом, семейно-бытовой конфликт носит индивидуальный, межличностный характер, в котором каждая сторона стремится отстоять свою точку зрения, позицию, доказать другой ее неправоту, несостоятельность мнения, при этом прибегая к взаимным обвинениям и нападкам друг на друга. Правовые последствия семейно-бытового конфликта в виде совершения лицом административного правонарушения или преступления будут зависеть от причины его возникновения и индивидуальных эмоционально-психологических особенностей членов семьи².

В постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2017 г. № 56 дается разъяснение о том, что следует понимать под недостойным (аморальным) поведением. К такому поведению относится: злоупотребление истцом алкогольной и (или) спиртосодержащей продукцией, употребление им наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача либо потенциально опасных психоактивных веществ или одурманивающих веществ, занятие азартными играми, иное поведение, противоречащее интересам семьи³. Понятие недостойного (аморального) поведения, а также его продолжительность законом не определены. Недостойным признается поведение, не соответствующее правовым нормам, нормам морали и нравственности⁴. Что касается иного недостойного поведения в семье, то к нему можно отнести недостойное отношение к женщине, родителям, детям, супружескую неверность жены или мужа и т.д.

¹ Коваль Н.А. Конфликт как проявление дезадаптивности в семейных отношениях // Вестник Тамбовского университета. Сер. Гуманитарные науки. 2007. № 3. С. 134.

² Гайдуков А.А. О понятии «правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений» // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2015. № 29. С. 100.

³ О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2017 г. № 56 // Рос. газета. 2017. 29 декабря.

⁴ Как отклонить требования супруга (бывшего супруга) по уплате алиментов? // Азбука права. URL: <http://azbuka.consultant.ru/semya/alimenty/>.

В научной среде, в проектах федеральных законов неоднократно делались попытки соединить отдельные, не взаимосвязанные признаки объективной стороны мелкого хулиганства, оскорбления, побоев, уничтожения и повреждения чужого имущества с действиями, не нарушающими нормы административного и уголовного права. Это было обусловлено целью создания одной универсальной нормы, устанавливающей административную ответственность в сфере семейно-бытовых отношений. Ученые предлагали закрепить в КоАП РФ норму, определяющую ответственность за «семейное дебоширство», или «семейно-бытовое дебоширство», или «бытовое дебоширство». В частности, А.В. Куянова полагает, что следует отграничить семейно-бытовой скандал, сопровождающийся нецензурной бранью, шумом, рукоприкладством и (или) повреждением имущества и (или) иными действиями, от мелкого хулиганства и иного уголовно наказуемого деяния. Для этого предлагает дополнить КоАП РФ ст. 20.1.1 «Семейно-бытовое дебоширство»¹.

Опираясь на зарубежный опыт Республики Казахстан, законодательство об административных правонарушениях субъектов Российской Федерации, материалы судебной и административной практики, результаты опроса сотрудников органов внутренних дел, О.Г. Горскина предложила включить в главу 6 КоАП РФ статью 6.17 «Противоправные действия в сфере семейно-бытовых отношений»². По мнению исследователя, предложенная норма сможет разрешить проблему необоснованного привлечения к административной ответственности по ст. 20.1 КоАП РФ лиц, создающих семейно-бытовые конфликты. Однако следует отметить, что предложенная О.Г. Горскиной диспозиция статьи является практически неприменимой. Оскорбительное приставание и другие действия в жилом помещении, нарушающие спокойствие граждан, состоящих в семейно-бытовых отношениях с лицом, совершившим указанные действия, исследователь приравнивает к применению насилия, причинившего физическую боль или легкий вред здоровью. Таким образом, со стороны исследователя была предпринята попытка соединить в одной статье психическое и физическое насилие, нормы административного, уголовного и уголовно-процессуального права. В свою очередь

¹ Куянова А.В. К вопросу об административной ответственности за семейно-бытовое дебоширство // Актуальные проблемы административной ответственности: мат-лы VIII Всерос. науч.-практ. конф-ции (Омск, 29 мая 2015 г.). Омск, 2015. С. 158-159.

² Горскина О.Г. Административная ответственность за мелкое хулиганство: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 9.

А.В. Равнюшкин предлагает включить в главу 5 КоАП РФ статью 5.61.1 «Нарушение прав в сфере семейно-бытовых отношений». Объективная сторона предложенного исследователем правонарушения представлена в виде угрозы применения насилия, не опасного для жизни или здоровья; повреждения или уничтожения имущества; насильственного принуждения к чему-либо; нецензурной брани; нарушения покоя и тишины, выраженных на почве семейно-бытового конфликта в месте проживания (пребывания), а также в местах общего пользования жилых помещений¹. Представленная конструкция рассматриваемого административного правонарушения указывает на отдельные разрозненные действия, совершенные в результате семейно-бытового конфликта, которые в большей степени представлены антиобщественным поведением. Среди ученых также предлагалось введение административной ответственности за угрозы причинением побоев, имущественного вреда в значительном размере².

Проект Федерального закона № 74655-4 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях», подготовленный Государственным Советом Чувашской Республики, предлагал ввести ст. 5.53 «Семейно-бытовое дебоширство». Согласно законопроекту, объективная сторона предлагаемого административного правонарушения заключается в устраивании скандала, беспорядка, которые сопровождаются шумом и нарушают спокойствие семьи в месте проживания (пребывания) семьи³. Это подтверждает ранее высказанную мысль о том, что антиобщественное поведение и семейный скандал, как объективный фактор развития семейно-бытовых конфликтов, возводятся в разряд административного правонарушения. Однако это не решает, а усугубляет проблему. Законопроект депутата Государственной Думы Д.Ю. Носова № 1018744-6 «О внесении дополнения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» предлагал закрепить в КоАП РФ ст. 20.1.1 «Семейно-бытовое дебоширство». По мнению депутата, объективная сторона представленного правонарушения заключалась в нарушении покоя семьи, выражающем явное неуважение к члену (членам) семьи, сопровождающимся скандалом и (или) нецензурной бранью, оскорбительным обращением к члену

¹ Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. С. 10.

² Абсатаров Х.Х. Угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью как преступление против личности: уголовно-правовой и криминологический аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 9.

³ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/74655-4>.

(членам) семьи и (или) порчей имущества в месте ее проживания (пребывания)¹.

В законопроекте № 545442-6 «О внесении изменения в статью 20.1 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» предлагалось изменить трактовку мелкого хулиганства, исключив указание общественного места² и автоматически распространив диспозицию правовой нормы на семейно-бытовые отношения. Аналогичная трактовка мелкого хулиганства содержалась в ст. 13.1 проекта № 957581-6 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях³. Однако ни один из перечисленных законопроектов принят не был. С одной стороны, это связано с религиозной и культурной спецификой субъектов Российской Федерации, с другой – неготовностью современного общества уравнивать семейно-бытовой скандал с мелким хулиганством или иным административным правонарушением.

Одним из распространенных административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений остается оскорбление, т.е. унижение чести и достоинства другого лица, выраженное в неприличной форме (ст. 5.61 КоАП РФ). Целью наносимого оскорбления является отрицательная оценка личности. Она выражается в неприличной, т.е. в открыто циничной, противоречащей общечеловеческим требованиям морали, принятой манере общения между людьми форме⁴. Здесь важно отметить, что это противоправное деяние распространяется на широкий круг лиц, а семейно-бытовая сфера – лишь отдельное его проявление. Оскорбление посягает на общественные отношения, связанные с гарантированными Конституцией РФ правами граждан на честь и достоинство.

В сфере семейно-бытовых отношений оскорбление относится к одному из видов психологического насилия, нарушающего право человека не подвергаться жестокому обращению, а также право на наивысшие стандарты психического здоровья. Рассматриваемый вид административного правонарушения осуществляется при помощи различных вербальных (словесных) выражений и невербальных действий, например жесты, звуки, плевки, пощечины и т.д.⁵ Правоприменительная практика свидетельствует о необходимости доказывания факта совершения не-

¹ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1018744-6>.

² URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/545442-6>.

³ URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/957581-6>.

⁴ Кассационное определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 апреля 2010 г. № 65-О10-1 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Мещерякова Т.Р. Административная ответственность за оскорбление // Административное право и процесс. 2014. № 2. С. 46-49.

приличных действий, образующих объективную форму оскорбления. Причем эти действия должны быть направлены именно на конкретное лицо, а не на всю межличностную конфликтную ситуацию или происходящие события в целом. Следует обратить внимание на тот факт, что постоянное либо систематическое унижение чести и достоинства лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях, приводит к изменению их поведения и заниженной самооценке.

Анализ научной литературы и правоприменительной практики свидетельствует, что около половины из общего числа потерпевших от оскорбления являются лицами, состоящими в семейно-бытовых отношениях, т.е. находящимися в постоянном общении¹. Их характеризуют уже сложившиеся личные неприязненные отношения либо семейно-бытовой конфликт, которые, по существу, определяют совершение данного правонарушения. Особенностью оскорбления в сфере семейно-бытовых отношений является то, что унижается честь и достоинство близкого человека, в результате чего может возникнуть обида и измениться уровень межличностного общения. Чаще всего оскорбление совершается в пылу ссоры либо в состоянии опьянения. При этом правонарушитель не всегда может отдавать отчет своим словам или действиям. Как показывает практика, правонарушитель, как правило, позднее раскаивается в совершенном деянии и пытается примириться с близкими людьми.

Большое число обращений о привлечении к административной ответственности за оскорбление поступает в полицию. Обращения в виде письменных заявлений поступают в дежурные части либо во время приема граждан участковым уполномоченным полиции. В этой связи актуальным остается ранее предложенный тезис о том, чтобы наделить участковых уполномоченных полиции правом возбуждать дела по ст. 5.61 КоАП РФ².

Принимая во внимание предложенную нами конструкцию понятия «правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений», а также перечень противоправных деяний, следует отметить, что административными правонарушениями в данной сфере также являются:

1) неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по их содержанию и воспитанию (ст. 5.35 КоАП РФ);

¹ Аратова А.А. Административная ответственность за оскорбление: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 15.

² Там же. С. 12.

2) вовлечение несовершеннолетнего в употребление пива и напитков, изготавливаемых на его основе, спиртных напитков или одурманивающих веществ (ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ).

Указанные административные правонарушения являлись предметом исследования других научных работ¹, поэтому в нашем исследовании мы не акцентируем на них внимания.

Самым распространенным противоправным деянием в сфере семейно-бытовых отношений остаются побои. Процесс частичной декриминализации побоев и перевод их в разряд административных правонарушений был инициирован Верховным Судом Российской Федерации². На первом этапе декриминализации Федеральным законом от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ³ в КоАП РФ был введен новый состав, предусмотренный ст. 6.1.1 и устанавливающий административную ответственность за побои. Однако побои, совершенные в отношении близких лиц, по-прежнему оставались уголовно наказуемыми деяниями. Только в ре-

¹ Банщикова С.Л. Административная ответственность за неисполнение родителями или иными законными представителями несовершеннолетних обязанностей по их содержанию и воспитанию: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2017. 35 с.; Бойко С.С. Административно-правовые средства защиты прав и законных интересов несовершеннолетних: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2011. 250 с.; Черникова И.П. Административно-правовой статус подразделений по делам несовершеннолетних милиции общественной безопасности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. 177 с.

² О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности”» [Электронный ресурс]: постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 июля 2015 г. № 37. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» [Электронный ресурс]: федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 326-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

зультате вступления в силу Федерального закона от 7 февраля 2017 г. «О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации»¹ лицо, состоящее в семейно-бытовых отношениях с потерпевшим, впервые совершившее побои, привлекалось к административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП РФ.

Законодатель отнес побои к административным правонарушениям, посягающим на здоровье населения. Вместе с тем в научной среде нет однозначного подхода к объекту данного противоправного деяния. Ранее проведенные исследования указывают, что «...объектом рассматриваемого правонарушения является не здоровье потерпевшего как таковое, а гораздо более широкая категория – физическая (телесная) неприкосновенность личности, которая обязана быть объектом уголовно-правовой охраны»². Более того, побои «...являются особым, унижающим честь и достоинство способом воздействия на телесную неприкосновенность человека»³.

По мнению Е.В. Косьяненко, побои относятся к противоправному деянию, ставящему в опасность только здоровье. В качестве непосредственного (факультативного) объекта указанного правонарушения следует рассматривать общественные отношения, охраняющие честь и достоинство личности⁴. Говоря об объекте побоев, П.Н. Кабанов относит к нему здоровье человека. При этом физические последствия побоев не вызывают юридически значимой утраты общей трудоспособности⁵. С.Д. Дерябин считает, что непосредственный объект побоев «...образуют общественные отношения, обеспечивающие право любого

¹ О внесении изменения в статью 116 Уголовного кодекса Российской Федерации: федеральный закон от 7 февраля 2017 г. № 8-ФЗ // Рос. газета. 2017. 10 февр.

² Коробеев А.И. Преступные посягательства на жизнь и здоровье человека: монография. М., 2012. С. 225; Даурова Т.Г. Уголовная ответственность за легкие телесные повреждения. Саратов, 1980. С. 61-63.

³ Вениаминов В.Г. Уголовная ответственность за побои и истязание: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 8.

⁴ Косьяненко Е.В. Опасность декриминализации деяний, предусмотренных ст. 116 и 119 УК РФ // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2016. № 1. С. 44.

⁵ Кабанов П.Н. Уголовная ответственность за побои и истязание: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8.

человека на физическую (телесную) неприкосновенность, а в конечном счете – безопасность здоровья граждан»¹.

Побои не являются особым видом повреждений и заключаются в нанесении множества ударов². Рассматриваемое административное правонарушение, прежде всего, представляет собой активные действия, характеризующиеся многократным нанесением ударов, и может представлять собой избиение потерпевшего. Основными последствиям побоев являются незначительная утрата общей трудоспособности человека или кратковременное расстройство здоровья.

М.И. Галюкова считает, что для того, чтобы образовался состав правонарушения «нанесение побоев», достаточно нанесения трех ударов³. По мнению Г.Н. Борзенкова, побои характеризуются неоднократностью ударов, т.е. нанесением двух или более ударов⁴. Побои причиняются только живому человеку. Удары могут наноситься руками, ногами и другими частями тела (головой, локтем, коленом), а также при помощи различных подручных средств и предметов.

Результатом нанесения побоев являются телесные повреждения. К ним относятся кровоподтеки, синяки, царапины, ссадины, гематомы, припухлости, отеки. При побоях возможны небольшие раны, не требующие наложения хирургических швов. Обязательным результатом побоев должна быть физическая боль. Физическая боль относится также к обязательным признакам объективной стороны побоев, т.к. видимых телесных повреждений у потерпевшего может и не быть. С точки зрения медицинской и юридической, физическая боль – это не только эмоциональная реакция человека на повреждающее воздействие, но и определенное нарушение функций организма. По мнению В.И. Зубковой, «...физическая боль сама по себе причиняет вред здоровью, поскольку всегда связана с изменениями в клетках и тканях организма, что дает основания относить побои к правонарушениям, посягающим на здоровье»⁵.

¹ Дерябин С.Д. Криминологический анализ и проблемы предупреждения побоев и истязаний как преступлений против личности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 22.

² Судебно-медицинская экспертиза вреда здоровью: руководство / под ред. В.А. Клевно. М., 2009. С. 167.

³ Галюкова М.И. Преступления против здоровья человека: учеб. пособие. Омск, 2009. С. 38.

⁴ Борзенков Г.Н. Квалификация преступлений против жизни и здоровья: учеб.-практ. пособие. М., 2006. С. 116.

⁵ Зубкова В.И. Ответственность за преступления против личности по законодательству России. М., 2005. С. 139.

Наступление физической боли происходит и в результате иных насильственных действий, которые могут выражаться в вырывании волос, выкручивании рук, прижигании отдельных частей тела, защемлении, сдавливании, сечении. Возможно воздействие на организм потерпевшего при помощи животных. В целом насильственные действия должны вызывать у потерпевшего болевые ощущения. Целью насильственных действий является физическая и моральная дезориентация другого человека, нарушение его физического и морального равновесия¹.

Побои являются разновидностью физического насилия, которое оказывает влияние на всех лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, и вынуждает их подстраиваться под его неправомерное поведение. Применительно к рассматриваемой сфере правонарушителем и потерпевшим всегда будет лицо, состоящее в отношениях семейно-бытового характера. Особенностью побоев является то, что жертвы иногда сами становятся агрессорами и совершают правонарушения в отношении обидчика². Например, пасынок причинил побои отчиму, который периодически унижал, оскорблял и причинял побои его матери. Другой пример – причинение побоев мужу со стороны жены, когда супруг, находившийся в состоянии опьянения, пытался сжечь личные вещи супруги.

Побои, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений, безусловно, имеют под собой межличностную конфликтную основу. Неадекватные коммуникативные навыки, сложившаяся внутрисемейная напряженность, а также виктимные поступки лиц, находящихся в семейно-бытовых отношениях, могут вызвать взаимную реакцию в виде насилия.

В связи с этим следует выделить особенности причинения побоев и иных насильственных действий по отношению к лицам, состоящим с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях.

Во-первых, в результате указанных противоправных действий, направленных на подавление воли одного или нескольких лиц, состоящих с агрессором в семейно-бытовых отношениях, правонарушитель стремится создать или подчеркнуть свой авторитет. При этом правона-

¹ Ширяев А.Ю. Содержание общественной опасности и вины в преступлениях, предусмотренных ч. 1 ст. 116 УК РФ, совершенных в ходе внутрисемейных конфликтов // Российский юридический журнал. 2014. № 5. С. 165.

² Крюкова М.В. Супружеское насилие как проявление деструктивных трансформаций социального института семьи: по материалам социологических исследований в Алтайском крае: дис. ... канд. социол. наук. Барнаул, 2011. С. 47.

рушитель, показывая свою силу, старается занять такое положение, при котором его семейно-бытовые обязанности будут перекладываться на других. В данном случае личность правонарушителя характеризуется недостатком воспитания либо в его действиях прослеживается традиция воспитания, заложенная родителями, опекунами или попечителями.

Во-вторых, побои причиняются с целью оскорбления и унижения человеческого достоинства лицам, с которыми правонарушитель находится в семейно-бытовых отношениях. Такая цель характерна для лиц, злоупотребляющих спиртными напитками, наркотическими средствами и психотропными веществами. Данные лица, не реализовав себя в социуме, тем самым хотят подчеркнуть свою значимость в семье.

В-третьих, побои являются ответной реакцией на постоянные либо периодические неправомерные действия кого-либо из лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях, целью которых является призывание их к правомерному поведению.

В-четвертых, побои в «общем контексте социально полезных и морально оправданных действий являются средством подкрепления родительского авторитета или предупреждения фактов антиобщественного поведения»¹.

В современном обществе побои иногда воспринимаются как традиционные методы воспитания несовершеннолетних.

Анализ постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных судами Алтайского края, Омской, Новосибирской, Кемеровской областей по ст. 6.1.1 КоАП РФ, размещенных на интернет-портале ГАС «Правосудие», в отношении лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях, указывает, что в 83% случаев правонарушение совершалось в состоянии опьянения².

Кроме того, беспричинного причинения побоев обычно не происходит. Как правило, совершению правонарушения предшествует семейно-бытовой конфликт, который в итоге разрешается противоправным способом. По нашему мнению, семейно-бытовые конфликты можно классифицировать по следующим основаниям:

1) по времени возникновения: кратковременные, например, вызванные получением негативной информации о непристойном поведении члена семьи либо особенностями характера человека; длительные конфликты, вызванные объективными социально-экономическими условиями жизни семьи, алкоголизмом, наркоманией, игроманией, психическим расстройством или болезнью;

¹ Ширяев А.Ю. Содержание общественной опасности... С. 166.

² ГАС «Правосудие». URL: <https://sudrf.ru/>.

2) по степени реализации: внезапно возникшие личные неприязненные отношения между лицами, состоящими в семейно-бытовых отношениях, спровоцировавшие правонарушение (спонтанные конфликты); спланированные (задуманные) конфликты.

Таким образом, конфликт является не только условием, спровоцировавшим правонарушение, но и является его составной частью. В целом же нанесение побоев или иных насильственных действий является одним из способов разрешения межличностного семейно-бытового конфликта. Этот способ носит деструктивный характер, соответственно, виновный обязан понести административную ответственность.

Статистика МВД России показывает, что за период 2015–2016 гг. зарегистрирован 42 571 факт побоев в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях. В 2015 г. совершено 16 627 правонарушений указанной категории, из них в отношении женщин – 9947, в отношении несовершеннолетних – 6680; в 2016 г. – 25 944, из них в отношении женщин – 19 068, в отношении несовершеннолетних – 6876¹. Всего за 2017 г. сотрудниками полиции было выявлено 224 328 административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП РФ². Однако определить точное количество совершенных побоев в сфере семейно-бытовых отношений не представляется возможным. Это обусловлено отсутствием специализированной формы учета данного противоправного деяния в качестве административного правонарушения. Тем не менее это только часть проблемы, связанной с эффективным противодействием семейно-бытовому насилию.

На наш взгляд, интересным представляется опыт Республики Беларусь по выделению побоев в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, в отдельный состав административного правонарушения. Так, в 2013 г. статья 9.1 КоАП Республики Беларусь «Умышленное причинение телесного повреждения и иные насильственные действия» была дополнена ч. 2, предусматривающей административную ответственность за нанесение побоев, не повлекших причинения телесных повреждений, умышленное причинение боли, физических или психических страданий, совершенных в отношении близкого родственника либо члена семьи. Данный состав был внесен в главу 9 КоАП РБ «Административные правонарушения против здоровья, чести и достоинства человека, прав и свобод человека и гражданина». В 2016 г. за совершение таких деяний к административной ответствен-

¹ ГИАЦ МВД РФ. URL: <http://10.5.0.16/csi/modules.php?>

² Там же.

ности было привлечено 30 104 правонарушителя¹. В Кодексе Республики Казахстан об административных правонарушениях в ст. 73-2 также предусмотрена норма, устанавливающая административную ответственность за побои, которая распространяется на лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях. Следует отметить, что законодательство об административной ответственности Республики Казахстан отнесло к административным правонарушениям и умышленное причинение легкого вреда здоровью (ст. 73-1 Кодекса Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V)².

Рассматриваемый положительный опыт стран ближнего зарубежья по привлечению к административной ответственности является одним из основных административно-правовых средств, направленных на защиту семьи, а также личности от посягательств на телесную неприкосновенность.

Анализ результатов социологического опроса участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России по Алтайскому краю, Новосибирской и Кемеровской областям, сотрудников Алтайского краевого государственного бюджетного учреждения социального обслуживания «Краевой кризисный центр для женщин», потерпевших позволил нам предположить, что побои, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений, представляют большую общественную опасность, в отличие от аналогичных действий в отношении посторонних лиц. Это объясняется тем, что, проживая вместе с правонарушителем, потерпевший вынужден постоянно испытывать страх за свою безопасность. Физическое властное воздействие на личность, проявление которого представляют побои, «... наносит вред психическому здоровью, влечет за собой понижение самооценки и потерю веры в свои силы и возможности»³.

Судебная практика и ранее представленные статистические данные свидетельствуют о том, что потерпевшими чаще всего становятся женщины, несовершеннолетние, люди пожилого возраста, т.е. лица, которые в той или иной степени физически или психологически слабее правонарушителя либо зависимы от него. Однако в полицейской практике

¹ Предупреждение правонарушений в быту // Официальный сайт МВД Республики Беларусь. URL: <http://mvd.gov.by/ru/main.aspx?guid=13911>.

² Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 5 июля 2014 г. № 235-V. URL: https://online.zakon.kz/document/?doc_id=31577399#pos=11;57.

³ Плешкова Н.О. Семейное насилие и пути его преодоления в современном российском обществе: региональный аспект: автореф. дис. ... канд. социол. наук. Пенза, 2017. С. 7.

нередки случаи, когда жертвы (лица, пострадавшие от побоев) преступали закон, превышали пределы необходимой обороны.

Полагаем, что введение отдельного состава за побои в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, своевременно и целесообразно, т.к. основными целями статьи являются предотвращение более тяжких преступлений в семье, за счет обеспечения личной безопасности каждого ее члена. Действие частной и общей превенции административной ответственности обеспечит неотвратимость наказания и позволит полиции более эффективно воздействовать на семейных агрессоров. Более того, выделение в отдельный состав административных правонарушений побоев в сфере семейно-бытовых отношений отвечает соответствующим международным требованиям, предусмотренным Декларацией ООН об искоренении насилия в отношении женщин 1993 г., задачам законодательства об административных правонарушениях и Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017–2022 годы. Эти меры будут способствовать снижению латентности данного вида правонарушений, уменьшат число судимых граждан в российском обществе.

В этой связи полагаем, что необходимо дополнить ст. 6.1.1 КоАП РФ частью 2, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 6.1.1. Побои

1. Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов.

2. Те же действия, указанные в части 1 настоящей статьи, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, –

влекут административный арест на срок от 15 до 30 суток либо обязательные работы на срок от восьмидесяти до ста шестидесяти часов.

Примечание. Под лицами, состоящими с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, следует понимать: супругов; близких родственников, т.е. родственников по прямой восходящей и нисходящей линии: детей, родителей, усыновленных, усыновителей, родных сестер и братьев (полнородных и неполнородных), внуков, бабушек, дедушек; лиц, связанных свойством (родители мужа, родители жены, родные бра-

тья и сестры мужа и жены); сожителей, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство, воспитывающих ребенка».

Следует отметить, что предложенная нами норма не содержит административного наказания в виде административного штрафа, т.к. обременяет семью дополнительной финансовой нагрузкой.

На заседании Правительственной комиссии по профилактике правонарушений Министр внутренних дел В.А. Колокольцев подчеркнул, что «...более чем в 70 процентах случаев по административным делам о побоях судами принимаются решения о назначении штрафа, что не в полной мере отвечает целям наказания»¹.

Соглашаясь по существу сказанного, считаем, что побои, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, представляют большую общественную опасность для семьи и требуют применения более жесткого административного наказания, связанного с увеличением срока административного ареста и обязательных работ.

Принимая во внимание цели административного наказания, предусмотренного ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ, считаем обоснованным внесение изменений в ч. 1 ст. 3.9 КоАП РФ, устанавливающей предельный срок административного ареста за указанное противоправное деяние до тридцати суток.

Завершая рассмотрение первой главы исследования, подчеркнем, что предупреждение и пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений должно осуществляться в комплексе.

Во-первых, через введение в КоАП РФ отдельного состава, устанавливающего административную ответственность за побои в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях. Правовая определенность действий полиции, короткие сроки привлечения к административной ответственности, не дающие большой временной разрыв между противоправным деянием и его социально-правовой оценкой, способны обеспечить неотвратимость наказания, вызвать поддержку и доверие деятельности полиции, снизить латентность побоев, предупредить совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

Во-вторых, при помощи законодательного закрепления и внедрения в полицейскую практику дополнительных профилактических мер административно-правового воздействия.

В-третьих, посредством включения предупреждения семейно-бытового насилия к основным направлениям профилактики правонарушений.

¹ URL: <https://xn--b1aew.xn--plai/news/item/11866151>.

ГЛАВА 2. Административно-правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений

§ 1. Компетенция участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений

Проблема установления компетенции участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений имеет принципиальное научное и практическое значение. Она позволяет определить перечень и уровень закрепления властных полномочий сотрудников полиции; способы и механизмы взаимодействия с другими субъектами системы профилактики; гарантировать легитимность действий полицейских в частной сфере; конкретизировать условия и пределы применения административно-правовых мер. Эта компетенция включает в себя два взаимосвязанных направления: предупреждение и пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Понятие «компетенция» (от лат. *competere* – подходить, соответствовать, добиваться; англ. *competence*) законодательно не закреплено, вместе с тем оно часто встречается в нормативных правовых актах и юридической литературе, указывая на полномочия того или иного органа государственной власти в целом либо в определенной сфере общественных отношений. Советский энциклопедический словарь трактует компетенцию как «...круг полномочий, предоставленных законом, уставом или иным актом конкретному органу или должностному лицу»¹. Юридическая энциклопедия определяет «компетенцию» как совокупность установленных нормативными правовыми актами задач, функций, прав и обязанностей государственных органов, должностных лиц, а также круг вопросов, по которым они обладают правом принятия решения².

Сущность компетенции состоит в обеспечении эффективной реализации функций и решения задач, закрепленных за субъектами правоот-

¹ Советский энциклопедический словарь. М., 1986. С. 614.

² Тихомирова Л.В. Юридическая энциклопедия / под ред. М.Ю. Тихомирова. 6-е изд., доп. и перераб. М., 2008. С. 457.

ношений, средствами правового и организационного характера¹. К.Ф. Шеремет относит компетенцию к сложному правовому явлению, которое включает в себя предметы ведения, правомочия и обязанности². По мнению В.А. Лебедева, все государственные органы, в т.ч. и полиция, наделены определенной компетенцией³. Д.Н. Бахрах полагает, что «...компетенция состоит из двух обязательных элементов: властных полномочий и подведомственности, которые рассматриваются в совокупности»⁴. Ю.А. Тихомиров считает, что компетенционную основу государственного органа составляют предметы ведения как определенные сферы и объекты воздействия и собственно властные полномочия⁵. С.Р. Течиев определяет, что компетенция – это способность органа государственной власти вступать в правоотношения и выполнять возложенные на него полномочия⁶.

Общая компетенция полиции заключается в том, что она призвана защищать жизнь, здоровье, права и свободы гражданина, собственность, интересы общества и государства от преступных и иных противоправных посягательств и обладает правом применения мер государственного принуждения в пределах, установленных законами⁷.

По мнению В.Б. Гайдова, компетенция полиции предполагает использование объективных возможностей, которыми она обладает для реализации порученных функций. Специфика ее деятельности заключается в ориентированности на противодействие различного рода правонарушениям⁸. Компетенция полиции по одному из основных направле-

¹ Постовой Н.В. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постовой. 4-е изд., перераб. и доп. М., 2016. С. 333.

² Шеремет К.Ф. Вопросы компетенции местных Советов // Сов. гос-во и право. 1965. № 4. С. 23.

³ Лебедев В.А. Конституция о пределах законодательной компетенции РФ и ее субъектов // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании: мат-лы науч. конф-ции (25-27 марта 1999 г.) / отв. ред. С.А. Авакьян. М., 1999. С. 145.

⁴ Бахрах Д.Н. Подведомственность юридических дел // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 46.

⁵ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 24.

⁶ Течиев С.Р. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Республики Северная Осетия – Алания): дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д., 2010. С. 22.

⁷ Правоохранительные и судебные органы России: учебник / В.С. Авдонкин [и др.]; под ред. Н.А. Петухова, А.С. Мамыкина. М., 2015. С. 392.

⁸ Гайдов В.Б. О некоторых полицейских полномочиях сотрудников правоохранительных органов // Полицейское право. 2007. № 1. С. 50-51.

ний деятельности – предупреждение и пресечение правонарушений – отражает разные стороны имеющихся у нее властных полномочий, в частности, их объем, формы и методы реализации, территорию действия¹.

Анализ законодательства Российской Федерации свидетельствует о том, что нормы, относящиеся к компетенции полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, определены в различных нормативных правовых актах. К их числу относятся КоАП РФ, Закон о полиции, Закон об основах системы профилактики и другие федеральные законы, а также ведомственные нормативные акты МВД России.

Предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений представляет собой комплекс административно-правовых действий должностных лиц полиции, направленных на выявление и принятие мер к устранению причин, условий и обстоятельств, способствующих совершению преступлений и административных правонарушений, антиобщественного поведения супругов, близких родственников, лиц, связанных свойством, лиц, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство. Предупредительная полицейская деятельность осуществляется как на этапе формирования у потенциального правонарушителя умысла на совершение правонарушения, так и в отношении лиц, уже ранее их совершивших. Эта деятельность отличается четкой профилактической направленностью. К предупредительной деятельности относятся: своевременное выявление указанных лиц; осуществление с ними индивидуальной профилактической работы; предотвращение готовящихся преступлений; создание необходимых условий для недопущения противоправных посягательств; проведение разъяснительной, информационной работы с лицами, состоящими с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях. Как правило, плановые мероприятия по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений осуществляются по месту жительства правонарушителя и (или) потерпевшего либо в служебном помещении. В зависимости от характера и степени общественной опасности противоправного деяния, совершенного в сфере семейно-бытовых отношений, полиция уполномочена применять специальные меры профилактики административного, уголовного, уголовно-процессуального и оперативно-разыскного характера (п. 9 ч. 2 и 3 ст. 6 Закона об основах системы профилактики).

¹ Мустаев Р.Ш., Романюк Р.С. Понятие административно-юрисдикционной компетенции органов внутренних дел и вопросы ее правового регулирования // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2015. № 12. С. 25.

Обязанности и задачи полиции по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений определены в ст. 12 Закона о полиции и п. 2 Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению правонарушений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19¹. К первоочередным задачам полиции в рассматриваемой сфере относятся: выявление лиц, совершивших либо имеющих намерение совершить правонарушение; постановка указанных лиц на профилактический учет и проведение с ними индивидуальной профилактической работы; выявление и анализ причин и условий, способствующих их совершению; принятие необходимых и своевременных мер по их устранению. Эффективная реализация поставленных задач невозможна без информационного обеспечения предупредительной деятельности. Для этого полиция вправе обрабатывать персональные данные о гражданах, совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, а также о тех, в отношении которых было совершено преступление, и вносить полученную информацию в интегрированные банки данных для дальнейшего анализа.

Внесению в банки данных также подлежит информация: о подозреваемых или обвиняемых в совершении преступления; об осужденных за совершение преступления; о лицах, в отношении которых вынесено постановление о прекращении уголовного преследования за истечением срока давности, в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием; о гражданах, совершивших административное правонарушение, состоящих на профилактическом учете за совершение правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих (ст. 17 Закона о полиции).

Пресечение полицией правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений как часть ее компетенции состоит в принудительном прекращении противоправных деяний и антиобщественного поведения граждан, недопущении возникновения их общественно опасных либо вредных последствий. Этим достигается цель обеспечения безопасности личности в семье, по месту жительства, устранение возникшей противоправной ситуации. Следует подчеркнуть, что полиция обязана пресекать правонарушения всех видов в сфере семейно-бытовых отношений, в т.ч. ставших ей известными и тех, которые находятся в процессе совершения. Она не вправе бездействовать в любом случае, даже если

¹ О деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

правонарушение не относится к подведомственности полиции. Полиция обязана: прибывать незамедлительно на место совершения правонарушения, пресекать противоправные деяния; устранять угрозу безопасности, исходящую от близких лиц; документировать обстоятельства совершения правонарушения. Полиция, не допуская возникновения опасных для здоровья и жизни последствий, оказывает первую помощь лицам, пострадавшим от семейно-бытового насилия.

Исполнение возложенных на полицию обязанностей по пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений подкреплено соответствующими правами (ст. 13 Закона о полиции), которые обеспечены необходимыми мерами государственного принуждения. Их характеристика будет представлена в следующих параграфах. В этой связи Закон о полиции предусмотрел гарантии правовой защиты для сотрудников, выполняющих обязанности и реализующих права по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. В рамках рассматриваемой компетенции сотрудник полиции выступает в качестве представителя государственной власти и находится под защитой государства, его законные требования обязательны для выполнения гражданами и должностными лицами. При этом воспрепятствование выполнению сотрудником полиции обязанностей по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, оскорбление сотрудника полиции, оказание ему сопротивления, насилие или угроза применения насилия к нему, невыполнение законных требований влекут административную или уголовную ответственность.

Главным субъектом, в обязанности которого входит непосредственное предупреждение и пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, является служба участковых уполномоченных полиции. Данная служба несет основную нагрузку по организации и проведению профилактических мероприятий, направленных на нейтрализацию и последующее недопущение правонарушений в рассматриваемой сфере общественных отношений. Это обусловлено тем, что участковый уполномоченный полиции в случае необходимости имеет возможность на законных основаниях посетить по месту жительства как потерпевшего, так и правонарушителя. С первым производится разъяснительная, со вторым – профилактическая работа. Индивидуальная профилактическая работа УУП включает в себя следующие формы профилактического воздействия: правовое информирование, профилактическая беседа, посещение по месту жительства, объявление официального предостережения. Указанные формы профилактического воз-

действия применимы при проведении индивидуальной профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете.

Участковые уполномоченные полиции знают свою территорию, лично контактируют и устанавливают доверительные отношения с населением. Нередко они сразу получают информацию о неблагополучных семьях, возникновении трудной жизненной ситуации, объективно нарушающей жизнедеятельность одного или нескольких членов семьи, о семейно-бытовых конфликтах либо жестоком обращении с детьми, а также о правонарушениях и лицах, их совершивших. Они имеют возможность одними из первых связаться с родственниками участников семейно-бытового конфликта и привлечь их на помощь в его разрешении, пока он не перерос в правонарушение.

Компетенция участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в семейно-бытовой сфере также определена нормами Закона о полиции. Порядок реализации предупредительной деятельности и перечень необходимых профилактических мероприятий конкретизируется и разъясняется в Инструкции по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке¹ и в Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений.

Предупреждение и пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений при несении службы на административном участке представляет собой одно из основных направлений деятельности участкового уполномоченного полиции. В связи с этим он обязан знать и применять наиболее эффективные формы и методы предупреждения правонарушений, соблюдать меры личной безопасности при пресечении правонарушений. В его прямые должностные обязанности входит проведение индивидуальной профилактической работы с лицами, совершившими правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющими опасность для окружающих.

Вместе с тем анализ служебной деятельности участкового уполномоченного полиции показывает, что индивидуальная профилактическая работа с лицами, находящимися на профилактическом учете, составляет не более 20% его рабочего времени². При этом качество проведения

¹ О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205 URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2019).

² Расчет рабочего времени участкового уполномоченного полиции по основным направлениям деятельности: аналит. обзор. Барнаул, 2016. С. 13-14.

данной работы осуществляется не на должном уровне. Так, в среднем один раз в месяц участковый уполномоченный полиции затрачивает всего около 20 минут на индивидуальную профилактическую работу с лицом, совершившим правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений. Этого явно недостаточно для предупреждения правонарушений. Такая ситуация обусловлена некомплектом участковых уполномоченных полиции, недостаточно эффективной организацией несения службы, а также приоритетом работы с обращениями граждан, увеличившимся документооборотом в системе МВД России. В компетенцию участкового уполномоченного полиции входит как непосредственное пресечение правонарушений, так и реализация большинства осуществляемых полицией форм профилактического воздействия.

Важной и неотъемлемой частью семейно-бытовых отношений является надлежащее содержание и воспитание детей. Однако частые случаи побоев и жестокого обращения в семье в отношении несовершеннолетних со стороны родителей, опекунов, попечителей и других близких лиц вызывают озабоченность и тревогу со стороны общества и органов власти. В связи с этим следует отметить особую роль подразделений по делам несовершеннолетних. Их действия направлены на предупреждение и пресечение правонарушений в семье в отношении несовершеннолетних. В компетенцию подразделений по делам несовершеннолетних входит предварительная проверка всех обращений, содержащих информацию о фактах правонарушений в семейно-бытовой сфере в отношении несовершеннолетних. Сотрудники данных подразделений проводят индивидуальную профилактическую работу среди родителей или иных законных представителей несовершеннолетних, если они не исполняют своих обязанностей по их воспитанию, обучению и (или) содержанию и (или) отрицательно влияют на их поведение либо жестоко обращаются с ними¹.

В их компетенцию входит профилактика суицидального поведения несовершеннолетних, причинами которого стали сложная психологическая обстановка и факты насилия в семье. Так, по данным ГУОООП МВД России, в 2015 г. на территории страны произошел рост числа зарегистрированных сообщений по фактам суицидальных происшествий с участием несовершеннолетних (+ 4,9%; с 2245 до 2355), хотя число погибших в результате самоубийства детей сократилось на 3,2% (с 652

¹ Об утверждении Инструкции по организации деятельности подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 15 октября 2013 г. № 845 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2014. № 11.

до 631). За 5 месяцев 2016 г. количество зарегистрированных сообщений о фактах суицидов несовершеннолетних вновь увеличилось (+8,2%; с 912 до 987), при этом погибло 280 детей (+8,1%). При этом в 30,0% случаев причинами, послужившими возникновению у подростков желания покончить жизнь самоубийством, явились конфликты в семье и в 4,4% случаев – ссоры с родителями¹.

В компетенцию подразделений уголовного розыска, в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 7 Федерального закона от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»², входит проведение оперативно-розыскных мероприятий, направленных на выявление лиц, занимающихся приготовлением к преступлению или покушением на преступление в сфере семейно-бытовых отношений, принятие соответствующих мер по их пресечению. В рамках комплексных оперативно-профилактических мероприятий сотрудники указанных подразделений принимают участие совместно с участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних в выявлении и пресечении тяжких и особо тяжких преступлений в сфере семейно-бытовых отношений.

Сотрудники подразделений дознания в процессе расследования уголовных дел или осуществления проверки по заявлениям, сообщениям о преступлениях в сфере семейно-бытовых отношений выявляют причины и условия, способствующие их совершению, и затем вносят представления, сообщения (в т.ч. обобщенные) о принятии мер по их устранению. В трехдневный срок они письменно информируют службу участковых уполномоченных полиции о подозреваемых и обвиняемых, в отношении которых избрана мера пресечения, не связанная с заключением под стражу. В указанные сроки производят информирование о гражданах, в отношении которых уголовное преследование прекращено по нереабилитирующим основаниям (акт амнистии, деятельное раскаяние, истечение сроков давности привлечения к уголовной ответственности, примирение сторон). Информация, поступившая из подразделений дознания, служит основанием для постановки граждан на профилактический учет как лиц, совершивших правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих. Кроме того, в компетенцию сотрудников подразделений до-

¹ Обзор ГУОООП МВД России о профилактике суицидального поведения несовершеннолетних в 2015 году и за 5 месяцев 2016 года. Документ официально опубликован не был.

² Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ // Рос. газета. 1995. 18 авг.

знания входит проведение разъяснительной работы среди потерпевших, связанных семейно-бытовыми отношениями с правонарушителем, в целях изменения их виктимного поведения.

Компетенцию патрульно-постовой службы составляют непосредственное реагирование и пресечение правонарушений, и в частности в сфере семейно-бытовых отношений. Чаще всего в ночное время сотрудники патрульно-постовой службы полиции (ППСП) по указанию оперативного дежурного проверяют сообщения о происшествиях, содержащие сведения об угрозе личной безопасности граждан. Сотрудники ППС незамедлительно прибывают и принимают меры по прекращению семейных скандалов. В случаях выявления преступлений или административных правонарушений принимают меры по пресечению противоправных деяний, доставлению и задержанию лиц, их совершивших.

В предупреждении административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений принимают участие сотрудники подразделений по исполнению административного законодательства. Их деятельность в данном направлении определяется задачами законодательства об административных правонарушениях, к числу которых относятся защита личности от административных правонарушений, а также предупреждение и пресечение административных правонарушений, отнесенных к компетенции органов внутренних дел¹.

В подразделениях прогнозируется криминогенная ситуация для выработки управленческих решений и иных мер в интересах предупреждения административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений (ст. 5.35, 6.1.1, ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ). Осуществляется организационно-методическое обеспечение и обучение других подразделений полиции. Ведется подготовка в части документирования административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, применения соответствующих мер обеспечения производства. В компетенцию указанных подразделений входят регистрация и учет административных правонарушений.

Подразделения информации и общественных связей в рамках общей профилактики правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений занимаются организацией распространения информации в СМИ и сети

¹ Об утверждении Типовых положений о подразделениях организации исполнения административного законодательства и подразделениях по исполнению административного законодательства [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 29 декабря 2012 г. № 1156. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Интернет о полномочиях и результатах деятельности полиции в рассматриваемом направлении, проводят встречи с общественностью, журналистами, пресс-конференции, брифинги, круглые столы с участием руководства органов внутренних дел.

Таким образом, предупреждение и пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений входит в компетенцию различных служб и подразделений полиции, однако основными субъектами остаются служба участковых уполномоченных полиции и подразделения полиции по делам несовершеннолетних.

Проанализировав полномочия основных подразделений и служб полиции, в компетенцию которых входит предупреждение и пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, следует отметить, что эффективное противодействие данному антисоциальному явлению невозможно без взаимодействия государственных и муниципальных органов, общественных объединений и граждан. Государственные и муниципальные органы власти способны оказать социальную поддержку неблагополучным семьям, повлияв на причины и условия совершения правонарушений. Общественное мнение по поводу противоправного или антиобщественного поведения члена семьи в совокупности с мерами полицейской профилактики может оказать достаточно сильное влияние для изменения его поведения. Анализ законодательства позволил определить, что в рамках существующей многоуровневой государственной системы профилактики взаимодействие полиции по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений возможно на федеральном, региональном и местном уровнях. На межведомственном уровне определенный процесс взаимодействия осуществляется между МВД России, Минюстом России, ФСИН России, Минздравом России, Минтруда России, Минпросвещения России строго в пределах компетенции каждого из указанных субъектов.

Полиция при осуществлении своей деятельности по предупреждению правонарушений взаимодействует с другими правоохранительными органами (прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации), федеральными органами исполнительной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями и гражданами. Участие полиции в предупреждении правонарушений, в т.ч. в сфере семейно-бытовых отношений, предусмотрено ст. 5 Закона об основах системы профилактики. Принципиальная основа взаимодействия полиции по предупреждению правонарушений в рассматриваемой сфере установлена ч. 1 ст. 10 Закона о полиции. Осуществляя деятельность по предупреждению правонару-

шений в сфере семейно-бытовых отношений, полиция оказывает содействие государственным и муниципальным органам, общественным объединениям и организациям в данном направлении. Кроме того, она поддерживает развитие гражданских инициатив, связанных с противодействием семейно-бытовому насилию. При этом законодатель учел, что в рамках взаимодействия государственные и муниципальные органы, общественные объединения, организации и должностные лица должны также оказывать содействие полиции. Взаимодействие выражается в обмене информацией, совместном планировании, осуществлении каких-либо совместных мероприятий и иных формах¹.

Потенциальная опасность и недостаточная прогнозируемость, обусловленная латентностью правонарушений в семейно-бытовой сфере, предполагает постоянный контроль со стороны всех субъектов взаимодействия за неблагополучными семьями, несовершеннолетними и пожилыми гражданами, попавшими в трудную жизненную ситуацию. Реагирование полиции в случае совершения правонарушения должно носить незамедлительный характер. В рамках взаимодействия определяется плановый перечень профилактических мероприятий, устанавливаются показатели, порядок, сроки, ответственные исполнители. Практический интерес для исследования представляют муниципальные программы профилактики правонарушений. Анализ содержания программ указывает на постоянное либо регулярное взаимодействие сотрудников полиции и должностных лиц органов местного самоуправления, направленное на выявление и привлечение к ответственности граждан за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. К основным задачам, стоящим в большинстве муниципальных программ, относятся активизация работы по предупреждению и профилактике правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, а также профилактика насилия в сфере семейно-бытовых отношений. Реализация указанных задач, прежде всего, возложена на территориальные органы МВД России на районном уровне и управления социальной защиты населения. Предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений включает в себя ряд проводимых мероприятий, таких как специализированные рейды, посещение и проверку по месту жительства неблагополучных семей, изучение общественного мнения населения о профилактике насилия в семейно-бытовых отношениях.

Таким образом, компетенция участковых уполномоченных полиции по предупреждению правонарушений в сфере семейно-бытовых отно-

¹ Административная деятельность полиции. Часть Общая: учеб. пособие / под ред. О.И. Бекетова. Омск, 2016. С. 103.

шений включает в себя комплекс административно-правовых действий должностных лиц полиции, реализуемых в рамках территориального и межведомственного взаимодействия в целях недопущения либо повторного совершения противоправных деяний. Пресечение правонарушений в рассматриваемой сфере заключается в прекращении конкретных, ставших известными полиции фактов правонарушений и привлечении виновных лиц к юридической ответственности. Вышеизложенное позволяет предположить, что в настоящее время административно-правовая деятельность участковых уполномоченных полиции в данном направлении носит преимущественно предупредительный характер, который определяет приоритет профилактических и воспитательных мер воздействия к правонарушителям и разъяснительных мер к потерпевшим. Применение мер пресечения производится по факту выявленного либо совершенного противоправного деяния. В этой связи определяющими факторами для применения полицией мер принудительного воздействия являются опасность, исходящая от правонарушителя, а также нарушение права одного или нескольких лиц, находящихся в семейно-бытовых отношениях. Указанные факторы формируют условия, т.е. установленные обстоятельства, от которых будут зависеть конкретные действия сотрудника полиции во время вмешательства в сферу семейно-бытовых отношений при помощи мер принудительного воздействия. Следует согласиться с мнением О.И. Бекетова и А.Д. Майле о том, что непосредственное пресекательное полицейское вмешательство должно осуществляться в случае установления наличной, действительной, не устранимой другими средствами опасности¹. Это, безусловно, относится к сфере семейно-бытовых отношений, когда опасность исходит от близких лиц.

Соприкосновение граждан с полицией и формирование общественных отношений в семейно-бытовой сфере происходят, как правило, по мере возникновения защитной необходимости, когда без помощи полиции разрешить конфликтную ситуацию не получается либо когда в полицию обращаются соседи или родственники потерпевших. Сложность выбора и своевременного применения мер предупреждения или пресечения полицией обусловлена многими факторами.

Во-первых, недооценка обществом и полицией уровня общественной опасности семейно-бытовых конфликтов, которые впоследствии могут перерасти в правонарушения. В практике работы ОВД отмечаются слу-

¹ Бекетов О.И., Майле А.Д. Опасность и предотвращение опасности в полицейской деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Право. 2015. № 3. С. 93.

чай, когда сотрудники полиции стараются не вмешиваться в семейно-бытовые конфликты, действуя по принципу «дела семейные, сами разберутся». По-видимому, в основе данной недооценки заложены традиционные представления о взаимоотношениях между мужчиной и женщиной, в которых мужчина как глава семьи пользуется авторитетом. Нарушения прав граждан в данном случае носят частный, латентный характер, конфликтную ситуацию разрешают сами члены семьи, не вынося противоправные деяния на общественное обозрение и не прибегая к помощи полиции. В настоящее время существует устойчивая тенденция, которая заключается в том, что даже мелкое правонарушение, совершенное по отношению к незнакомому человеку в общественном месте, представляет гораздо больший вред и опасность, нежели такие же действия, совершаемые в семье по отношению к родственникам. Поэтому нередки случаи реагирования полиции только при совершении тяжких преступлений – убийства или нанесения тяжкого вреда здоровью. Существующая позиция, по нашему мнению, нарушает основной принцип семейно-бытовых отношений – безопасное существование любого ее члена, т.к. противоправные действия со стороны близких лиц, в которых человек всегда пытается найти поддержку и опору, наносят гораздо больший психологический и моральный вред, чем со стороны постороннего.

Во-вторых, трудность и сложность предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений «заключается в том, что при “вторжении” в семейную жизнь третьей стороны (в лице полиции и социальных служб) всегда необходим строгий баланс между правом на безопасность и правом на свободу личности, неприкосновенность частной жизни человека»¹.

В этой связи стоит согласиться с мнением профессора В.Е. Севрюгина о том, что «административно-правовое регулирование допустимо лишь в том случае и в тех пределах, если оно не нарушает основных прав и свобод личности. Вторжение в сферу основных прав и свобод может осуществляться только на основе закона и быть разумно обоснованным»².

¹ Анасова А.Б. Криминологическая характеристика насильственной преступности в семье // Состояние, динамика и тенденции преступности в семейно-бытовой сфере: мат-лы Всерос. науч.-практ. конф-ции с международным участием / отв. ред. Х.П. Пашаев, Е.П. Сергун. Горно-Алтайск, 2016. С. 12.

² Севрюгин В.Е. Роль конституционных принципов административного права в повышении эффективности государственного управления // Конституция и жизнь современного общества: сб. науч. ст. Челябинск, 2015. С. 166.

В-третьих, несмотря на то, что большинство противоправных деяний в семье совершается в условиях очевидности, информация о правонарушениях носит закрытый, очень часто латентный характер. О сложной, конфликтной ситуации в семье могут знать родственники, знакомые, соседи, однако сами конфликтующие стороны, как правило, стараются об этом не распространяться. К помощи полиции прибегают только тогда, когда иным способом нельзя разрешить сложившуюся ситуацию в семейно-бытовых отношениях. Многие граждане отказываются привлекать к юридической ответственности своих близких лиц, т.к. это связано с нежеланием проходить медицинское освидетельствование, боязнию огласки со стороны родственников или соседей, пониманием у потерпевших последствий испорченной репутации семьи и судимости у родителей для детей.

В-четвертых, сложность проблемы заключается в том, что в 43% случаев реагирования полиции на обращения граждан в сфере семейно-бытовых отношений выясняется, что действия участников семейно-бытовых конфликтов не носят характер антиобщественного поведения, т.е. не влекут за собой административную или уголовную ответственность. Такие действия нарушают общепринятые нормы поведения, морали, права, а также законные интересы близких лиц. Более того, причинами семейно-бытового конфликта могут быть недостойные (аморальные) поступки и поведение. Данные поступки также не подпадают под действие конкретных норм КоАП РФ и УК РФ.

Встречаются случаи, когда антиобщественное и недостойное поведение в семье становится причиной совершения административных правонарушений и преступлений. Так, причиной совершения убийства и самоубийства послужила супружеская измена, которая вызвала чувство ревности. В г. Реже Свердловской области 1 декабря 2016 г. сотрудник ППСП, узнав о внебрачной связи своей жены с коллегой, находясь при исполнении, застрелил его из табельного оружия и покончил жизнь самоубийством¹.

Участковый уполномоченный полиции, приезжая по вызову на семейно-бытовой скандал или конфликт, нередко не знает, какие административно-правовые меры реагирования необходимо предпринять. Это обусловлено отсутствием принятых на федеральном уровне норм об административной ответственности за психическое насилие, нарушающее право гражданина на личную безопасность в сфере семейно-

¹ На Урале ревнивый полицейский застрелил врача и покончил с собой. URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1727497/> (дата обращения: 01.02.2020).

бытовых отношений, а также необходимых юрисдикционных полномочий. Указанные обстоятельства не дают ему права на реализацию мер по обеспечению производства по делам об административных правонарушениях и существенно сужают рамки возможностей ее предупреждения и пресечения. Законодательство субъектов Российской Федерации также ограничивает полицию в возможности привлечения граждан к административной ответственности за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

Кроме того, деяния, вызывающие чувство страха и опасности, а также нарушающие некоторые права близких лиц, не являются ни административно, ни уголовно наказуемыми. Таким образом, антиобщественное поведение граждан чаще протекает бесконтрольно, и повлиять на него правовыми средствами не представляется возможным, т.к. нет состава правонарушения, а значит, нет юридической ответственности. Подобного рода ситуации в дальнейшем формируют безнаказанность.

По результатам опроса граждан, вызывавших полицию, было установлено, что они, прежде всего, просят реальной помощи в виде профессиональных действий, основанных на законе, в целях устранения возникшей угрозы личной безопасности либо восстановления нарушенных прав. Население ожидает, что сотрудники полиции будут оперативно реагировать на их обращения, выполняя свое защитное предназначение, а не сосредотачиваться на мерах, принимаемых только после совершения правонарушений. В связи с этим очень важным представляется пример правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, произошедший в Орловской области. «В отношении сотрудницы полиции было возбуждено уголовное дело по части 2 статьи 293 УК РФ, которая в ответ на просьбу о помощи со стороны заявительницы сказала, что придет, когда ту убьют, чтобы описать ее труп. В результате женщину действительно убили через 40 минут после телефонного разговора. 17 ноября 2016 г. в Советском районе города Орла 37-летний мужчина в ходе конфликта избил ногами 36-летнюю женщину, как позже выяснилось, свою бывшую сожительницу. В результате полученных травм женщина на следующий день скончалась в больнице. Местные СМИ со ссылкой на родственников погибшей пишут, что девушка неоднократно обращалась в полицию, но та никаких мер не принимала. Как пояснили в УМВД по Орловской области, оснований для его задержания действительно не было: такое просто не предусмотрено законом. Стражи порядка пообщались с ним и отпустили, а мужчина, в свою оче-

редь, заявил, что отстанет от своей возлюбленной. Однако обещания он не сдержал»¹.

Участковые уполномоченные полиции часто сталкиваются с антиобщественным конфликтным поведением граждан, которое предшествует совершению тяжких преступлений. Реагируя на обращения граждан, они прибывают на место происшествия, однако после сбора объяснений вынуждены покинуть жилое помещение, оставив нарушителя с потерпевшим наедине². Это, в свою очередь, приводит к подрыву авторитета полиции среди населения. Полиции необходимо придерживаться основного, принципиального подхода к проблеме, согласно которому преступление или административное правонарушение, совершенное в семье, – это не личное дело потерпевшей стороны, а социальная проблема, нереагирование на которую может привести к более тяжким последствиям. Семейно-бытовое насилие – это прежде всего нарушение прав и свобод человека, которые обязана защищать полиция.

Полагаем, что участковый уполномоченный полиции в процессе предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений обязан руководствоваться принципами, установленными в законах «О полиции» и «Об основах системы профилактики правонарушений», а также учитывать специфику семейно-бытовых отношений. Анализ законодательства Российской Федерации и правоприменительной деятельности полиции в исследуемой сфере позволил нам сформулировать положения (правила), которыми необходимо руководствоваться участковому уполномоченному полиции в процессе предупреждения и пресечения правонарушений.

Своевременный, упреждающий характер вмешательства полиции в целях защиты прав граждан. В соответствии с ч. 1 ст. 1 СК РФ не допускается произвольное вмешательство кого-либо в дела семьи. Вмешательство участкового уполномоченного полиции обосновано необходимостью пресечения противоправного деяния в целях защиты здоровья, прав и законных интересов членов семьи и дальнейшего его недопущения со стороны правонарушителя. Сотрудник не вмешивается во внутреннюю автономию семьи, а лишь защищает ее интересы от противоправных деяний. При получении сообщения о происшествии в сфере

¹ Смерть по халатности: сотрудница полиции Орла не захотела предотвратить гибель женщины. URL: <https://ru.rt.com/76zi> (дата обращения: 01.02.2020).

² Султанов К.А. О законодательном проекте назначения административного ареста за нарушение в сфере семейно-бытовых отношений // *Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире*. 2015. № 9-4. С. 109.

семейно-бытовых отношений, содержащего информацию о возможной опасности, участковый уполномоченный полиции обязан отреагировать даже тогда, когда посчитает, что такая информация, указанная в обращении, является безосновательной, мнимой. Общее условие опасности семейно-бытового конфликта заключается в возможности причинить тот или иной ущерб гражданину либо имуществу. Полагаем, что угроза, возникающая в процессе семейно-бытового конфликта, при неблагоприятном стечении обстоятельств может привести к тяжким, порой необратимым последствиям. При этом даже малейшая незначительная опасность должна обязывать полицию к незамедлительному реагированию, т.к. угрозу как непосредственную возможность нанесения ущерба от ее последствий в виде правонарушения отделяет лишь временной интервал. Право по отношению к безопасности следует считать средством (инструментом) достижения безопасности. В свою очередь безопасность будет результатом воздействия на социальные условия (ситуации), создающие высокую вероятность причинения вреда личности и ее законным интересам¹.

Нейтральное (беспристрастное) отношение к участникам семейно-бытового конфликта, основанное на профессионализме и компетентности сотрудников полиции. В связи с серьезностью последствий правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений считаем необходимым совершенствование профессиональной подготовки участковых уполномоченных полиции. Именно профессиональная компетентность участковых уполномоченных полиции является во многих случаях решающим фактором, предотвращающим необратимые последствия правонарушения, а именно смерть жертвы. Сотрудник при разрешении семейно-бытового конфликта обязан соблюдать нейтралитет и быть беспристрастным к конфликтующим сторонам. При этом он должен знать основы возрастной и семейной психологии, правовые основания и порядок задержания, применения физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия, вхождения в жилые и иные помещения, применения мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, учитывать национальные и конфессиональные особенности семьи. Как следует из практики ЕСПЧ, бездействие сотрудни-

¹ Стахов А.И. О соотношении безопасности к основным категориям правовой системы Российской Федерации // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2009. № 4. С. 58.

ков полиции во многих случаях предопределило смерть жертвы или длительность насилия в отношении ее¹.

В этой связи участковый уполномоченный полиции при реагировании на правонарушение, совершенное в сфере семейно-бытовых отношений, обязан:

➤ объективно оценить серьезность (реальность) действий либо намерений правонарушителя, для того чтобы предпринять необходимые меры пресечения, направленные на обеспечение безопасности потерпевших и себя;

➤ выяснить, причинены ли потерпевшим физическая боль, телесные повреждения, ранения, травмы в целях оказания необходимой первой либо медицинской помощи;

➤ определить морально-психологическое состояние жертвы правонарушения, при необходимости воспользоваться помощью психолога;

➤ установить, высказывал ли правонарушитель угрозы, использовалось ли при совершении правонарушения оружие, принять меры по его изъятию;

➤ оценить возможность отрицательного воздействия (влияния) на детей, живущих в семье;

➤ выяснить возможность нарушителя вновь совершить правонарушение;

➤ собрать информацию о ранее совершенных правонарушениях в отношении жертвы, а также сведения о предыдущих правонарушениях, которые совершал нарушитель;

➤ предпринять меры, направленные на разобщение конфликтующих сторон;

➤ сформировать доказательственную базу совершенного противоправного деяния для привлечения к юридической ответственности виновного лица.

Персонифицированный подход при осуществлении профилактической работы. Важный аспект предупредительной деятельности представляет выявление и установление участковым уполномоченным полиции причин и условий совершения правонарушений в отдельно взятой семье (тяжелое материальное положение, неблагоприятные жилищные условия, потеря работы, смерть или тяжелая болезнь члена семьи, пьянство, алкоголизм, наркомания, токсикомания, игромания, разногласия по поводу воспитания детей, ревность, изменение социальных ролей

¹ Воскобитова М.Р. Подходы Европейского суда по правам человека к рассмотрению дел о домашнем насилии в отношении женщин // Международное правосудие. 2017. № 1. С. 85-95.

между мужчиной и женщиной в семье и др.). Индивидуальная профилактическая работа с лицом, совершившим правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, должна избираться исходя из установленных причин. К мерам, направленным на их устранение, будут относиться: информирование социальных служб; помощь при трудоустройстве; бесплатная юридическая помощь и консультации; привлечение психологов и иных специалистов, лиц, пользующихся у семьи авторитетом; убеждение лица в необходимости добровольного прохождения курсов реабилитации от алкогольной и наркотической зависимости и др.

С членами семьи в обязательном порядке необходимо проводить разъяснительную работу о недопустимости провоцирующего либо виктимного поведения.

Обязательная защита интересов несовершеннолетних. Сотрудники при выявлении факта совершения правонарушения в семье в отношении несовершеннолетнего обязаны обеспечить немедленную защиту его прав и законных интересов от неблагоприятного воздействия со стороны нарушителя путем привлечения к административной или уголовной ответственности, информирования органов профилактики правонарушений, постановки на профилактический учет.

Недопустимость разглашения сведений и информации о частной жизни семьи. Правоприменительная деятельность полиции в исследуемой сфере должна носить конфиденциальный характер в целях защиты права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну (ч. 1 ст. 23 Конституции РФ). Сведения о частной жизни семьи, полученные в рамках расследования уголовных дел и производства по делам об административных правонарушениях, а также в связи с проверкой зарегистрированных в установленном порядке заявлений и сообщений о преступлениях, об административных правонарушениях, о происшествиях, являются информацией для служебного пользования и не подлежат разглашению и распространению. Закон о полиции обязывает сотрудников не разглашать ставшие известными им в связи с входением (проникновением) в жилое помещение факты частной жизни находящихся там граждан (п. 3 ч. 5 ст. 15).

Таким образом, компетенцию участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений следует рассматривать в совокупности с его защитным предназначением. При этом его правоприменительная деятельность по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений нацелена на нейтрализацию противоправных деяний и недопущение их в дальнейшем, восстановление, упорядочение, урегулирование и защиту позитивных правоотношений между

лицами, состоящими в семейно-бытовых отношениях. По сути, эта деятельность носит проблемно ориентированный характер. После пресечения правонарушения участковый уполномоченный полиции не вмешивается в естественный процесс развития семейно-бытовых отношений, не занимается вопросами внутрисемейного воспитания. В дальнейшем предупредительная деятельность ограничивается персонифицированным профилактическим и разъяснительным воздействием на правонарушителя и потерпевшего.

§ 2. Административно-правовые меры предупреждения участковым уполномоченным полиции правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений

Предупреждение преступлений и административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, безусловно, является одним из важных направлений деятельности полиции. Его реализация в соответствии с п. 9 ч. 2 ст. 6 Закона об основах системы профилактики осуществляется посредством применения специальных (полицейских) мер предупреждения административно-правового характера.

Применение участковым уполномоченным полиции административно-правовых мер предупреждения в рассматриваемой сфере общественных отношений обусловлено их универсальностью, многоцелевой направленностью, возможностью воздействия на причины и условия, способствующие его совершению, а также на сознание и поведение лиц, действия которых нарушают социальные нормы и создают угрозу личной безопасности граждан в семье, путем убеждения и (или) принуждения.

Универсальность административно-правовых мер предупреждения заключается в применении их всеми сотрудниками полиции независимо от занимаемой должности. В спектр действия данных мер попадают лица, совершившие правонарушение либо допускающие антиобщественное поведение, потерпевшие и иные граждане. Важной особенностью применения полицией мер предупреждения в сфере семейно-бытовых отношений является их применение как до совершения правонарушения (общие меры предупреждения), так и после его совершения, специальные меры предупреждения продолжительного действия, которые реализуются полицией до прекращения противоправного поведения.

Многоцелевая направленность административно-правовых мер предупреждения указывает на их превентивный характер, способствующий

предотвращению антиобщественного поведения, административных правонарушений и преступлений в семейно-бытовой сфере.

Социологический опрос 125 участковых уполномоченных полиции территориальных органов МВД России по Алтайскому краю, Кемеровской, Новосибирской, Томской областям, Республике Алтай показал, что в сфере семейно-бытовых отношений преобладают административно-правовые меры предупреждения не принудительного характера, в основе которых заложен метод убеждения. Он представляет собой один из способов практической реализации целей и задач полиции по предупреждению правонарушений.

Убеждение заключается в воздействии на сознание и поведение людей при помощи комплекса воспитательных, рекомендательных, разъяснительных мероприятий, осуществляемых в целях обеспечения правомерности поведения, организованности и дисциплинированности людей, соблюдения ими правовых норм¹. Меры убеждения достаточно просты в применении, распространяются на неопределенный круг лиц; их предметное содержание и способы реализации в сфере семейно-бытовых отношений в нормативных правовых актах не регламентированы. Эффективность их воздействия на сознание и поведение граждан напрямую зависит от коммуникативной компетенции и профессиональной подготовки сотрудников полиции, а также частоты и систематичности применения. Важной особенностью мер убеждения, применяемых полицией, является то, что при их воздействии на сознание граждан их права, свободы и интересы остаются незыблемыми и не ограничиваются ни в какой степени. Следует отметить, что принуждение в сфере семейно-бытовых отношений со стороны должностных лиц полиции носит вспомогательный характер. В этой связи необходимо согласиться с мнением О.М. Якуба о том, что «принуждение применяется лишь на базе убеждения, в сочетании с ним, вслед за убеждением, после того, как средства убеждения не достигают полезного результата»².

Административно-правовые меры предупреждения принудительного характера представляют собой «...установленные законом способы, приемы и действия, состоящие во вторжении в сферу прав и свобод конкретного лица и направленные на выявление и устранение наруше-

¹ Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-правовые и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М., 1968. С. 11.

² Якуба О.М. Вопросы административной ответственности в свете укрепления социалистической законности // Ученые записки Харьковского юридического института. Харьков, 1958. Вып. 12. С. 31.

ний норм права»¹. Они преследуют определенные цели, связанные с недопущением антиобщественного поведения, административных правонарушений и преступлений и предотвращением возможности наступления какого-либо вреда, который может быть причинен в результате противоправного поведения людей².

В деятельности полиции административно-предупредительные меры имеют отчетливую профилактическую направленность. По мнению М.И. Еропкина, основным назначением административно-предупредительных мер является предупреждение правонарушений. Особенность этих мер состоит в том, что они применяются и в отсутствие правонарушений, носят ярко выраженный превентивный характер³.

К основаниям применения мер административного предупреждения относятся: реальное предположение о намерении лица совершить правонарушение, противоправное действие; возникновение объективных обстоятельств, угрожающих общественной и личной безопасности, сопровождающихся насилием, ставящих под угрозу жизнь и здоровье граждан⁴.

По мнению Е.В. Шубиной, основанием для применения мер принуждения предупредительного характера являются не абстрактные умозаключения, а реальные обстоятельства, способные привести к совершению правонарушения или объективно противоправного деяния либо обеспечивающие возможность невинного причинения вреда охраняемым законом интересам⁵.

В целом административно-предупредительные меры воздействия характеризуются следующими особенностями:

- являются индивидуальными правоохранительными актами административно-правового характера;
- в большинстве случаев выражают государственно-правовое (административное) принуждение;

¹ Административное право: учебник / под общ. ред. А.И. Каплунова. М., 2011. С. 192.

² Гришаков А.Г. Меры административного предупреждения, применяемые подразделениями милиции, осуществляющими охрану собственности на основании договоров // Юридическая наука и практика. 2007. № 1. С. 78.

³ Еропкин М.И. Административное принуждение // Методы и формы государственного управления. М., 1977. С. 114.

⁴ Лещина Э.Л., Магденко А.Д. Административно-процессуальное право: курс лекций. М., 2015. С. 199.

⁵ Шубина Е.В. Доставка, применяемое сотрудниками полиции в качестве меры административного предупреждения // Административное и муниципальное право. 2015. № 12. С. 1272.

➤ оказывают непосредственное влияние на антиобщественное поведение лица с целью его изменения;

➤ влекут, как правило, изменение правового положения лица, подвергнутого данной мере (ограничение отдельных прав и свобод, возложение дополнительных обязанностей и т.п.)¹.

Согласно ч. 2 ст. 16 Закона об основах системы профилактики, административно-правовые меры предупреждения принудительного характера применяются в случаях выявления правонарушений либо причин и условий, способствующих их совершению, а также лиц, поведение которых носит противоправный или антиобщественный характер, или лиц, намеревающихся совершить правонарушение.

Таким образом, ранее рассмотренные полномочия полиции, направленные на предупреждение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, позволили разделить административно-правовые меры предупреждения на несколько категорий. К ним относятся меры общие и специальные, принудительного и непринудительного характера, применяемые до момента выявления либо совершения правонарушения, после совершения правонарушения, а также в рамках индивидуальной профилактической работы.

Общие меры предупреждения направлены на выявление и устранение причин, порождающих правонарушения, и условий, способствующих совершению правонарушений или облегчающих их совершение, а также на повышение уровня правовой грамотности и развитие правосознания граждан (Закон об основах системы профилактики). Данные меры распространяются на неопределенный круг лиц, не содержат принуждения, при этом не ограничивают конституционные права и свободы граждан, формы их применения не регламентированы.

Специальные меры предупреждения применяются, как правило, после совершения правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, при этом установлены сроки и порядок их применения.

К общим мерам предупреждения относятся:

1. Правовое просвещение и правовое информирование (п. 1 ч. 1 ст. 17 Закона об основах системы профилактики). Данная мера предполагает доведение до сведения граждан информации, направленной на обеспечение защиты прав и свобод человека и гражданина от противоправных посягательств. В соответствии со ст. 28 Федерального закона

¹ Куракин А.В., Костенников М.В., Мышляев Н.П. К вопросу о классификации административно-профилактических мер // Административное и муниципальное право. 2015. № 9. С. 913, 920.

от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ «О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации» полиция обязана размещать в местах, доступных для граждан, в средствах массовой информации, в сети Интернет либо доводить до граждан иным способом правовую информацию, направленную на предупреждение правонарушений¹.

В рамках правового просвещения и правового информирования проводятся отчеты должностных лиц территориальных органов МВД России. В частности, согласно п. 28 Инструкции по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России, утвержденной приказом МВД России от 30 августа 2011 г. № 975², в отчете участкового уполномоченного полиции обязательно указывается информация по профилактике преступлений и административных правонарушений, в т.ч. в сфере семейно-бытовых отношений. В процессе отчета участковый уполномоченный полиции проводит разъяснительные беседы о мерах предосторожности в целях предупреждения преступлений и административных правонарушений. Во время профилактического обхода участковый уполномоченный полиции может использовать инструктирование членов семей правонарушителя о недопущении виктимного поведения. Правовое информирование происходит во время личного приема граждан руководителями территориальных органов МВД России³. Данная мера реализуется при помощи метода убеждения.

2. Пропаганда правовых знаний, которая относится к одной из общих мер предупреждения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, распространяется на неопределенный круг лиц. Это направление работы не содержит принуждения, не ограничивает конституционные права и свободы граждан, организационные формы проведения пропагандистских мероприятий не регламентированы. В соответствии с п. 4 ч. 1 ст. 12 Закона о полиции сотрудники полиции обязаны принимать участие в пропаганде правовых знаний. Она входит в непосредственные

¹ О бесплатной юридической помощи в Российской Федерации: федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 324-ФЗ // Рос. газета. 2011. 23 ноября.

² Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: приказ МВД России от 30 августа 2011 г. № 975. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2020).

³ Об утверждении Инструкции об организации рассмотрения обращений граждан в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации: приказ МВД России от 12 сентября 2013 г. № 707. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 01.02.2020).

полномочия территориального органа МВД России на районном уровне¹.

Организационными формами пропаганды правовых знаний являются: лекции, беседы, доклады; вечера вопросов и ответов по противодействию семейно-бытовому насилию; оформление уголков правовых знаний, стендов и витрин на правовые темы; социальные и агитационные ролики на тему семейно-бытового насилия и его предотвращения и многие другие. На сайтах территориальных органов МВД России размещаются памятки и алгоритмы действий для граждан в случаях совершения правонарушений.

В центре пропагандистской работы обычно находится профессорско-преподавательский состав образовательных организаций МВД России, сотрудники подразделений охраны общественного порядка, участковые уполномоченные полиции, которые выступают в учебных заведениях, трудовых коллективах, сети Интернет, печатных изданиях, по радио, телевидению. Разрабатываются и внедряются учебные пособия, методические рекомендации по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. В ходе реализации указанного направления работы решаются задачи повышения уровня правового сознания и правовой культуры граждан, воспитания у них чувства уважения к закону, непримиримости к правонарушениям и антиобщественному поведению в семье. Пропагандой правовых знаний также активно занимаются сотрудники пресс-службы МВД России. К пропаганде правовых знаний могут быть привлечены члены добровольных народных дружин². В основе пропагандистской работы заложен метод убеждения.

Специальные меры предупреждения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений выполняются в соответствии с нормативной правовой базой.

1. *Внесение представления об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушения* (ст. 17, 22 Закона об основах системы профилактики). Представленная мера закреплена сразу в не-

¹ Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне [Электронный ресурс]: приказ МВД России от 5 июня 2017 г. № 355. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «Гарант».

² Бекетов О.И., Шухман Н.В. Комментарий к Федеральному закону от 2 апреля 2014 г. № 44-ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» (постатейный) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

скольких нормативных правовых актах (ч. 2 ст. 158 УПК РФ; п. 13 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции; п. 14.1, 18.1 приказа МВД России от 17 января 2006 г. № 19).

Анализ уголовных дел, возбужденных по ст. 111, 112, 119 УК РФ в подразделениях дознания и следственных подразделениях территориальных органов МВД России по Алтайскому краю, Кемеровской области, Республике Алтай в отношении лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях, показал, что в 90% случаев представления выносились в отношении участковых уполномоченных полиции, на территории обслуживания которых произошло преступление. Данная мера предупреждения обеспечена принуждением и применяется после совершения правонарушения. Это свидетельствует о недостаточной работе участковых уполномоченных полиции по предупреждению правонарушений. За неисполнение представления предусмотрена административная ответственность по ст. 17.7 КоАП РФ. Суд, уполномоченный рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.1.1 КоАП РФ, при установлении причин административного правонарушения и условий, способствовавших его совершению, вносит соответствующим должностным лицам представление о принятии мер по их устранению (ст. 29.13 КоАП РФ).

2. *Проведение оперативно-профилактических операций (мероприятий)*. Представленная административно-правовая мера предупреждения направлена на профилактику противоправного поведения. Ее целями являются: повышение эффективности деятельности полиции, связанной с предупреждением и пресечением правонарушений; активное выявление лиц, совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. Реализация оперативно-профилактических операций «Быт», «Семья», «Жилой сектор» может осуществляться совместно с другими субъектами профилактики правонарушений. Меры принуждения при реализации оперативно-профилактических мероприятий применяются только в случае непосредственного выявления и пресечения правонарушения.

3. *Профилактический учет лиц, совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих*. Основным субъектом реализации данной административно-правовой меры предупреждения является участковый уполномоченный полиции. На профилактическом учете в 2015 г. состояло 109 530 граждан, совершивших правонарушения в сфере семейно-

бытовых отношений; в 2016 г. – 109 474 лица рассматриваемой категории; в 2017 г. – 97 262¹.

Согласно действующему законодательству, профилактический учет является формой профилактического воздействия и предназначен для информационного обеспечения деятельности субъектов профилактики правонарушений. Однако среди ученых нет единого подхода к пониманию его содержания как административно-правовой меры предупреждения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Например, А.Е. Шалагин понимает профилактический учет только как меру индивидуальной профилактики².

А.В. Равнюшкин полагает, что профилактический учет является одним из административно-правовых средств воздействия полиции на граждан, совершивших ранее и (или) склонных к совершению правонарушений³.

Ряд исследователей рассматривают профилактический учет как урегулированный административно-процессуальными нормами специальный порядок деятельности полиции по предупреждению правонарушений⁴.

Ведение профилактического учета осуществляется всеми субъектами профилактики правонарушений путем обмена информацией посредством межведомственных запросов, в т.ч. в электронной форме, с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия (Закон об основах системы профилактики).

Профилактический учет предполагает ведение служебной документации, в которой указываются: персональные данные граждан; информация о дате постановки и сроке нахождения гражданина на учете; сведения о событии совершенного правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений; количество мер реагирования полиции на сообщения о происшествиях в сфере семейно-бытовых отношений, вызванных

¹ Данные ЦСИ ФКУ «ГИАЦ МВД России». URL: http://10.5.0.16/csi/modules.php?name=Books&go=regl&id=578&rmb_id=5829 (дата обращения: 01.02.2020).

² Шалагин А.Е. Актуальные направления профилактической деятельности органов внутренних дел на современном этапе // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2014. № 2. С. 46.

³ Равнюшкин А.В. О профилактическом учете в территориальных органах МВД России лиц, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений (на основе сравнительного анализа российского и белорусского законодательства) // Алтайский юридический вестник. 2015. № 12. С. 78.

⁴ Административные процедуры в деятельности участкового уполномоченного полиции / С.Ю. Анохина [и др.]. Барнаул, 2015. С. 6.

антиобщественным поведением либо угрозой для окружающих; результаты индивидуальной профилактической работы.

Создание профилактических учетов обусловлено необходимостью накопления, систематизации и доведения до должностных лиц субъектов профилактики в целях служебного использования информации о лицах, совершивших или склонных к совершению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Содержание понятия «профилактический учет» используется в некоторых законах субъектов Российской Федерации о профилактике правонарушений, в частности, в законах республик Башкортостан, Бурятия, Крым, Саха (Якутия), Забайкальского, Краснодарского краев, Архангельской, Воронежской, Нижегородской областей.

Несмотря на отсутствие в законах субъектов Российской Федерации единообразия в определении данного понятия, профилактический учет трактуется как форма или мера индивидуальной профилактики. Содержанием указанного понятия являются: наблюдение за поведением лица, поставленного на учет; изучение условий и образа его жизни; воспитательное воздействие на него; пресечение антиобщественного поведения; устранение условий, способствующих совершению им правонарушений; проведение проверки по месту его жительства, работы, учебы¹.

Другим, важным с научной и практической точки зрения, является вопрос о правовых основаниях постановки на профилактический учет лиц, совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и представляющих опасность для окружающих.

Отсутствие этих оснований, установленных в нормативном правовом акте, противоречит содержанию ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, несмотря на то, что сутью полицейской деятельности являются соблюдение и защита прав и свобод человека, установленных Основным Законом страны². Это подтверждается тем, что постановка на профилактический учет лиц рассматриваемой категории осуществляется полицией в процессе исполнения своих обязанностей, без согласия и вопреки воле гражданина. Следует согласиться с мнением В.А. Плешакова о том, что постановка лица на профилактический учет предполагает определенное ущемление его прав и свобод, в связи с этим категории таких лиц и ви-

¹ О профилактике правонарушений в Забайкальском крае: закон Забайкальского края от 3 июля 2009 г. № 199-33К. URL: <http://docs.cntd.ru/document/922220212> (дата обращения: 01.02.2020).

² Бучакова М.А., Дизер О.А. Международные гарантии обеспечения прав человека и основных свобод в деятельности полиции // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2015. № 1. С. 96.

ды их антиобщественного поведения должны специально указываться в законе¹. Высказанное ученым мнение находит свое подтверждение при осуществлении индивидуальной профилактической работы в отношении несовершеннолетних и лиц, подвергнутых административному надзору полиции. Основания постановки на учет и порядок проведения с указанными лицами индивидуальной профилактической работы установлены федеральными законами. Однако при решении вопроса о постановке на учет граждан, совершивших правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, правоприменитель вынужден действовать в рамках административного усмотрения, исходя из обязанностей, возложенных на полицию, необходимости и целесообразности, в порядке, предусмотренном ведомственным приказом.

Анализ действующих нормативных правовых актов показал, что только приказ МВД России от 17 января 2006 г. № 19 в п. 14.3 и 18.3 содержит два основания, по которым лицо может быть поставлено на профилактический учет, иных правовых оснований нормативный акт не предусматривает. К этим основаниям относятся: избрание в отношении гражданина меры пресечения, не связанной с лишением свободы; прекращение уголовного преследования по нереабилитирующим основаниям.

Вопрос о правовых основаниях постановки на учет по-прежнему остается открытым и дискуссионным. Ученые-административисты не пришли к единой позиции в данном вопросе. Ч.Н. Ахмедов считает, что основаниями постановки гражданина на профилактический учет являются: совершение лицом трех и более правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений; совершение лицом в течение года двух и более мелких хулиганств в быту; вынесение по материалу проверки постановления об отказе в возбуждении уголовного дела по факту угрозы убийством, причинения телесных повреждений на бытовой почве².

Не возражая по существу предложенного, заметим, однако, что в настоящее время совершение лицом трех и более правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений может расцениваться контролирующими и следственными органами как халатное отношение полиции к выполнению обязанностей по предупреждению преступлений и административных правонарушений, что вызывает снижение уровня доверия

¹ Кикоть В.Я., Лебедев С.Я., Румянцев Н.В. Предупреждение преступлений и административных правонарушений органами внутренних дел: учебник. М., 2012. С. 123.

² Ахмедов Ч.Н. Участковый уполномоченный милиции: генезис института и специфика организации деятельности. СПб., 2007. С. 235.

граждан. Примером недостаточного реагирования полиции послужило убийство в Нижнем Новгороде Олегом Беловым матери, жены и шестерых детей, получившее большой общественный резонанс¹.

Кроме того, стоит отметить, что в КоАП РФ не предусмотрена административная ответственность за мелкое хулиганство в быту. В.И. Акулов и Е.В. Кашкина полагают, что основаниями для постановки на профилактический учет лиц, совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, являются: совокупность проверенных данных, свидетельствующих о наличии в деянии лица признаков состава преступления при отсутствии оснований для возбуждения уголовного дела; неоднократность совершения лицом административных правонарушений в рассматриваемой сфере².

Разработчики «Настольной книги участкового уполномоченного полиции» указывают, что основаниями постановки на учет являются: совершение лицом преступления или более двух административных правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений³.

О.Ю. Таибова считает, что основанием постановки на профилактический учет и применения соответствующих административно-предупредительных мер будет являться не правонарушение, а наступление особых условий, которые могут способствовать его совершению⁴.

Анализ зарегистрированных в 2015-2020 гг. в Алтайском крае, Кемеровской, Новосибирской областях сообщений о семейно-бытовых конфликтах свидетельствует о том, что до сих пор действенным способом их разрешения со стороны полиции является привлечение граждан к административной ответственности за мелкое хулиганство или появление в общественных местах в состоянии опьянения.

Правоприменительная практика прошлых лет также указывает на то, что «семейных скандалистов» привлекали к административной ответственности за аналогичные составы, предусмотренные КоАП РСФСР⁵.

По мнению А.Г. Бачурина и А.И. Щеглова, при постановке на профилактический учет принимаются во внимание: отрицательная характеристика личности, которая включает в себя состояние психического

¹ URL: <https://lenta.ru/news/2016/06/29/forever/>.

² Акулов В.И., Кашкина Е.В. Некоторые аспекты профилактической работы участковых... С. 14.

³ Настольная книга участкового уполномоченного полиции: метод. пособие / под ред. С.И. Гирько, Ю.Н. Демидова. М., 2013. С. 116.

⁴ Таибова О.Ю. Проблемы правоприменительной практики в деятельности органов внутренних дел // Научный поиск. 2015. № 1.5. С. 48.

⁵ Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 257.

здоровья лица, уровень его агрессии, недостойное (аморальное) поведение в семье; наличие неоднократных (двух и более) жалоб, заявлений на противоправное поведение лица¹. Общим критерием для постановки лица на профилактический учет, по мнению В.А. Плешакова, являются факты противоправного поведения гражданина². Так, М.П. Смирнов отмечает, что основанием для постановки на профилактический или иной вид учета органов внутренних дел служит наличие задокументированных фактов противоправной деятельности³.

По нашему мнению, основанием постановки на профилактический учет должен быть выявленный или установленный, задокументированный факт совершения лицом противоправных действий в сфере семейно-бытовых отношений либо факт угрозы жизни и (или) здоровью окружающих членов семьи.

В настоящее время при решении вопроса о постановке на учет лица, совершившего правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, правоприменитель вынужден действовать исходя из необходимости, полезности и целесообразности, в соответствии с внутренним убеждением в рамках административного усмотрения. По утверждению Ю.П. Соловья, сотруднику полиции при постановке лица на учет следует «самостоятельно оценивать фактические обстоятельства основания (критерии), которые не закреплены в правовых нормах достаточно полно или конкретно при выборе, в пределах, допускаемых нормативными актами, оптимального варианта решения конкретного управленческого вопроса»⁴.

В связи с указанными обстоятельствами практическую значимость представляет разъяснение понятия «лицо, представляющие опасность для окружающих». Прежде всего, это лицо, которое в ходе семейно-бытового конфликта не может контролировать свое поведение в силу

¹ Бачурин А.Г., Щеглов А.И. Порядок постановки и снятия с профилактического учета ОВД отдельных категорий граждан, проведение участковым уполномоченным полиции профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений. Барнаул, 2016. С. 10.

² Кикоть В.Я., Лебедев С.Я., Румянцев Н.В. Предупреждение преступлений и административных правонарушений... С. 123.

³ Смирнов М.П. Комментарий законодательного регулирования оперативно-розыскной деятельности в Российской Федерации и за рубежом (постатейный) [Электронный ресурс]: учеб. пособие. 5-е изд., расш. и перераб. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 20.

своих психологических особенностей либо под воздействием алкоголя, наркотических средств или психотропных веществ. Данные граждане способны причинить вред жизни и здоровью близких лиц, а также себе, нанести ущерб имуществу.

Таким образом, опасность для окружающих будет складываться из нескольких факторов.

Первый – агрессивное поведение гражданина, находящегося в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, которое вызывает чувство страха и опасности за жизнь и здоровье у лиц, находящихся с ним в жилом помещении, вне зависимости от места проживания. Сюда же можно отнести неудачные демонстративные попытки суицида близких лиц, вызывающие сильное стрессовое состояние у окружающих.

Примерами такого поведения могут служить оскорбления, нецензурная брань в отношении определенного лица, попытки нанести побои, угрозы применения насилия и физической расправы в настоящее время и в будущем, попытки включить газ, разрезать вены, закрыть дымоход и т.д.

Второй фактор составляют действия лица, направленные на повреждение или уничтожение имущества. К ним относятся попытки разбить посуду, сломать мебель, бытовую технику, сжечь личные вещи лиц, с которыми нарушитель состоит в семейно-бытовых отношениях, и т.д.

Участковый уполномоченный полиции, оценивая опасность для окружающих, исходящую от гражданина, должен судить об этом, опираясь на собственное усмотрение, а также на оценку определенных фактов.

Во-первых, наличие отрицательной характеристики гражданина (прежде всего, по месту жительства, работы, учебы, прежней службы и т.д.). Характеризующие гражданина сведения собираются путем опроса членов семьи и других близких лиц, соседей, сослуживцев, иных лиц, подтверждающих его опасное для окружающих поведение. Принимаются во внимание: состояние психического здоровья, наличие травм головы, контузий, постравматического синдрома, тяжелых жизненных обстоятельств. Важным фактором будет определение уровня его агрессии, а также неоднократности или систематичности антиобщественного либо аморального поведения в отношении семьи. На оценку опасности будет влиять наличие неоднократных жалоб (двух и более) на противоправное поведение лица, содержащих в себе сведения об угрозе личной безопасности, исходящей от члена семьи или иного близкого лица. Круг лиц, обратившихся в полицию, в данном случае неограничен. С заявлением,

сообщением могут обратиться родственники, члены семьи, соседи и иные лица.

При определении оснований постановки на учет лиц, совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, необходимо принять во внимание не только мнение ученых, но и правоприменительную деятельность участкового уполномоченного полиции. Только профессионализм и внимательное отношение к гражданам позволяют сотруднику полиции выявлять тех лиц, от которых, судя по их поведению, можно ожидать совершения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений¹.

Правовая неопределенность оснований постановки граждан на профилактический учет позволит исключить формальный подход к индивидуальной профилактической работе, когда она проводится условно, для отчета, а граждане только числятся на учете. При этом они могут и не знать о том, что состоят на профилактическом учете. Об этом гражданин узнает совершенно случайно, например, при получении каких-либо государственных услуг, трудоустройстве на работу либо при оформлении кредита, когда получает отказ. Нередки случаи, когда для поддержания показателей профилактической деятельности на учет ставятся самые социально незащищенные слои населения (безработные, малоимущие и т.д.).

Инструкция по исполнению участковым уполномоченным полиции служебных обязанностей на обслуживаемом административном участке, утвержденная приказом МВД России от 29 марта 2019 г. № 205, установила следующие основания постановки на профилактический учет граждан, допускающих правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений:

➤ привлечение лица к административной ответственности по ст. 6.1.1 КоАП РФ или уголовной ответственности по ст. 112, 115, 116, 116.1, 117, 119 УК РФ;

➤ принятое решение об отказе в возбуждении уголовного дела или прекращение уголовного дела по основаниям, предусмотренным п. 5 ч. 1 ст. 24, ст. 25 и 25.1, ч. 1 и 5 ст. 319 УПК РФ, по факту допущения лицом правонарушения в семейно-бытовой сфере.

Участковый уполномоченный полиции готовит рапорт о необходимости постановки лица на профилактический учет в ОВД. Рапорт пишется на имя начальника территориального органа МВД России на районном уровне и согласовывается с начальником подразделения УУП. После утверждения сканированная копия рапорта в течение трех рабо-

¹ Гришаков А.Г. Индивидуальная профилактика в деятельности... С. 51.

чих дней с момента утверждения начальником территориального органа МВД России на районном уровне прикрепляется к карточке на физическое лицо в модуле «Участковый» СООП ИСОД МВД России (вкладка «Прикрепленные файлы»). В разделе «Учеты лица» вкладки «Профилактический учет» указывается категория учета и дата постановки лица на профилактический учет. Датой постановки на профилактический учет считается дата, которой был утвержден рапорт УУП начальником территориального органа МВД России на районном уровне.

Указанные в приказе основания не в полной мере отражают специфику семейно-бытовых отношений и не позволяют установить точное количество противоправных деяний.

Приведенные положения и достаточное количество правонарушений свидетельствуют о том, что в настоящее время существует необходимость правового закрепления оснований постановки на профилактический учет лиц, совершивших правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

Для защиты прав и свобод граждан, а также профилактики повторных противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений предлагается закрепление оснований постановки на профилактический учет в Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19.

«Основаниями постановки граждан на профилактический учет являются:

1) совершение административного правонарушения в отношении лиц, с которыми нарушитель состоит в семейно-бытовых отношениях;

2) прекращение уголовного дела за преступление в сфере семейно-бытовых отношений в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии;

3) отказ в возбуждении уголовного дела частного обвинения о преступлении, предусмотренном ст. 115, 116¹ УК РФ, совершенном в сфере семейно-бытовых отношений, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по заявлению потерпевшего;

4) вступивший в силу приговор суда за преступление в сфере семейно-бытовых отношений к мере наказания, не связанной с лишением свободы».

4. *Профилактическая беседа.* Рассматриваемая административно-правовая мера, по сути, является формой реализации метода убеждения и заключается в разъяснении лицу его моральной и правовой ответственности перед обществом, государством, а также социальных и правовых последствий продолжения антиобщественного поведения (ч. 1

ст. 19 Закона об основах системы профилактики). В ее основе лежит метод убеждения, административно-правовым принуждением рассматриваемая мера не обеспечена. Суть профилактической беседы состоит в непосредственном воздействии сотрудника полиции на сознание, чувства и волю профилактируемого лица путем убеждения и внушения с целью изменения антиобщественного поведения, образа жизни и намерений указанных лиц¹. Профилактическая беседа проводится не реже одного раза в квартал.

5. *Наблюдение за поведением лиц, допускающих правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, их образом жизни, кругом общения.* Особенностью данной меры является ее производный характер от контрольно-надзорной деятельности². Чаще всего наблюдение происходит путем проверки лица по месту жительства. В результате проверки участковый уполномоченный полиции получает объективные данные о личности подучетного лица, его социальном положении, уровне дохода, образе жизни; круге общения (включая лиц из преступной среды, социально неблагонадежных лиц, совершающих правонарушения); условиях проживания (бытовых условиях).

6. *Опрос родственников лиц, состоящих на профилактическом учете, их соседей и других лиц.* Рассматриваемая мера дает возможность выяснить ситуацию, сложившуюся в семье: происходят ли скандалы, угрозы, в какой стадии находится семейно-бытовой конфликт, есть ли готовность к налаживанию семейных отношений или нет. В результате опроса составляется объективная характеристика личности правонарушителя.

7. *Изъятие огнестрельного оружия.* Данная административно-правовая мера предупреждения правонарушений является одной из действенных в сфере семейно-бытовых отношений, и она обеспечена силой принуждения. Правоприменительная практика показывает, что при совершении преступлений, в частности, по ст. 119, 111, 105 УК РФ, использовалось огнестрельное оружие, хранящееся в доме на законных основаниях. Изъятие оружия происходит при поступлении информации либо выявлении факта демонстрации его в качестве предмета угрозы.

¹ Федорович Д.Ю. Индивидуальная оперативно-розыскная профилактика конвенционных преступлений, посягающих на свободу личности // Рос. следователь. 2016. № 6. С. 40.

² Холманский В.И., Стульнова Т.В. Как совершенствовать профилактический учет и индивидуальную профилактическую работу с отдельными категориями лиц в территориальных органах МВД России? // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2015. № 3. С. 39.

Кроме того, изъятие оружия производится и в случаях ношения его лицом, находящимся в состоянии опьянения, и при отказе от прохождения медицинского освидетельствования на состояние опьянения (ч. 4.1 и 4.2 ст. 20.8 КоАП РФ).

8. *Объявление официального предостережения о недопустимости действий, создающих условия для совершения правонарушений, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения применимо как к гражданам, состоящим на профилактическом учете, так и к любому физическому лицу, допускающему действия, создающие условия для совершения правонарушений, либо совершающему антиобщественный поступок.* Реализация рассматриваемой формы воздействия происходит путем вручения лицу официального документа на бланке территориального органа МВД России. Для эффективного применения УУП данной формы профилактического воздействия необходима дополнительная правовая регламентация обстоятельств, отягчающих юридическую ответственность, в случае совершения правонарушения после вынесения официального предостережения. Рассматриваемая мера непосредственно направлена на прекращение антиобщественного поведения гражданина в сфере семейно-бытовых отношений и способна предотвратить семейно-бытовой конфликт. В этой связи полагаем, что перечень должностных лиц полиции, порядок вынесения предостережения, а также сроки его действия должны быть предусмотрены ведомственным нормативным актом. Считаем, что предостережение должно быть обеспечено гарантиями правовой защиты сотрудника полиции, предусмотренной ст. 30 Закона о полиции. Нарушение предостережения должно быть приравнено к воспрепятствованию исполнению сотрудником полиции служебных обязанностей, связанных с предупреждением правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений. Лицо, нарушившее предостережение, необходимо привлекать к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ.

В соответствии с ч. 2 ст. 17 Закона об основах системы профилактики полиция вправе осуществлять профилактический надзор. Суть данного профилактического мероприятия состоит в наблюдении за поведением лица, состоящего на профилактическом учете, и соблюдением им ограничений, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации. К сожалению, данная мера предупреждения не распространяется на лиц, допускающих правонарушения в семейно-бытовой сфере, ввиду отсутствия ограничений.

Что касается таких форм профилактического воздействия, как ресоциализация, социальная реабилитация, помощь лицам, пострадавшим

от правонарушений или подверженным риску стать таковыми, то на основании ч. 2 ст. 17 Закона об основах системы профилактики они не входят в компетенцию органов внутренних дел.

Закон об основах системы профилактики определил ограниченный перечень форм профилактического воздействия. Указанные в законе формы ранее существовали и применялись в деятельности правоохранительных органов. По нашему мнению, указанных форм недостаточно для обеспечения безопасности лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях. Полиция при выборе административно-правовых мер воздействия обязана учитывать права и законные интересы потерпевшей стороны. И прежде всего – это право на жизнь и личную неприкосновенность (ч. 1 ст. 20, ч. 1 ст. 22 Конституции РФ). Одной из действенных административно-правовых мер предупреждения, на наш взгляд, является установление особых требований к поведению правонарушителя. Такая мера предупреждения носит точечный, персонализированный характер воздействия и содержит в себе запреты и обязанности для лица, совершившего правонарушение и способного на его повторение. Применение меры возможно в случае совершения лицом административного правонарушения, предусмотренного ст. 6.1.1 КоАП РФ, а также в результате осуждения гражданина к мере наказания, не связанной с лишением свободы, за преступление небольшой и средней тяжести (ст. 112, 115, 116.1, 117, 119 УК РФ), совершенное в сфере семейно-бытовых отношений.

В целях реализации принципа партнерства семьи и государства, установленного Концепцией государственной семейной политики в Российской Федерации, применяется указанная мера по заявлению потерпевшей стороны, объективно нуждающейся в дополнительных мерах защиты со стороны государства. Указанную меру административно-правового воздействия вправе применить только суд по представлению должностных лиц полиции.

Полагаем, что для безопасности личности и предотвращения повторных правонарушений со стороны лица, состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях, целесообразно ввести дополнительную форму профилактического воздействия к перечню, содержащемуся в ч. 1 ст. 17 Закона об основах системы профилактики. Пунктом 11 может быть установление особых требований к поведению правонарушителя. В этой связи предлагаем дополнить Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» новой статьей 27.1 следующего содержания:

«Статья 27.1. Установление особых требований к поведению правонарушителя

1. В целях обеспечения безопасности потерпевшего, с его письменного согласия, судом по представлению органов внутренних дел могут быть установлены особые требования к поведению лица, совершившего правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений.

2. Установление особых требований к поведению правонарушителя является формой профилактического воздействия и применяется наряду с назначением административного наказания за побои либо уголовного наказания, не связанного с лишением свободы, за преступления небольшой и средней тяжести, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений.

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

1) вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать его, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи;

2) приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное оружие.

4. Лицо, в отношении которого установлены особые требования к поведению, органами внутренних дел ставится на профилактический учет».

Резюмируя изложенное, полагаем, что представленная форма профилактического воздействия является действенной административно-правовой мерой предупреждения правонарушений в исследуемой сфере, способной обеспечить личную безопасность и спокойствие граждан в семье.

§ 3. Административно-правовые меры пресечения участковым уполномоченным полиции правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений

Пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений является сложной и ответственной задачей, стоящей перед участковым уполномоченным полиции. Общественная опасность и вредность правонарушений, их тяжелые последствия для семьи в виде разрыва личных, родственных отношений и социальных связей, психических и физических травм объективно определили необходимость самостоятельной и оперативной реакции полиции при помощи административно-

правовых мер пресечения. В этой связи меры противодействия со стороны полиции должны быть соотнесены со степенью опасности совершенного правонарушения, личности правонарушителя и основываться на оценке причин и условий их совершения. Однако для того, чтобы выбрать законную и эффективную меру пресечения, необходимо определиться с тем, какие противоправные действия относятся к правонарушениям в сфере семейно-бытовых отношений. Характеристика правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений показала, что они носят комбинированный характер и включают в себя деяния, юридическая ответственность за которые предусмотрена УК РФ, КоАП РФ, законами об административной ответственности субъектов Российской Федерации. Чаще всего это противоправные посягательства против жизни и здоровья, личной свободы, прав, чести и достоинства граждан, в основе которых в обязательном порядке лежит семейно-бытовой конфликт. Особенностью правонарушений в рассматриваемой сфере является то, что непосредственная угроза опасности исходит от близких лиц, а не от посторонних граждан. В большинстве случаев правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений носят умышленный, целенаправленный, субъективный характер и часто вызваны воздействием алкоголя, наркотических средств и психотропных веществ. Как ни парадоксально это звучит, но жизненно важные интересы близких лиц, а также их безопасность становятся наиболее уязвимыми в их собственном жилье. Сложность выбора сотрудниками полиции мер пресечения также обусловлена различными формами антиобщественного поведения в сфере семейно-бытовых отношений, не регулируемого нормами права. Более того, нередки случаи, когда применение мер пресечения сопровождается негативной реакцией и физическим противодействием потерпевшей стороны. Чаще всего это происходит, когда потерпевший и правонарушитель находятся в состоянии опьянения.

Проблематика применения административно-правовых мер пресечения в различных сферах общественных отношений нашла отражение в исследованиях ученых-административистов, общая позиция которых состоит в том, что административно-правовые меры пресечения являются разновидностью мер государственного принуждения¹. Тем не ме-

¹ Ардашкин В.Д. Меры защиты (пресечения) в советском административном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 1968. С. 8; Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2004. С. 440; Тюрин В.А. О понятии мер пресечения в административном законодательстве России // Гос-во и право. 2002. № 7. С. 25; Щербаков С.Б. Меры административного пресечения в деятельности милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8-9.

нее в научной среде нет однозначного подхода к целям применения рассматриваемых мер. Так, А.И. Каплунов считает, что меры административно-правового пресечения применяются для прекращения объективно противоправных уголовно или административно наказуемых деяний¹. К.А. Кареева-Попелковская полагает, что целью их применения является незамедлительное прекращение реально и открыто существующей противоправной ситуации, а также создание возможности для последующего привлечения нарушителя к юридической ответственности².

Ряд исследователей придерживаются мнения о том, что административно-правовые меры пресечения применимы в целях предотвращения противоправного деяния либо поведения, возможных негативных либо общественно опасных последствий этих проявлений и создания организационных условий для последующего привлечения виновных к соответствующему виду юридической ответственности³.

По мнению С.Ю. Анохиной и А.В. Мягкова, меры административного пресечения применяются, когда правонарушение непосредственно находится в стадии совершения, и с помощью этих мер оно пресекается. Главная их цель состоит в прекращении противоправного поведения, устранении противоправной ситуации, принуждении правонарушителя вести себя правомерно, в рамках, установленных правилами общежития. В одних случаях пресекается конкретное действие – неправомерная линия поведения, образ действий. В других случаях основанием для применения меры пресечения служит конкретный административный проступок, в третьих – систематические нарушения, антиобщественный образ жизни⁴.

Меры административного пресечения связаны с прямым вмешательством в деятельность субъекта, что позволяет фактически лишить его физической возможности действовать. Рассматриваемые меры часто

¹ Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 35.

² Кареева-Попелковская К.А. Административно-правовое регулирование применения мер пресечения сотрудниками полиции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 64-65.

³ Корнев А.П. Административное право России. М., 2000. С. 221; Кокорев А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 48; Коркин А.В. Институт административно-правового принуждения: меры, применяемые сотрудниками милиции: дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2004. С. 90-91.

⁴ Анохина С.Ю., Мягков А.В. Административно-правовые методы государственного управления: лекция. Барнаул, 2009. С. 24-25.

применяются на основе факта нарушения, без составления соответствующего письменного акта, т.к. необходимость срочно остановить противоправные действия исключает эту возможность. Для применения мер административного пресечения важен сам факт, а не причины противоправного поведения, исследование которых возможно лишь в ходе решения вопроса о привлечении лица к юридической ответственности¹.

По мнению Ю.М. Козлова и Л.Л. Попова, применение административно-правовых мер пресечения в деятельности полиции «обуславливается необходимостью быстрого и эффективного прекращения различного рода посягательств на личную безопасность, права и свободы граждан»². Д.С. Дубровский, Е.А. Цыганкова считают, что меры административного пресечения распространяются и на антиобщественное поведение граждан³.

Резюмируя изложенное, следует конкретизировать спектр действия административно-правовых мер пресечения в сфере семейно-бытовых отношений. Данные меры направлены на пресечение административных правонарушений, предусмотренных КоАП РФ, а также уголовно наказуемых деяний, ответственность за которые предусмотрена преимущественно ст. 105, 111, 112, 115, 116¹, 117, 119, 213 УК РФ. Это в большинстве своем преступления, посягающие на жизнь и здоровье.

Административно-правовые меры пресечения исполняются путем прямого непосредственного вмешательства субъекта административной власти в действия нарушителя. Длительность применения меры пресечения определяется прекращением правонарушения либо достижением цели меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении. Применение мер административного пресечения в сфере семейно-бытовых отношений связано с возникновением события правонарушения, вызванного «...отрицательным волеизъявлением конкретного лица и не требует предварительного исследования формы

¹ Винтерколлер Н.В., Газизов Д.А., Мягков А.В. Меры административного принуждения: лекция. Барнаул, 2006. С. 14.

² Административное право: учебник / под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 1999. С. 304.

³ Дубровский Д.С. Правовое регулирование в Российской Федерации мер административного пресечения, ограничивающих свободу личности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 26; Цыганкова Е.А. Классификация мер государственного принуждения по целевой направленности // Общество и право. 2009. № 5. С. 288.

вины, а также собственно наличия вины как обязательного условия их применения»¹.

Особенность применения участковым уполномоченным полиции мер административного пресечения обусловлена спецификой семейно-бытовых отношений, т.е. сложившейся системой духовных и материальных взаимоотношений между близкими лицами, а также тяжестью совершенного противоправного деяния. В рассматриваемой сфере общественных отношений иногда сложно определить перерастание антиобщественного поведения, аморальных, недостойных поступков в правонарушение.

Опрос участковых уполномоченных полиции, выезжающих по сообщениям о происшествиях в сфере семейно-бытовых отношений, а также граждан, которым требовалась их помощь, свидетельствует о разных способах разрешения конфликта. В одних случаях близкие лица для разрешения семейно-бытового конфликта прибегают к помощи сотрудников полиции. В других ситуациях (что бывает гораздо чаще) любые факты оскорбления, унижения чести и достоинства, физическая боль, телесные повреждения скрываются, замалчиваются, их не разглашают вплоть до наступления самых тяжких последствий, когда принудительное вмешательство государства в сферу семейно-бытовых отношений носит, безусловно, обязательный характер.

Анализ законодательства Российской Федерации позволил разбить административно-правовые меры пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений на отдельные группы мер физического, психического и имущественного принуждения.

Психическое принуждение представляет собой вербальное воздействие на волю, эмоции, разум, т.е. на психику человека. Оно направлено на формирование такой волевой установки, которая способна изменить поведение путем угрозы применения насилия или каких-либо других мер воздействия, могущих повлечь невыгодные последствия для личности².

К мерам пресечения психического характера относятся законные требования сотрудника полиции. Они являются первичными административно-правовыми мерами пресечения. По мнению Л.Л. Попова, мера пресечения в виде законных требований о прекращении противоправного поведения формируется из трех элементов: разъяснения нару-

¹ Агеенкова Т.Г. Меры административного пресечения: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. С. 8.

² Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1996. С. 118.

шителю характера совершаемого правонарушения; предупреждения о возможности привлечения к юридической ответственности при продолжении противоправных действий; отобрания подписи о прекращении противоправного поведения¹. Целью данной меры пресечения является призыв правонарушителя к порядку. По сути, через требование прекратить противоправное поведение (призыв к порядку) реализуются два аспекта психического принуждения: угроза применения карательного потенциала права; внешнее воздействие по отношению к субъекту (нарушителю)². Данная мера пресечения предусмотрена п. 1 ч. 1 ст. 13 и п. 1 ч. 1 ст. 28 Закона о полиции и распространяется на любые противоправные деяния, т.е. административные правонарушения и преступления, совершаемые в сфере семейно-бытовых отношений. Законное требование о прекращении противоправных действий может быть как письменным, так и устным.

Для обеспечения безопасности потерпевших, а также для ликвидации возможности возобновления противоправных действий в полицейской практике часто применяется такая мера психического принуждения, как законное требование покинуть место совершения преступления, административного правонарушения, место происшествия (п. 7 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции). Эта мера пресечения универсальна в применении как к правонарушителю, так и к потерпевшим. Она необходима для разделения конфликтующих сторон. Кроме того, обеспечивает возможность документирования факта совершения правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. Данная мера уместна и эффективна, когда виктимное поведение потерпевшего провоцирует правонарушителя к применению физического насилия, оскорблений и т.д.

К мерам психического принуждения в сфере семейно-бытовых отношений относится также законное требование сотрудника полиции, направленное в адрес лиц, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, оставаться на месте до прибытия представителей территориального органа или подразделения полиции (п. 4 ч. 3 ст. 28 Закона о полиции). Указанная административно-правовая мера пресечения преследует очевидную цель в виде привлечения правонарушителя к уголовной либо административной ответственности.

В случаях, когда при совершении преступления в сфере семейно-бытовых отношений применяется оружие (чаще всего холодное либо охотничье огнестрельное) либо предметы, используемые в качестве

¹ Попов Л.Л. Убеждение и принуждение... С. 13.

² Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство... С. 118.

оружия, сотрудник полиции, исходя из сложившейся обстановки, вправе выдвинуть законное требование о сдаче оружия. Неисполнение данного требования влечет за собой применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия (ч. 2 ст. 20, ч. 3 ст. 21, п. 5 ч. 1 ст. 23 Закона о полиции).

Другой мерой административно-правового пресечения психического характера является предупреждение о намерении применить специальные меры принуждения – физическую силу, специальные средства либо огнестрельное оружие. Реализация рассматриваемой меры происходит в случае неповиновения законным требованиям сотрудника полиции о прекращении противоправного поведения, о сдаче находящегося при нем оружия (ч. 1 ст. 19 Закона о полиции). Следует отметить, что данная мера применяется сотрудниками полиции в качестве подкрепления первичных мер пресечения психического характера одновременно с силовым воздействием на правонарушителя.

Приведем пример. В ночь на 18 июня 2013 г. в дежурную часть отдела МВД России по г. Новоалтайску позвонил местный житель и сообщил, что сейчас убьет жену за то, что она ему якобы изменила. На место происшествия была незамедлительно направлена группа немедленного реагирования. Сотрудники полиции, прибывшие на вызов, увидели, что мужчина ведет себя очень агрессивно, находится в состоянии сильного алкогольного опьянения и удерживает женщину на крыльце дома под угрозой ножа. Полицейские выяснили, что на тот момент в доме находилась знакомая поссорившейся пары с малолетним ребенком. По причине критической ситуации на место происшествия дополнительно прибыл наряд ДПС. Правонарушитель, не реагируя на законные требования прекратить противоправные действия и сдать оружие, предупреждение о намерении применить специальные меры принуждения, начал наносить супруге удары ножом на глазах сотрудников полиции. В соответствии с требованиями Закона о полиции старший группы ДПС, учитывая, что жизни женщины грозит реальная опасность, вынужден был применить табельное оружие, предварительно сделав предупредительный выстрел. От полученного ранения мужчина впоследствии скончался¹.

Другую группу мер административно-правового пресечения представляют меры физического характера, в основе которых лежит принуждение лица к выполнению возложенных на него обязанностей и запретов путем воздействия на неприкосновенность личности и свободу.

¹ ГУ МВД России по Алтайскому краю прокомментировало произошедшее в Новоалтайске, когда полицейский застрелил мужчину. URL: <http://www.amic.ru/news/223340/> (дата обращения: 02.02.2020).

Сотрудники полиции для пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений вправе:

1) применять меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях (гл. 27 КоАП РФ);

2) применять иные меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях (п. 8 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции);

3) осуществлять в порядке, установленном законодательством об административных правонарушениях, личный досмотр граждан, досмотр находящихся при них вещей;

4) доставлять граждан в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции, в помещение муниципального органа, в иное служебное помещение в целях решения вопроса о задержании (п. 13 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции);

5) доставлять по письменному заявлению граждан в медицинские организации либо в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище граждан в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу.

Доставление, применяемое в качестве меры пресечения, не только способствует устранению угрозы личной безопасности, но и обеспечивает возможность реализации гражданами своих конституционных прав и свобод¹. Применение данной меры способствует разобщению конфликтующих сторон и дает возможность сотрудникам полиции собрать доказательственную базу совершенного правонарушения.

К мерам административного пресечения, ограничивающим свободу личности, относится задержание лиц:

1) подозреваемых в совершении преступления;

2) в отношении которых ведется производство по делам об административных правонарушениях;

3) предпринявших попытку самоубийства либо имеющих признаки выраженного психического расстройства и создающих своими действиями опасность для себя и окружающих.

К специальным мерам пресечения физического характера следует отнести применение физической силы, специальных средств и огнестрельного оружия. По мнению Ю.П. Шевченко, которое мы полностью поддерживаем, силовые меры полиции имеют основную цель – пресечь правонарушение, предотвратить или прекратить опасное событие или его последствия. Кроме того, полиция обязана осуществлять силовую

¹ Бучакова М.А., Дизер О.А. Взаимодействие полиции и общества. С. 58.

защиту граждан от противоправных посягательств и иных видов опасности, при ликвидации негативных последствий опасного события¹.

Применение специальных мер пресечения обусловлено тем, что во время семейно-бытового конфликта либо правонарушения гражданин не реагирует на законные требования сотрудников полиции и продолжает активные насильственные действия.

Физическая сила, специальные средства и огнестрельное оружие должны применяться сотрудниками полиции с учетом создавшейся обстановки, характера и степени опасности действий лиц, характера и силы оказываемого ими сопротивления. При этом сотрудник полиции обязан стремиться к минимизации любого ущерба (ч. 3 ст. 19 Закона о полиции).

Рассмотрим представленную нами позицию на примере. 5 августа 2016 г. в с. Артамоново Алтайского края участковый уполномоченный полиции прибыл по вызову на семейно-бытовой конфликт. Гражданин В., заподозрив свою супругу в измене, стал ей угрожать топором. На требования участкового уполномоченного полиции не реагировал, после чего объектом преступного посягательства выбрал сотрудника полиции. В отношении гражданина В. было применено огнестрельное оружие².

Воздействие путем физической силы, специальных средств сотрудниками полиции должно быть прекращено, когда поставленная цель пресечения правонарушения достигнута, т.е. лицо, применявшее насилие в семье, обезврежено, его действия остановлены.

Имущественное принуждение представляет такую меру пресечения, как изъятие полицией гражданского оружия. Данная мера пресечения реализуется, когда устанавливается факт, что оружие демонстрировалось, показывалось или переносилось в ходе семейно-бытового конфликта (в целом были нарушены правила хранения или использования оружия) либо оно явилось предметом угрозы личной безопасности, преступления, административного правонарушения. Оружие изымается полицией по основаниям и в порядке, предусмотренном ст. 27 Федерального закона от 13 декабря 1996 г. «Об оружии»³ и ст. 27.10 КоАП РФ.

В ходе исследования проведен анализ сообщений о происшествиях в сфере семейно-бытовых отношений, зарегистрированных в террито-

¹ Шевченко Ю.П. Полицейские меры // Полицейское право. 2005. № 3. С. 29.

² Материалы служебной проверки ГУ МВД России по Алтайскому краю. Документ опубликован не был.

³ Об оружии: федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ // Рос. газета. 1996. 18 дек.

риальных органах внутренних дел Сибирского федерального округа. Изучение полученных данных позволило установить содержание сообщений, а также круг заявителей, которым требовалась помощь полиции по устранению угрозы личной безопасности. В 70% случаев участниками происшествий являются супруги и сожители, около 20% – родители и дети; родственники и иные близкие лица составляют 10% от числа участников. В 83% случаев семейно-бытовой конфликт возникал на фоне алкогольного опьянения, в 17% случаев скандал в семье проходил на фоне выяснения личных неприязненных отношений между супругами и сожителями. Полученная статистика представлена исходя из анализа конкретных жизненных ситуаций, которые возникли в процессе семейно-бытовых отношений.

Данные, полученные во время опроса граждан и сотрудников полиции, позволили установить цели вызова полиции на семейно-бытовой конфликт. Так, к первоочередной цели следует отнести устранение угрозы личной безопасности граждан, прежде всего – их жизни и здоровья. Второй явилось разрешение семейно-бытового конфликта при невозможности локализации его своими силами.

Наиболее распространенными мерами административного пресечения, применяемыми полицией, являются доставление и дальнейшее административное задержание.

Сотрудники полиции вправе доставлять по письменному заявлению граждан в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции находящихся совместно с ними в жилище лиц, пребывающих в состоянии алкогольного, наркотического или иного токсического опьянения, если есть основания полагать, что они могут причинить вред жизни и здоровью граждан, нанести ущерб имуществу (п. 14 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции).

Реализация данной меры пресечения возможна при следующих обстоятельствах.

Во-первых, агрессивное поведение лица, находящегося в состоянии опьянения (алкогольного, наркотического, токсического и т.д.), которое вызывает чувство страха и опасения за жизнь и здоровье у граждан, находящихся с ним в жилом помещении. Во-вторых, действия такого лица, направленные на повреждение или уничтожение имущества. К таким действиям будут относиться попытки разбить посуду, сломать мебель, бытовую технику, попытки сжечь личные вещи близких и т.д. Например, в г. Барнауле был доставлен по письменному заявлению в территориальный орган МВД России гражданин Н. в состоянии алко-

гольного опьянения, который сжег личные вещи своей супруги во дворе частного дома, заподозрив ее в супружеской измене. Участковый уполномоченный полиции был вызван после словесных угроз физической расправы и отравления. Материалы по данному факту были списаны в специальное номенклатурное дело. Приведенный случай свидетельствует о том, что угроза личной безопасности и повреждения или уничтожения имущества может рассматриваться полицейскими в совокупности. Целесообразность доставления находится в рамках усмотрения сотрудника полиции и производится исходя из сложившейся ситуации на месте происшествия.

Правовым основанием доставления является письменное заявление о необходимости применения рассматриваемой меры принуждения. Законодатель не установил конкретный перечень лиц, которые могут обратиться в полицию с данным заявлением. Однако, исходя из анализа рассматриваемых правоотношений, к заявителям мы можем отнести близких лиц, а также граждан, находящихся в жилище, на которых была направлена агрессия.

Важно обратить внимание на тот факт, что общим условием для применения рассматриваемой меры является опасность для окружающих, исходящая от гражданина, на которую сотрудники полиции обязаны обратить внимание и отреагировать. В данном случае представляется очевидным, что основанием доставления лиц, находящихся в состоянии опьянения, служит не медицинский критерий, т.е. степень опьянения, а опасное, угрожающее поведение лица, находящегося под воздействием алкоголя, наркотических средств, психотропных веществ, токсинов и т.д.

В связи с этим важно рассмотреть вопрос о правовой характеристике доставления граждан из жилища по основаниям, предусмотренным п. 14 ч. 1 ст. 13 Закона о полиции. Во-первых, доставление осуществляется только в рамках Закона о полиции и представляет собой право полиции. Во-вторых, оно реализуется в целях обеспечения личной безопасности граждан. В-третьих, доставление оформляется документально, и этой цели служат заявление гражданина и рапорт сотрудника полиции. В-четвертых, рассматриваемое право полиции является мерой административного пресечения, непосредственно применяемой к гражданину, т.к. временно ограничивает его свободу и носит принудительный характер. За отказ проследовать в служебное помещение территориального органа или подразделения полиции гражданин может быть привлечен к административной ответственности по ч. 1 ст. 19.3 КоАП РФ. Кроме

того, в отношении него возможно применение физической силы (п. 3 ч. 1 ст. 20 Закона о полиции). В-пятых, особенность применения данной меры пресечения заключается в том, что она в большинстве своем в правовых актах субъектов Российской Федерации не обусловлена совершением правонарушения. Правовым основанием применения доставления гражданина из жилища служат юридический факт антиобщественного поведения, не связанный с правонарушением, а также само правонарушение¹.

Следует отметить, что законы некоторых субъектов Российской Федерации (например, республик Алтай, Башкортостан, Нижегородской, Саратовской областей) предусматривают административную ответственность за правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений, в т.ч. за совершение семейно-бытового дебоширства. Тем не менее рассматриваемое доставление не может быть применено сотрудниками полиции в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях.

На основании правовой характеристики доставления граждан из жилища в состоянии опьянения очевидно, что целями данной меры пресечения являются предупреждение правонарушений и пресечение семейно-бытового конфликта, в процессе которых возникает угроза личной безопасности граждан.

Для заявителя результатом применения данной меры будет являться кратковременное устранение угрозы. В свою очередь, доставленный гражданин будет ограничен в свободе ровно на тот период, в течение которого осуществляется доставление. По смыслу Закона о полиции, гражданин после прибытия в территориальный орган или подразделение полиции должен быть незамедлительно освобожден, т.к. доставление не предусматривает дальнейшего принуждения. В этой связи совершенно справедливо утверждение Ю.П. Соловья о том, что «лицо будет считаться доставленным, а доставление законченным после того, как оно перешагнуло порог здания, где размещен территориальный орган либо подразделение полиции»².

По-видимому, законодатель исходил из принципа, что если действия гражданина не подпадают под состав правонарушения, то и нет основа-

¹ Гришаков А.Г. Понятие и система мер административного принуждения в деятельности подразделений милиции, осуществляющих охрану собственности на основании договоров // Вестник ТюмГУ. 2006. № 6. С. 69.

² Соловей Ю.П. Доставление граждан в полицию как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Вестник ЮУрГУ. Сер. Право. 2012. № 7 (266). С. 108.

ний для его задержания. Более того, в законе не говорится о содержании до вытрезвления, т.к. в отношении гражданина не осуществляется производство по делу об административном правонарушении.

Резюмируя изложенное, следует предположить, что меры административного пресечения в целом и доставление в частности должны сочетаться с установленными Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» формами профилактического воздействия. Однако важно обратить внимание на тот факт, что формы профилактического воздействия должны осуществляться только после вытрезвления гражданина.

Таким образом, применение административно-правовых мер пресечения обусловлено наличием установленного события правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и является ответной мерой противодействия на его совершение. Их реализация происходит в ходе непосредственного прекращения выявленного сотрудником полиции правонарушения, а также в рамках реагирования на обращения граждан. Порядок использования воздействия такого рода строго регламентирован нормативными правовыми актами: оно применяется непосредственно (персонифицированно) к физическим лицам, начало действия происходит на месте и во время совершения правонарушения.

Комплексное применение мер административного пресечения в сфере семейно-бытовых отношений в сочетании с формами профилактического воздействия позволит: создать необходимые правовые условия для устранения угрозы личной безопасности граждан; снизить количество правонарушений, направленных против жизни и здоровья граждан; прекратить семейно-бытовой конфликт, имеющий противоправную динамику; сократить количество сообщений о происшествиях, требующих повторного вызова полиции; обеспечить своевременность проведения индивидуальной профилактической работы; улучшить организационные и тактические действия участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Заключение

Результаты проведенного монографического исследования позволяют сформулировать следующие теоретические положения, предложения, рекомендации и выводы.

1. Анализ становления и развития отечественного законодательства показал, что существовавшее в дореволюционный период юридическое неравенство между мужчиной и женщиной способствовало тому, что побои, угрозы и унижения по отношению к жене и детям не воспринимались обществом и государством как правонарушения.

С момента принятия Устава Благочиния 1782 г. сфера семейно-бытовых отношений фрагментарно была включена в общий надзор полиции. Полиции было запрещено вмешиваться в семейные конфликты, в их урегулировании принимали участие церковь, родственники, община. Полицейское реагирование происходило лишь в случаях выявления фактов причинения тяжкого вреда здоровью либо смерти.

В советский период семейно-бытовые отношения стали неотъемлемой частью общественного порядка, и при совершении правонарушений они попадали под общий административный надзор органов внутренних дел и социальный контроль со стороны общественности в лице товарищеских судов по месту жительства или месту работы. В рассматриваемый период семейно-бытовое дебоширство выступало одним из проявлений мелкого хулиганства.

В современной России побои в семье оставались уголовно наказуемым деянием. С 2017 г. произошла их частичная декриминализация, в т.ч. в семейно-бытовой сфере. Данное противоправное деяние было введено в КоАП РФ, однако отдельная норма, устанавливающая административную ответственность за правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений, отсутствует. Это не отвечает требованиям общества и позволяет ставить вопрос о совершенствовании правового регулирования деятельности полиции в исследуемой сфере, которая на законных основаниях в рамках социально-защитного предназначения обязана урегулировать (нейтрализовать) семейно-бытовой конфликт, незамедлительно пресечь правонарушение, осуществить индивидуальное профилактическое воздействие на правонарушителя и провести разъяснительную (консультативную) работу с потерпевшим.

2. В монографии обосновывается необходимость дифференциации административно-правовых деликтов, совершенных в сфере семейно-бытовых отношений, из общего числа противоправных деяний согласно следующим критериям:

1) наличие специального субъекта – физического лица, достигшего на момент совершения административного правонарушения 16-летнего возраста и состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях;

2) определенный состав участников семейно-бытовых отношений, к которым относятся:

➤ лица, вступившие в законный брак (супруги);

➤ лица, связанные близким родством, т.е. родственники по прямой восходящей и нисходящей линии: дети, родители, усыновленные, усыновители, родные сестры и братья (полнородные и неполнородные), внуки, бабушки, дедушки;

➤ лица, связанные свойством (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены);

➤ сожители, совместно проживающие и (или) ведущие совместную материально-хозяйственную деятельность или воспитывающие ребенка;

3) формой административного правонарушения является персонифицированное физическое и (или) психическое насилие, составную часть которого представляет семейно-бытовой конфликт;

4) деликты указанного вида совершаются преимущественно в месте совместного проживания (пребывания);

5) объектом посягательства являются права, здоровье, личная свобода, честь и достоинство лиц, состоящих в семейно-бытовых отношениях.

3. На основе представленных критериев, полученных в результате анализа законодательства об административных правонарушениях, а также общих признаков административно-правовых деликтов автором предлагается определение понятия административного правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений.

Под административным правонарушением в сфере семейно-бытовых отношений понимается противоправное виновное деяние лица, обладающего признаком специального субъекта, а именно состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях, совершенное в результате семейно-бытового конфликта преимущественно в месте совместного проживания и посягающее на права, здоровье, личную свободу, честь и достоинство лица, состоящего с ним в семейно-бытовых отношениях, ответственность за которое предусмотрена законодательством об административных правонарушениях.

4. Выделение административно-правовых деликтов в сфере семейно-бытовых отношений обеспечит полноту статистической отчетности, обозначит реальный масштаб исследуемых проблем. Это, в свою очередь, будет способствовать прогнозированию и мониторингу административных правонарушений в исследуемой в сфере, а также научной разработке и внедрению административно-правовых средств борьбы с ними.

5. Законодательство Российской Федерации об административной ответственности за правонарушения, совершенные в исследуемой сфере, представляет собой двухступенчатую систему административно-деликтных норм, которые действуют как на федеральном, так и на региональном уровне. В существующей системе административная ответственность за правонарушения, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений, предусмотрена главами 5 и 6 КоАП РФ. Анализ основных составов административных правонарушений в исследуемой сфере показал, что они, прежде всего, посягают на права и здоровье граждан. Применительно к ст. 5.35 КоАП РФ объектами посягательства являются: право на заботу, на получение содержания, на совместное проживание и воспитание родителями несовершеннолетних, на всестороннее развитие ребенка¹. Для статьи 5.61 КоАП РФ характерно нарушение права каждого гражданина на честь и достоинство. Здоровье граждан находится под защитой норм, предусмотренных ст. 6.1.1 и ч. 2 ст. 6.10 КоАП РФ. Законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности также не выделяют в отдельную область исследуемые правонарушения и относят их к противоправным деяниям, посягающим на права, честь и достоинство личности, личную свободу, общественный порядок.

6. Декриминализация побоев в отношении близких лиц и закрепление данного противоправного деяния в КоАП РФ в качестве отдельной нормы без учета специфики сферы семейно-бытовых отношений не в полной мере отвечает требованиям обеспечения безопасности личности в семье. Побои, совершенные в семье, представляют бóльшую общественную опасность, в отличие от аналогичных действий в отношении посторонних лиц, т.к., проживая вместе с правонарушителем, потерпевший вынужден постоянно испытывать страх за свою безопасность. Общественная опасность побоев заключается не только в причинении физической боли и телесных повреждений, но и в целом приводит к распаду семьи, прекращению межличностного общения между ее членами, разлагающему и психотравмирующему воздействию на детей.

В этой связи существует необходимость введения отдельной нормы, устанавливающей административную ответственность за побои, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях. При этом указывается на увеличение срока административного ареста и количества часов обязательных работ для пра-

¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Главы 1–10: постатейный научно-практический комментарий / Р.Ч. Бондарчук [и др.].

вонарушителей. В этой связи предлагается дополнить статью 6.1.1 КоАП РФ частью 2, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 6.1.1. Побои

1. Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов.

2. Те же действия, указанные в части 1 настоящей статьи, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, –

влекут административный арест на срок от пятнадцати до тридцати суток либо обязательные работы на срок от восьмидесяти до ста шестидесяти часов.

Примечание. Под лицами, состоящими с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, следует понимать: супругов; близких родственников, т.е. родственников по прямой восходящей и нисходящей линии: детей, родителей, усыновленных, усыновителей, родных сестер и братьев (полнородных и неполнородных), внуков, бабушек, дедушек; лиц, связанных свойством (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены); сожителей, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство, воспитывающих ребенка».

7. Правовая определенность действий участкового уполномоченного полиции, связанная с привлечением к административной ответственности виновных лиц, позволит сотрудникам оперативно реагировать и документировать административные правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений. Более того, короткие сроки привлечения к административной ответственности, не дающие большого временного разрыва между противоправным деянием и его социально-правовой оценкой, способны обеспечить неотвратимость наказания, вызвать поддержку и доверие деятельности полиции среди населения, снизить латентность рассматриваемых правонарушений, предупредить совершение тяжких и особо тяжких преступлений.

8. Предупреждение и пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений входит в компетенцию различных служб и подразделений полиции, однако основными субъектами остаются служба участковых уполномоченных полиции и подразделения полиции по делам несовершеннолетних. Анализ полномочий основных подразделений

и служб полиции, в компетенцию которых входит предупреждение и пресечение правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений, показал, что эффективное противодействие данному антисоциальному явлению невозможно без взаимодействия государственных и муниципальных органов, общественных объединений и граждан.

Административно-правовая деятельность участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений носит социально-защитный характер и нацелена на нейтрализацию противоправных деяний и недопущение их в дальнейшем, восстановление, упорядочение, урегулирование и защиту позитивных правоотношений между лицами, состоящими в семейно-бытовых отношениях. После пресечения правонарушения пределы вмешательства полиции в семью ограничены персонифицированным профилактическим и разъяснительным воздействием на правонарушителя и потерпевшего. Участковому уполномоченному полиции следует придерживаться принципиального подхода, согласно которому административное правонарушение или преступление, совершенное в семье, – это социальная проблема, нереагирование на которую может привести к более тяжким последствиям. Правонарушение, совершенное в исследуемой сфере, – это прежде всего нарушение прав и свобод человека, которые обязана защищать полиция.

9. На основе анализа правоприменительной деятельности участковых уполномоченных полиции, а также с учетом специфики семейно-бытовых отношений, сформулированы положения (правила), которыми необходимо руководствоваться сотрудникам в процессе предупреждения и пресечения правонарушений. К ним относятся: своевременный упреждающий характер вмешательства в целях защиты прав граждан; нейтральное (беспристрастное) отношение к участникам семейно-бытового конфликта, основанное на профессионализме и компетентности сотрудников полиции; персонифицированный подход при осуществлении профилактической работы; обязательная защита интересов несовершеннолетних; недопустимость разглашения сведений и информации о частной жизни семьи.

10. Компетенцию участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений следует рассматривать в совокупности с ее защитным предназначением. При этом административно-правовая деятельность участкового уполномоченного полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений нацелена на нейтрализацию противоправных деяний и недопущение их в дальнейшем, восстановление, упорядочение, урегулирование и защиту сложившихся позитивных правоотношений между супругами, сожителями, близкими родственниками, лицами, связанными свойством. По сути, эта

деятельность носит проблемно ориентированный характер. После пресечения правонарушения полиция не вмешивается в естественный процесс становления и развития семейно-бытовых отношений, не занимается вопросами внутрисемейного воспитания. Пределы вмешательства участкового уполномоченного полиции ограничены персонифицированным профилактическим и разъяснительным воздействием на правонарушителя и потерпевшего.

11. Для обеспечения безопасности личности и предотвращения повторных правонарушений со стороны лица, состоящего с потерпевшим в семейно-бытовых отношениях, предлагается ввести дополнительную форму профилактического воздействия к перечню, содержащемуся в ч. 1 ст. 17 Закона об основах системы профилактики. Пунктом 11 может быть установление особых требований к поведению правонарушителя. В этой связи предлагаем дополнить Федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» статьей 27.1 следующего содержания:

«Статья 27.1. Установление особых требований к поведению правонарушителя

1. В целях обеспечения безопасности потерпевшего, с его письменного согласия, судом по представлению органов внутренних дел могут быть установлены особые требования к поведению лица, совершившего правонарушение в сфере семейно-бытовых отношений.

2. Установление особых требований к поведению правонарушителя является формой профилактического воздействия и применяется наряду с назначением административного наказания за побои либо уголовного наказания, не связанного с лишением свободы, за преступления небольшой и средней тяжести, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений.

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

1) вопреки воле потерпевшего разыскивать, преследовать, посещать его, вести устные, телефонные переговоры и вступать с ним в контакты иными способами, включая несовершеннолетних и (или) недееспособных членов его семьи;

2) приобретать, хранить, носить и использовать огнестрельное оружие.

4. Лицо, в отношении которого установлены особые требования к поведению, органами внутренних дел ставится на профилактический учет».

12. Для защиты прав и свобод граждан, а также профилактики повторных противоправных деяний в сфере семейно-бытовых отношений

предлагается закрепление оснований постановки на профилактический учет в Инструкции о деятельности органов внутренних дел по предупреждению преступлений, утвержденной приказом МВД России от 17 января 2006 г. № 19.

«Основаниями постановки граждан на профилактический учет являются:

1) совершение административного правонарушения в отношении лиц, с которыми нарушитель состоит в семейно-бытовых отношениях;

2) прекращение уголовного дела за преступление в сфере семейно-бытовых отношений в связи с примирением сторон, вследствие акта об амнистии;

3) отказ в возбуждении уголовного дела частного обвинения о преступлении, предусмотренном ст. 115, 116¹ УК РФ, совершенном в сфере семейно-бытовых отношений, если уголовное дело может быть возбуждено не иначе как по заявлению потерпевшего;

4) вступивший в силу приговор суда за преступление в сфере семейно-бытовых отношений, к мере наказания, не связанной с лишением свободы».

13. Применение участковым уполномоченным полиции административно-правовых мер пресечения обусловлено наличием установленного события правонарушения в сфере семейно-бытовых отношений и является ответной мерой противодействия на его совершение. Их реализация происходит в ходе непосредственного прекращения выявленного сотрудником правонарушения, а также в рамках реагирования на обращения граждан. Порядок использования воздействия такого рода строго регламентирован нормативными правовыми актами: оно применяется непосредственно (персонифицированно) к физическим лицам, начало действия происходит на месте и во время совершения правонарушения.

14. Комплексное применение мер административного пресечения в сфере семейно-бытовых отношений в сочетании с формами профилактического воздействия позволит: создать необходимые правовые условия для устранения угрозы личной безопасности граждан; снизить количество правонарушений, направленных против жизни и здоровья граждан; прекратить семейно-бытовой конфликт, имеющий противоправную динамику; сократить количество сообщений о происшествиях, требующих повторного вызова полиции; обеспечить своевременность проведения индивидуальной профилактической работы; улучшить организационные и тактические действия сотрудников полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.

Список литературы

1. Нормативные правовые акты и иные официальные документы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: с учетом поправок, внесенных Законом Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Рос. газета. 1993. 25 дек.; Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398. С. 11747-11778.

2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ: в ред. федерального закона от 29 июля 2017 г. № 279-ФЗ // Рос. газета. 2001. 31 дек.; 2017. 9 авг.

3. Семейный кодекс Российской Федерации от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ // Рос. газета. 1996. 27 янв.

4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ: в ред. федерального закона от 17 апреля 2017 г. № 71-ФЗ // Рос. газета. 1996. 18-20, 25 июня; 2017. 19 апр.

5. О полиции: федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ (в ред. федерального закона от 29 июля 2017 г. № 272-ФЗ) // Рос. газета. 2011. 8, 10 февр.; 2017. 4 авг.

6. Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации: федеральный закон от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ // Рос. газета. 2016. 28 июня.

7. Об основных направлениях государственной семейной политики: Указ Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 г. № 712 // Рос. газета. 1996. 21 мая.

8. Об утверждении Концепции государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 35. Ст. 4811.

9. Об утверждении Национальной стратегии действий в интересах женщин на 2017-2022 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 марта 2017 г. № 410-р // Собрание законодательства РФ. 2017. № 11. Ст. 1618.

10. О несении службы участковым уполномоченным полиции на обслуживаемом административном участке и организации этой деятельности: приказ МВД России от 29 марта 2019 г. № 205. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 04.07.2019).

II. Научная и учебная литература

11. Административная деятельность полиции. Часть Особенная: учебное пособие / под ред. О.И. Бекетова. Омск, 2016. 356 с.

12. Анохина С.Ю., Бачурин А.Г., Левин П.Н., Семенов В.М. Административные процедуры в деятельности участкового уполномоченного полиции. Барнаул: БЮИ МВД России, 2015. 204 с.

13. Бачурин А.Г., Шеглов А.И. Порядок постановки и снятия с профилактического учета ОВД отдельных категорий граждан, проведение сотрудниками полиции профилактической работы с лицами, состоящими на профилактическом учете, в целях предупреждения совершения ими преступлений и административных правонарушений: учебно-метод. пособие. Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. 48 с.

14. Винтерколлер Н.В., Газизов Д.А., Мягков А.В. Меры административного принуждения: лекция. Барнаул: БЮИ МВД России, 2006. 27 с.

15. Дерюга А.Н. Актуальные проблемы развития административной деликтологии: монография. М.: Изд-во Современного государственного университета, 2009. 551 с.

16. Деятельность полиции зарубежных стран: учеб. пособие. Омск, 2005. 120 с.

17. Домашнее насилие по законодательству зарубежных стран: ответственность и превенция / И.С. Власов [и др.]. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Юстицинформ, 2013. 383 с.

18. Попов Л.Л. Убеждение и принуждение. Организационно-правовые и административно-правовые средства охраны общественного порядка в деятельности советской милиции. М.: Изд-во «Московский рабочий», 1968. 158 с.

19. Расчет рабочего времени участкового уполномоченного полиции по основным направлениям деятельности: аналит. обзор. Барнаул: БЮИ МВД России, 2016. 39 с.

20. Россинский Б.В. Административная ответственность: курс лекций. М.: Норма, 2004. 448 с.

21. Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации: монография. Омск: Омская высшая школа милиции МВД России, 1993. 504 с.

III. Научные статьи и публикации

22. Бекетов О.И., Давыдов Ю.В. Задачи полиции и иных субъектов системы профилактики правонарушений сквозь призму общественного мнения // Научный вестник Омской академии МВД России. 2013. № 2. С. 13-16.

23. Бекетов О.И., Майле А.Д. Опасность и предотвращение опасности в полицейской деятельности // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Право. 2015. № 3. С. 89-94.

24. Бекетов О.И., Майле А.Д. Профилактические меры полицейского воздействия в системе мер противодействия домашнему насилию в государствах Европейского сообщества // Вестник Воронежского государственного университета. Сер. Право. 2009. № 1. С. 420-431.

25. Бучакова М.А., Дизер О.А. Взаимодействие полиции и общества // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2015. № 2. С. 58-63.

26. Бучакова М.А., Дизер О.А. Международные гарантии обеспечения прав человека и основных свобод в деятельности полиции // Вестник Омского университета. Сер. Право. 2015. № 1 (42). С. 93-97.

27. Воскобитова М.Р. Подходы Европейского суда по правам человека к рассмотрению дел о домашнем насилии в отношении женщин // Международное правосудие. 2017. № 1. С. 85-95.

28. Гайдов В.Б. О некоторых полицейских полномочиях сотрудников правоохранительных органов // Полицейское право. 2007. № 1. С. 50-58.

29. Гришаков А.Г. Индивидуальная профилактика в деятельности участкового уполномоченного полиции в современный период // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2014. № 3 (63). С. 48-53.

30. Куянова А.В. Профилактика семейно-бытовых конфликтов, домашнего насилия и предупреждение преступлений, совершаемых на бытовой почве // Административное право и процесс. 2015. № 9. С. 52-56.

31. Равнюшкин А.В., Левин П.Н., Гайдуков А.А. О правовых и организационных аспектах деятельности полиции по защите прав и законных интересов граждан в сфере семейно-бытовых отношений // Проблемы права. 2015. № 1. С. 125-131.

32. Севрюгин В.Е. Роль конституционных принципов административного права в повышении эффективности государственного управле-

ния // Конституция и жизнь современного общества: сб. науч. ст. Челябинск, 2015. С. 164-167.

33. Соловей Ю.П. Доставка граждан в полицию как мера государственного принуждения, предусмотренная Федеральным законом «О полиции» // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Сер. Право. 2012. № 7. С. 106-111.

34. Стахов А.И. О соотношении безопасности с основными категориями правовой системы Российской Федерации // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2009. № 4. С. 58-60.

35. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. № 10. С. 22-32.

36. Шевченко Ю.П. Полицейские меры // Полицейское право. 2005. № 3. С. 25-30.

IV. Диссертации и авторефераты диссертаций

37. Аратова А.А. Административная ответственность за оскорбление: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. 124 с.

38. Горскина О.Г. Административная ответственность за мелкое хулиганство: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 30 с.

39. Денисенко В.В. Теория административно-деликтных отношений: дис. ... д-ра юрид. наук. СПб., 2002. 394 с.

40. Дугенец А.С. Административная ответственность в российском праве: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 34 с.

41. Дугушкин М.А. Административно-правовые меры предупреждения и пресечения распространения наркотических средств и психотропных веществ в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 172 с.

42. Каплунов А.И. Административное принуждение, применяемое органами внутренних дел (системно-правовой анализ): автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 58 с.

43. Кареева-Попелковская К.А. Административно-правовое регулирование применения мер пресечения сотрудниками полиции Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. 238 с.

44. Кокорев А.Н. Меры административного пресечения, применяемые органами внутренних дел: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 253 с.

45. Макарейко Н.В. Государственное принуждение как средство обеспечения общественного порядка: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1996. 249 с.

46. Максимов И.В. Административные наказания в системе мер административного принуждения: концептуальные проблемы: дис. ... д-ра юрид. наук. Саратов, 2004. 482 с.

47. Прокопенко В.Н. Правовые и организационные основы профилактической деятельности участковых уполномоченных милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002. 186 с.

48. Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 24 с.

49. Равнюшкин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения органами внутренних дел правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2015. 246 с.

50. Соловей Ю.П. Усмотрение в административной деятельности советской милиции: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1982. 229 с.

Проект
РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН
О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации
об административных правонарушениях

Статья 1

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1 (часть I), ст. 1) следующие изменения:

1) дополнить статью 6.1.1 частью 2, изложив ее в следующей редакции:

«Статья 6.1.1. Побои

1. Нанесение побоев или совершение иных насильственных действий, причинивших физическую боль, но не повлекших последствий, указанных в статье 115 Уголовного кодекса Российской Федерации, если эти действия не содержат уголовно наказуемого деяния, –

влечет наложение административного штрафа в размере от пяти тысяч до тридцати тысяч рублей либо административный арест на срок от десяти до пятнадцати суток, либо обязательные работы на срок от шестидесяти до ста двадцати часов.

2. Те же действия, указанные в части 1 настоящей статьи, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, –

влекут административный арест на срок от пятнадцати до тридцати суток либо обязательные работы на срок от восьмидесяти до ста шестидесяти часов.

Примечание. Под лицами, состоящими с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях, следует понимать: супругов; близких родственников, т.е. родственников по прямой восходящей и нисходящей линии: детей, родителей, усыновленных, усыновителей, родных сестер и братьев (полнородных и неполнородных), внуков, бабушек, дедушек; лиц, связанных свойством (родители мужа, родители жены, родные братья и сестры мужа и жены); сожителей, совместно проживающих и ведущих совместное хозяйство, воспитывающих ребенка».

2) в части 1 статьи 3.9 после слов «за совершение административных правонарушений в области законодательства о наркотических средствах, психотропных веществах и об их прекурсорах» дополнить словами «а также за побои, совершенные в отношении лиц, состоящих с правонарушителем в семейно-бытовых отношениях».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент
Российской Федерации

В. ПУТИН

Содержание

Введение	3
Глава 1. Общая характеристика административно-правового регулирования предупреждения и пресечения правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.....	11
§ 1. История становления и развития отечественного законодательства о предупреждении и пресечении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.....	11
§ 2. Законодательство Российской Федерации о предупреждении и пресечении правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений	28
§ 3. Административная ответственность за правонарушения, совершенные в сфере семейно-бытовых отношений	49
Глава 2. Административно-правовое регулирование деятельности участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений....	66
§ 1. Компетенция участковых уполномоченных полиции по предупреждению и пресечению правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.....	66
§ 2. Административно-правовые меры предупреждения участковым уполномоченным полиции правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений.....	85
§ 3. Административно-правовые меры пресечения участковым уполномоченным полиции правонарушений в сфере семейно-бытовых отношений	103
Заключение	116
Список литературы	123
Приложение	128

Научное издание

Гайдуков Андрей Александрович

**Административно-правовое регулирование
деятельности участковых уполномоченных
полиции по предупреждению
и пресечению правонарушений
в сфере семейно-бытовых отношений**

Монография

Редактор	Ю.С. Жолобова
Корректурa	М.В. Егерь, С.В. Калининой
Компьютерная верстка	С.В. Калининой
Дизайн обложки	О.А. Розум

Лицензия ЛР № 02213552 от 14.07.1999 г.

Лицензия Плр № 020109 от 05.07.1999 г.

Подписано в печать 17.05.2021. Формат 60x90 1/16.
Ризография. Усл. п.л. 8,1. Тираж 60 экз. Заказ 244.
Барнаульский юридический институт МВД России.
Научно-исследовательский и редакционно-издательский отдел.
656038, Барнаул, ул. Чкалова, 49; www.бюи.мвд.рф.