

Декабрь 2019

**FAMILY  
POLICY.ru**  
Advocacy group



**СЕМЕЙНАЯ  
ПОЛИТИКА.рф**  
Аналитический центр

## Правовой анализ проекта Федерального закона «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации»

Код документа: RF-19-051-01

Постоянный адрес: [familypolicy.ru/rep/19-051](http://familypolicy.ru/rep/19-051)

Наша миссия: содействие укреплению естественной семьи и приоритета традиционных семейных ценностей в области российского и международного права.  
Учредители центра:



Всемирный Конгресс Семей – самое представительное международное объединение сторонников семейных ценностей, включающее сотни организаций из 80 стран мира  
[WorldCongress.org](http://WorldCongress.org)



Фонд поддержки семьи и демографии во имя св. Петра и Февронии представляет ВКС в РФ/СНГ. Учредители Фонда: прот. Дмитрий Смирнов, протоиерей Максим Обухов, Алексей Комов  
[WorldCongress.ru](http://WorldCongress.ru)



Межрегиональная общественная организация «За права семьи» – защищает российские семьи с 2010 года. Председатель – Павел Парфентьев  
[ProFamilia.ru](http://ProFamilia.ru)

Копирайт © Аналитический центр «СЕМЕЙНАЯ ПОЛИТИКА.РФ». Настоящий документ может свободно использоваться в целях защиты естественной семьи в средствах массовой информации, а также распространяться в тех же целях в неизменном виде на электронных и печатных носителях. При любом использовании обязательно на ссылка на СемейнаяПолитика.РФ. Контакты: +7 495 960 0460, +7 931 242 6012, [info@FamilyPolicy.ru](mailto:info@FamilyPolicy.ru), Россия, 129323, Москва, Лазоревый пр. 2-68, [FamilyPolicy.ru](http://FamilyPolicy.ru)

---

## ОГЛАВЛЕНИЕ

|  |    |
|--|----|
| Резюме .....   | 2  |
| I. Нарушение конституционного принципа правовой определенности .....                                     | 4  |
| II. Юридические противоречия и утверждения, лишённые правовых оснований .....                            | 8  |
| III. Нарушение конституционных прав граждан .....  | 9  |
| IV. Противоречие общепризнанным принципам права<br>и основным началам российского законодательства ..... | 13 |
| V. Коррупциогенность норм законопроекта .....  | 14 |
| VI. Антисемейный характер законопроекта и связанная с ним<br>угроза для национальной безопасности.....   | 15 |

---

## Резюме

29 ноября 2019 года Совет Федерации опубликовал для общественного обсуждения законопроект «О профилактике семейно-бытового насилия в Российской Федерации» (далее – «законопроект»).

Показано, что данный законопроект является категорически неприемлемым с юридической точки зрения. Не будучи направлен на профилактику реального насилия (то есть преступлений и правонарушений насильственного характера), он создает механизм, позволяющий на расплывчатых и неопределенных основаниях вмешиваться в семейную жизнь граждан, фактически поражать их в правах, создает условия для произвольного разрушения семейных связей, в том числе разлучения несовершеннолетних детей с их родителями.

Нормы законопроекта:

- грубо нарушают конституционный принцип и критерий правовой определенности, что создает «возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства и верховенства закона»<sup>1</sup>;
- включают многочисленные юридические противоречия и не имеющие правовых оснований утверждения;
- при применении неизбежно приведут к грубому нарушению конституционных прав граждан, включая права на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну<sup>2</sup>, на защиту информации о частной жизни граждан (и семей)<sup>3</sup>, на частную собственность и свободу пользования ею (включая право не лишаться ее иначе, чем по решению суда)<sup>4</sup>, на жилище (включая право не подвергаться произвольному лишению жилища)<sup>5</sup>, на конституционную презумпцию невиновности<sup>6</sup>, на конституционную защиту семьи, материнства и отцовства (включая конституционную презумпцию добросовестности родителей)<sup>7</sup>;
- противоречат общеизвестным правовым принципам равенства, справедливости и разумности, а также основным началам российского семейного и гражданского законодательства (нарушая признаваемый ими принцип «разрешено все, что не запрещено законом»)<sup>8</sup>;
- содержат многочисленные положения явно коррупционного характера (коррупционные факторы в смысле, определенном ст. 1 ч. 2 Федерального закона от 17.07.2009 N 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов").

На практике законопроект создает систему правовых норм, параллельную действующим нормам уголовного права и законодательства об административных правонарушениях. Эта система позволит, под видом «профилактических мероприятий», произвольно применять практически к любому совершеннолетнему гражданину

---

<sup>1</sup> Абзац первый п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 18.01.2001 N 6-О

<sup>2</sup> Ст. 23 ч. 1 Конституции РФ.

<sup>3</sup> Ст. 24 ч. 1 Конституции РФ.

<sup>4</sup> Ст. 35 Конституции РФ.

<sup>5</sup> Ст. 40 ч. 1 Конституции РФ.

<sup>6</sup> Ст. 49 ч. 1 Конституции РФ.

<sup>7</sup> Ст. 38 ч. 1 и 2 Конституции РФ в ее связи со ст.ст. 2 и 17 Конституции РФ (в их обязывающем толковании Конституционным Судом РФ).

<sup>8</sup> Ст. 1, 2 и 4 Семейного Кодекса РФ в их нормативной взаимосвязи друг с другом и со ст. 18 Гражданского кодекса РФ.

России меры репрессивного характера, бесосновательно объявляя граждан виновными в т.н. «семейно-бытовом насилии» («нарушителями») и серьезно поражая их в правах.

При этом в рамках данной параллельной системы правовых норм не будет действовать конституционная презумпция невиновности, то есть граждане будут объявляться нарушителями закона без каких-либо процессуальных гарантий и доказательств.

Применение норм закона на практике нанесет существенный ущерб семье, материнству и отцовству и создаст условия для необоснованного разрушения семей и разлучения детей с их родителями. Это противоречит конституционным ценностям семьи, материнства и отцовства, подлежащим особой государственной защите, а также обязывающим нормам международного и российского права.

Поскольку «семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства»<sup>9</sup>, а сама семья отнесена Стратегией национальной безопасности РФ (утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 N 683) к числу традиционных российских духовно-нравственных ценностей<sup>10</sup>, принятие закона будет являться серьезной угрозой для национальной безопасности России (а именно угрозой государственной и общественной безопасности<sup>11</sup>).

При этом предлагаемые в законопроекте меры, как следует из исследования практики их применения в зарубежных странах, не способны привести к снижению уровня реального насилия в обществе.

Таким образом, принятие законопроекта не обеспечит решения реальных проблем, создавая одновременно условия для разрушения семей и усугубления кризиса семьи, что противоречит стоящим перед Российской Федерацией задачам в области как семейной и демографической политики, так и обеспечения национальной безопасности.

В связи с этим законодателям следует признать анализируемый законопроект неприемлемым не только на уровне конкретных норм, но и на концептуальном уровне, и отказаться от дальнейшей работы над ним.

---

<sup>9</sup> Абзац второй п. 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 19.01.2010 № 151-О-О и др.

<sup>10</sup> П. 78 указанной Стратегии.

<sup>11</sup> П. 48 указанной Стратегии.

## I. Нарушение конституционного принципа правовой определенности

Для норм законопроекта характерна крайняя неопределенность используемых понятий и положений, которая в высшей мере странна для документа, претендующего на установление «правовых основ профилактики семейно-бытового насилия» (ст. 1).

Так, определение семейно-бытового насилия («умышленное деяние, причиняющее или содержащее угрозу причинения физического и (или) психического страдания и (или) имущественного вреда, не содержащее признаки административного правонарушения или уголовного преступления»), приводимое в ст. 2 законопроекта, позволяет объявить таковым практически любое действие любого лица, не являющееся преступлением и правонарушением.

Не говоря уже о необоснованном использовании в данном определении термина «деяние», присущего в российском законодательстве исключительно уголовно-правовой сфере, данное определение использует целый ряд понятий, которые лишены четкого и однозначного понимания в юридической науке и могут интерпретироваться безгранично широко.

Так, термин «угроза» не имеет однозначной правовой дефиниции. При этом, исходя из его использования в различных законодательных нормах, под «угрозой» тут может пониматься не только выражение словами или действиями (второе уже предполагает субъективизм оценки) намерения совершить некое «деяние», но и просто риск, вероятность его совершения (в этом случае субъективизм возможной оценки становится просто беспредельным).

Понятие «страдания», используемое в определении, не имеет однозначного понимания в юридической науке и правоприменительной практике. Если понятие «физического страдания» еще является относительно определенным, будучи связано с ощущением физической боли или дискомфорта (хотя и в данном случае оценки относительно того, насколько существенными должны быть такая боль или дискомфорт, чтобы считаться «страданием», в юридической науке расходятся), то понятие «психического страдания» вообще лишено какой-либо четкости.

Действующее законодательство не проводит ясной границы между «психическими» и «нравственными страданиями»<sup>12</sup>. В специальной литературе можно найти весьма разнообразные определения «психических страданий», к примеру:

«Наиболее близким к понятию “нравственные страдания” следует считать понятие “переживание”. Содержанием переживаний могут быть страх, стыд, унижение и иное неблагоприятное в психологическом смысле состояние»<sup>13</sup>.

«Психические страдания – это негативные эмоциональные реакции»<sup>14</sup>.

«Определение морального вреда как страданий означает, что действия причинителя вреда обязательно должны найти отражение в сознании потерпевшего, вызвать определенную психическую реакцию. При этом неблагоприятные изменения в охраняемых законом благах отражаются в сознании человека в форме [...] переживаний (нравственные страдания). Содержанием переживаний может являться страх, стыд или иное не-

<sup>12</sup> См., напр., ст. 117 ч. 1 УК РФ и примечание к ней.

<sup>13</sup> Нагаев В.В. Основы судебно-психологической экспертизы. М., 2000. С. 245 - 246.

<sup>14</sup> Там же.

благоприятное в психологическом аспекте состояние. [...] Установить степень [...] нравственных страданий могут только специалисты соответствующего профиля: психическое состояние человека определяется психологами, а для оценки психических [...] патологических нарушений, наступивших в результате пережитых страданий [...], может стать целесообразным привлечение психиатров или иных специалистов»<sup>15</sup>.

Как видим, под «психическими страданиями» может пониматься что угодно – от просто негативных эмоциональных реакций до долговременных или тяжелых реакций такого рода. В последнем случае в современном уголовном и гражданском процессе для оценки того, испытал ли человек психические страдания, привлекаются квалифицированные эксперты. При этом в соответствии с законопроектом установить «факт» физических или психических страданий должен будет прибывший по заявлению сотрудник полиции (ст. 24 ч. 1 – «должностным лицом органа внутренних дел [...] незамедлительно устанавливается факт совершения семейно-бытового насилия либо его отсутствия»).

В случае юридической неопределенности термина при интерпретации правовой нормы принято, в зависимости от контекста, обращаться к терминологии специальных наук или общелексическим значениям слов. Но это отнюдь не прояснит ситуацию и не увеличит определенности в нашем случае. В учебниках психологии мы, к примеру, можем найти такое определение страдания: «Страдание – вечная неудовлетворенность воли временными и промежуточными целями на пути ее бесконечного стремления»<sup>16</sup>. Или такое: «Страдание – душевное состояние, противоположное наслаждению. Оно вызывается многими причинами – физической болью, горем, страхом, тревогой, тоской, раскаянием»<sup>17</sup>.

В таких обстоятельствах в качестве «семейно-бытового насилия» может, в реальности правоприменения, квалифицироваться совершенно любое «умышленное» действие – принуждение ребенка делать уроки или убирать в комнате, выговор ребенку за плохое поведение, критика жены в адрес мужа или наоборот. Разные люди могут испытывать негативные эмоции, в том числе и сильные, то есть страдать, от самых разных действий ближних.

Несмотря на то, что понятие «физическое страдание» является более определенным, это не прибавляет четкости самому использующему его определению. Причинение «физических страданий» какого рода (и какой интенсивности) будет являться «семейно-бытовым насилием»? Будет ли таковым являться щелчок по носу ребенка-подростка от совершеннолетнего старшего брата или сестры? Боль при обучении сына отцом приемам боевых искусств или самообороны, спортивных тренировках? Воспитательный шлепок (все помнят, какое массовое возмущение у широкой общественности вызвала в 2016 году попытка введения в законодательство нормы, допускающей преследование родителей за подобное воздействие на ребенка)?

Напомним, что «семейно-бытовым насилием» в определении считаются не только все эти действия (круг их бесконечен), но и «угроза», то есть, на практике, возможность или вероятность их совершения.

Как если бы этого было мало, указанное определение страдает дополнительными дефектами, указывающими на низкую правовую грамотность его авторов.

---

<sup>15</sup> Сыропятов О.Г., Дзеружинская Н.А., Солдаткин В.А. Судебная экспертиза психического здоровья в гражданском процессе: учебное пособие. М., 2012 (§ 1.4).

<sup>16</sup> Гуревич П. С. Психология: учебник для академического бакалавриата. - М.: 2016. – с. 211.

<sup>17</sup> Там же, с. 210.

Во-первых, согласно ему, «семейно-бытовым насилием» является любое из этих действий, совершенное любым лицом в отношении любого лица. Дальнейшие определения сужают лишь круг потенциальных «нарушителей» и «пострадавших», в отношении которых применимы нормы законопроекта. Но, строго по смыслу определения, к примеру, острая критика деятельности законодателя, причинившая ему серьезные психологические переживания, или хамское поведение в магазине также являются «семейно-бытовым насилием» - просто не подпадающим под иные нормы законопроекта.

Во-вторых, авторы законопроекта игнорируют или просто не знают тот факт, что причинение физических или психических страданий побоями или иными насильственными действиями уже запрещено нормой ст. 117 УК РФ. Таким образом, поскольку определение законопроекта выводит за рамки «семейно-бытового насилия» уголовные преступления, только причинение физических или психических страданий ненасильственными действиями объявляется в нем таким «насилием». Что это за «ненасильственное насилие»? Впрочем, правовая безграмотность авторов законопроекта очевидна из текста большинства его норм.

Не более определенным является в законопроекте определение «лиц, подвергшихся семейно-бытовому насилию». К таковым отнесен некий круг лиц (кстати, в него не включены любовники или сожители, не имеющие детей, в том числе однополые, если они не связаны свойством), которым вследствие «семейно-бытового насилия» (то есть вследствие «деяний, причиняющих или содержащих угрозу причинения физического и (или) психического страдания и (или) имущественного вреда») «причинены физические и (или) психические страдания и (или) имущественный вред или в отношении которых есть основания полагать, что им вследствие семейно-бытового насилия могут быть причинены физические и (или) психические страдания и (или) имущественный вред».

Оставим за скобками безграмотную рекурсивность данного определения.

Обратим лишь внимание на то, что формулировка «есть основания полагать» является крайне неопределенной (характер, объем и т.п. подобных «оснований» не установлен), а формулировка «могут быть причинены ... страдания» создает возможность для абсолютно произвольного применения определения, поскольку и физические, и психические страдания могут быть, разумеется, причинены кому угодно.

**Под указанное определение попадают потенциально вообще все люди без исключения.**

Под «нарушителем» законопроект понимает любое совершеннолетнее лицо, «совершившее или совершающее семейно-бытовое насилие», то есть, любое совершеннолетнее лицо, совершившее, как мы убедились выше, что угодно (в зависимости от субъективной оценки правоприменителя). Иными словами, «нарушителем» в соответствии с этими определениями может оказаться любой человек старше 18 лет.

Это далеко не все примеры очевидной или скрытой правовой неопределенности норм законопроекта.

Общеизвестно, что требование определенности правовой нормы является одновременно конституционным принципом и критерием конституционности норм закона. Это неоднократно подтверждалось правовыми позициями, выраженными в решениях Конституционного Суда РФ и дающими обязывающее толкование положений Конституции РФ.

Конституционный Суд РФ указывает, что:

- «Возможность произвольного применения закона является нарушением провозглашенного Конституцией Российской Федерации равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1)» (Абзац пятый п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25.04.1995 № 3-П).

- «Общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования нормы всеми правоприменителями. Неопределенность ее содержания, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и неизбежно ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства и верховенства закона» (абзац первый п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 18.01.2001 N 6-О).
- «Из конституционных принципов равенства и справедливости вытекает требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, поскольку иное не может обеспечить ее единообразное применение, не исключает неограниченное усмотрение в правоприменительной практике и, следовательно, неизбежно ведет к произволу» (абзац первый п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 13.12.2001 N 16-П).
- «Неточность, неясность и неопределенность закона порождают возможность неоднозначного истолкования и, следовательно, произвольного его применения, что противоречит конституционным принципам равенства и справедливости, из которых вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовых норм и их согласованности в системе действующего правового регулирования; в противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика, что ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан» (абзац четвертый п. 1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 26.11.2012 N 28-П).

Отстаивая указанный конституционный принцип, Конституционный Суд также ссылается на Европейскую Конвенцию защиты прав человека и основных свобод и на обязывающие толкования этой Конвенции Европейским Судом по правам человека, соглашаясь с ними: «Необходимость соблюдения принципа правовой определенности подчеркивает и Европейский Суд по правам человека при применении содержащихся или вытекающих из Конвенции о защите прав человека и основных свобод общих принципов, лежащих в том числе в основе оценки соответствия ее положениям внутригосударственного права. Согласно позициям Европейского Суда по правам человека закон во всяком случае должен отвечать установленному Конвенцией стандарту, требующему, чтобы законодательные нормы были сформулированы с достаточной четкостью и позволяли лицу предвидеть, прибегая в случае необходимости к юридической помощи, с какими последствиями могут быть связаны те или иные его действия (Постановления от 26 апреля 1979 года по делу "Санди Таймс" (Sunday Times) против Соединенного Королевства (N 1)" (пункт 49), от 31 июля 2000 года по делу "Йечиус (Jecius) против Литвы" (пункт 56), от 28 марта 2000 года по делу "Барановский (Baranowski) против Польши" (пункты 50 - 52), от 28 октября 2003 года по делу "Ракевич против Российской Федерации" (пункт 31), от 24 мая 2007 года по делу "Игнатов против Российской Федерации" (пункт 74), от 24 мая 2007 года по делу "Владимир Соловьев против Российской Федерации" (пункт 86)» (абзац четвертый п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 27.05.2008 N 8-П).

Профессор, член Экспертного совета при Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации И. В. Понкин справедливо указывает в своем заключении на более раннюю версию рассматриваемого законопроекта: «Согласно многочисленным позициям Европейского суда по правам человека, размытость и неопределённость правового регулирования – это бесспорно грубый недостаток законодательства, влекущий априорное грубое нарушение права на справедливое судебное разбирательство, предусмотренного и гарантированного параграфом 1 статьи 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 04.11.1950,



пунктом 1 статьи 14 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16.12.1966, статьёй 10 Всеобщей декларации прав человека от 10.12.1948. Такая позиция подтверждена Европейским судом по правам человека в целой линейке его решений (Постановление от 26.03.1982 по делу «Адольф против Австрии», Постановление от 06.04.2004 по делу «Хелен Стил и Дэвид Моррис против Соединенного Королевства» и мн. др.)»<sup>18</sup>.

Степень юридической неопределенности, свойственной законопроекту, настолько велика, что привести его в соответствие с конституционным принципом и требованием правовой определенности просто не представляется возможным.

Создается впечатление, что создатели законопроекта преднамеренно хотели сделать возможным его применение потенциально к любой ситуации (и это характерно для норм законов о «домашнем насилии» в многочисленных зарубежных странах), а вовсе не предотвратить реальное насилие или снизить количество его случаев.

## II. Юридические противоречия и утверждения, лишённые правовых оснований

Законопроект содержит многочисленные юридические противоречия (некоторые из которых мы уже упоминали) и утверждения, лишённые каких-либо правовых оснований.

К примеру, в ст. 4 в качестве принципов профилактики семейно-бытового насилия декларируются принципы «поддержки и сохранения семьи» (п. 1), «соблюдения и уважения прав, свобод и законных интересов человека и гражданина при осуществлении профилактики семейно-бытового насилия» (п. 4), «законности и обоснованности профилактических мероприятий» (п. 5).

Однако, как очевидно из всего нашего анализа, в действительности законопроект содержит явно разрушительные для семьи механизмы (вряд ли можно считать направленным на сохранение семьи запрет одному члену семьи общаться с другим и даже искать его – ст. 24 ч. 3 п.п. 2 и 3; ст. 25 ч. 3 п.п. 2 и 3). Нормы законопроекта, в случае его принятия, приведут к серьёзному и, вероятно, массовому нарушению прав, свобод и законных интересов граждан, в т.ч. (и в первую очередь) детей.

А говорить об «обоснованности профилактических мероприятий» едва ли можно в случае, когда сам законопроект устанавливает, что основанием для осуществления мер профилактики семейно-бытового насилия являются не какие-либо тщательно проверенные и установленные факты, а заявления, жалобы и сообщения о «совершении семейно-бытового насилия или об угрозе его совершения»<sup>19</sup> (ст. 17 ч. 2) от потенциально неограниченного круга лиц и организаций.

Поскольку законопроект не предполагает никаких стандартов доказательства «фактов», опровергнуть обвинения в ситуации безгранично широких определений будет практически невозможно. Конституционная презумпция невиновности при этом не распространяется на область «профилактики семейно-бытового насилия», поскольку она предусматривается лишь нормами УК РФ и КоАП РФ, которые неприменимы к «семейно-бытовому насилию» согласно данному в законе его определению («деяние, ... не содержащее признаки административного правонарушения или уголовного преступления»).

---

<sup>18</sup> [https://ruskline.ru/analitika/2019/11/07/pravovaya\\_i\\_socialnaya\\_nepriemlost\\_zakonoproekta\\_o\\_domashnem\\_nasilii](https://ruskline.ru/analitika/2019/11/07/pravovaya_i_socialnaya_nepriemlost_zakonoproekta_o_domashnem_nasilii)

<sup>19</sup> С учетом определения семейно-бытового насилия в статье 2 законопроекта, это означает, в т.ч. заявления, жалобы и сообщения об угрозе угрозы (!) причинения «страданий», то есть о том, что, вероятно, имеется некая вероятность совершения чего угодно (см. анализ соответствующих определений).

Таким образом, законопроект противоречит сам себе, и вышеприведенные утверждения явно лишены правовых оснований: в таких условиях ни о какой поддержке и сохранении семьи, соблюдении прав граждан, законности и обоснованности «профилактики» говорить попросту не приходится.

Еще одной абсурдной и лишенной всяких правовых оснований декларацией является провозглашаемый п. 6 ст. 3 законопроекта принцип «недопустимости причинения человеку и гражданину физического и (или) психического страдания и (или) имущественного вреда».

Этот принцип не только противоречит базовым основаниям российского права (об этом см. ниже), но и является, при ближайшем рассмотрении, утверждением, находящимся на грани патологического бреда. Мы уже указывали, насколько широко может интерпретироваться понятие физических или психических страданий. «Недопустимыми» в соответствии с этим принципом оказываются, к примеру, занятия любыми жесткими или травмоопасными видами спорта, такими как единоборства или пейнтбол, проведение тренировок по большинству видов спорта. «Недопустимо» становится остро критиковать других граждан, в т.ч. членов своей семьи и детей (скажем, нельзя отругать ребенка за непослушание). Категорически недопустимо само существование детей, поскольку они не приносят никаких доходов, а их воспитание и обучение сопряжено со значительными расходами, что, несомненно, причиняет их родителям «имущественный вред» и несомненные «психические страдания». Разумеется, категорически недопустима система уголовных наказаний, по определению причиняющих преступникам, как минимум, психические страдания, а иногда и имущественный вред (конфискация имущества) и т.п., не говоря уже о сборе налогов государством. При ближайшем рассмотрении декларация такого принципа делает «недопустимыми» любые сколько-то близкие человеческие отношения, поскольку, в силу несовершенства человеческой природы, близкие люди, время от времени, неизбежно причиняют друг другу те или иные страдания, особенно душевные.

При этом сам законопроект явно нарушает этот провозглашаемый им же принцип «недопустимости причинения насилия», поскольку запрет общения с близким человеком, выселение «нарушителя» из собственного жилища явно будут причинять ему психические страдания.

При иных обстоятельствах этому абсурдному принципу можно было бы придать видимость смысла (и, одновременно, тавтологичность и бессмысленность функциональную), указав, что недопустимо противоправное причинение страданий или имущественного вреда. Однако в контексте рассматриваемого законопроекта невозможно и это, поскольку, как мы уже указывали и еще покажем, он, по сути, направлен на запрет и преследование не запрещенных законом, т.е. не противоправных действий.

### **III. Нарушение конституционных прав граждан**

Нормы рассматриваемого законопроекта, в случае его принятия, приведут к массовому нарушению конституционных прав граждан. Влияние законопроекта на защищенность семьи и семейные права граждан мы рассмотрим отдельно ниже, а в данном разделе ограничимся указанием на очевидные нарушения его нормами других конституционных прав граждан.

На практике законопроект обязывает или призывает потенциально неограниченный круг субъектов и организаций «выявлять» факты «семейно-бытового насилия» (к потенциальным «надзирателям» и «выявителям», исходя из ст. 17 ч. 1, оказываются отнесены не только практически все органы государственной власти и их должностные лица, но и неограниченный круг любых иных организаций, специалистов - включая учителей, соцработников и врачей – и просто граждан, например, соседей). Тем самым, в условиях крайней неопределенности круга действий и ситуаций, к которым оказывается применимо понятие «насилия», законопроект фактически уничтожает право граждан (и семей) на неприкосновенность частной жизни и семейную тайну (ст.

23 ч. 1 Конституции РФ), одновременно нарушая конституционный запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни граждан и семей (ст. 24 ч. 1 Конституции РФ).

Законопроект также, фактически, уничтожает конституционное право граждан на презумпцию невиновности (ст. 49 ч. 1 Конституции РФ). Хотя формально Конституция РФ провозглашает презумпцию невиновности только в отношении уголовных преступлений, законодатель, исходя из духа этой конституционной нормы и стоящего за ним общеправового принципа справедливости, установил презумпцию невиновности не только в УК РФ, но и в КоАП РФ. Однако вне сферы уголовного права и права об административных правонарушениях закон не устанавливает данной презумпции.

Это позволяет авторам законопроекта выстраивать систему «профилактики», фактически исходя из презумпции виновности лица, объявленного «нарушителем».

Законопроект не предусматривает ни одной нормы, направленной на защиту обвиненного в «семейно-бытовом насилии» лица от ложного обвинения (впрочем, ложность такого обвинения на практике доказать будет просто невозможно, поскольку, как мы уже показали при анализе соответствующего определения, «семейно-бытовым насилием» можно будет считать неопределенный и, фактически, потенциально неограниченный круг действий). Он не предусматривает никаких стандартов проверки фактов и сбора доказательств. «Факт» якобы «совершения семейно-бытового насилия» должен будет устанавливаться «на глазок» прибывшим для проверки заявления, жалобы или сообщения сотрудником органов внутренних дел (ст. 24 ч. 1 законопроекта).

При этом «установление» такого «факта» в отсутствие процессуальных гарантий, презумпции невиновности и каких-либо стандартов доказательности может повлечь за собой применение целого ряда мер якобы «профилактики», на практике являющихся серьезным поражением гражданина, произвольно объявленного «нарушителем», в его конституционных правах.

Так, сотрудник органов внутренних дел сможет (пусть и с согласия супруга или супруги «нарушителя») «немедленно» вынести в его отношении защитное предписание (ст. 24 ч. 1 законопроекта), которым ему может быть запрещено (ст. 24 ч. 2):

- «совершать семейно-бытовое насилие» (то есть неопределенный и, фактически, потенциально неограниченный круг действий);
- общаться с членом семьи, в отношении которого, как предполагается, он совершил «насилие»;
- выяснять его местонахождение, если он не знает о таковом.

В дальнейшем (на столь же произвольных основаниях) лицо, объявленное «нарушителем», может быть обязано судебным защитным предписанием (ст. 25 ч. 3) к выполнению тех же запретов, а также:

- к принудительному прохождению «специализированной психологической программы» (фактический аналог принудительного лечения в уголовном праве!);
- покинуть собственное жилище, даже если оно ему принадлежит.

При этом объявленное «нарушителем» лицо оказывается под «профилактическим контролем» (ст. 22), который подразумевает «наблюдение за поведением нарушителя» (т. е. дальнейший сбор информации о его частной жизни). Это лицо оказывается обязано «прибывать по вызову» должностных лиц органов внутренних дел (ст. 26 п. 1). Кроме того, пострадавший от подобной «профилактики» гражданин даже не сможет свободно рассказывать о нарушении своих прав, привлекать к публичной защите нарушенных прав общественные организации или средства массовой информации в силу того, что, согласно объявленному законопроектом

(ст. 4 п. 8 и ст. 27) принципу «конфиденциальности», распространение соответствующей информации оказывается «ограничено в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Это очень масштабное ограничение прав гражданина (фактически – его поражение в гражданских правах). Оно вполне сравнимо с теми ограничениями, которые закон налагает на подозреваемого или обвиняемого в уголовном процессе, а также с мерами уголовно-правового характера, такими, как принудительное лечение, административный надзор за лицами, освобожденными из мест лишения свободы. Оно значительно серьезнее, чем ограничение прав лиц, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении (при том, что в КоАП РФ установлена презумпция невиновности и предусмотрены существенные процессуальные гарантии защиты невиновных лиц от ложных обвинений).

**На практике законопроект создает параллельную систему норм права, ведущих к не менее серьезным ограничениям прав граждан, чем уголовное законодательство или законодательство об административных правонарушениях, и при этом лишенных присущих последним презумпции невиновности, процессуальных гарантий и стандартов доказательности. Следует признать, что речь идет о репрессивных нормах права, применяемых под видом «мер профилактики», и о фактическом уничтожении конституционной презумпции невиновности.**

В ряде упомянутых случаев (выселение из собственного жилища) применение норм законопроекта приведет к фактическому нарушению и частичному уничтожению конституционного права на частную собственность и свободу пользования ею, нарушению конституционного запрета лишать человека его имущества иначе как по решению суда (ст. 35 Конституции РФ), а также конституционного права на жилище и конституционного запрета произвольно лишать граждан их жилища (ст. 40 ч. 1 Конституции РФ).

Здесь возможно возразить, что упрек в нарушении презумпции невиновности ошибочен, поскольку нормы законопроекта относятся только к «деяниям, не имеющим признаков уголовного преступления или административного правонарушения». Что касается остальных прав и свобод граждан, то сама Конституция предполагает возможность их ограничения федеральными законами для защиты прав иных граждан.

Однако, хотя ст. 55 ч. 3 Конституции РФ и предусматривает возможность ограничения конституционных прав граждан на основании федерального закона, это положение явно не может быть применимо к рассматриваемому законопроекту.

Поскольку речь идет всего лишь о «профилактике», причем в условиях крайней неопределенности круга ситуаций, в которых могут применяться «профилактические меры», и оснований для их применения, такие масштабные ограничения наиболее фундаментальных прав граждан явно несоразмерны и антиконституционны.

Уместно и необходимо напомнить, что законодатель, принимая подобные нормы права, связан определенными конституционными ограничениями.

В авторитетном Комментарие к Конституции РФ, выпущенном под эгидой Конституционного Суда РФ и под редакцией его председателя В. Д. Зорькина, разъясняется:

«Таким образом, определение границ допустимого ограничения основных прав и свобод в силу содержащейся в Конституции отсылки к федеральному закону относится к полномочиям федерального законодателя, **однако он не свободен в своих решениях.** [...]»

В данном контексте возможно и необходимо обратить внимание на несколько правовых позиций КС РФ, выработанных в различные периоды его деятельности. Будучи «привязаны» изначально к различным конституционным спорам, они приобрели общенормативный характер и имеют методологическое значение:

- личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов (постановление от 3 мая 1995 г. № 4-П);
- ограничения прав и свобод возможны только федеральным законом, причем на федеральном законодательстве лежит обязанность обеспечивать соразмерность ограничения прав и свобод конституционно закрепленным целям и в случаях, когда он предоставляет органам законодательной власти субъектов РФ полномочия по конкретизации условий реализации гражданами соответствующих прав. [...] (постановление от 27 апреля 1998 г. № 12-П);
- цели ограничения прав и свобод должны быть не только юридически, но и социально оправданы, а сами ограничения – им адекватны. При этом такие ограничения должны отвечать требованиям справедливости (постановление от 20 декабря 1995 г. № 17-П);
- ограничения прав, даже если они осуществляются в определенных Конституцией целях, не могут толковаться расширительно и не должны приводить к умалению других гражданских, политических и иных прав, гарантированных Конституцией и законами РФ.

[...]

Раскрывая нормативное содержание указанных установлений, КС РФ в Постановлении от 30 октября 2003 года № 15-П суммировал ранее сформулированные им правовые позиции [...] и указал, что ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существо конституционного права, т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения»<sup>20</sup>.

Из приведенного выше анализа очевидно, что рассматриваемый законопроект **не отвечает ни одному (!) из перечисленных в последнем абзаце обязывающих конституционных ограничений**. Таким образом, он одно-

---

<sup>20</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина. – 3-е изд., пересмотр. – М.: 2013, с. 506-508 (подчеркивание наше).

значно выходит за рамки, установленные ст. 55 ч. 3 Конституции РФ, и поведет к грубому нарушению конституционных прав граждан.

#### **IV. Противоречие общепризнанным принципам права и основным началам российского законодательства**

Нормы рассматриваемого законопроекта не только противоречат целому ряду конституционно-правовых принципов и критериев (что уже показано нами выше), но и противоречат общим принципам и основным началам российского законодательства.

Так, общепризнанными и общеизвестными принципами права являются принципы равенства, разумности и справедливости<sup>21</sup>. Анализируемый закон грубо нарушает все указанные принципы в силу неопределенности своих норм, возможности их произвольного применения, явной несоразмерности следующих из него ограничений конституционных прав и свобод граждан, их несоответствия заявленным целям.

Принцип равенства нарушает и сам избранный законопроектом подход, при котором «насилие» между родственниками вызывает совершенно иные правовые следствия, чем «насилие» между посторонними лицами. При этом различие не имеет никаких правовых оснований и на практике неизбежно превратится в дополнительное «обременение», налагаемое на людей, избравших семейный образ жизни. В самом деле, почему если «психическое страдание» человеку причинит сосед по лестничной клетке, то в его отношении не может быть вынесено «защитное предписание», а если член семьи – то может? Никаких разумных оснований к столь разительной разнице подходов усмотреть невозможно.

Нормы законопроекта также противоречат базовым принципам семейного и гражданского права Российской Федерации.

Так, излагая основные начала семейного законодательства, Семейный кодекс РФ в ст. 1 п. 4 устанавливает, что «права граждан в семье могут быть ограничены только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других членов семьи и иных граждан». Напомним, что выше мы уже рассматривали конституционно-правовой смысл перечисленных в этой норме оговорок.

При этом семейное законодательство, согласно ст. 2 Семейного Кодекса РФ, в числе прочего, «устанавливает порядок осуществления и защиты семейных прав», а также «регулирует личные неимущественные и имущественные отношения между членами семьи: супругами, родителями и детьми (усыновителями и усыновленными), а в случаях и в пределах, предусмотренных семейным законодательством, между другими родственниками и иными лицами».

Важно отметить, что, в соответствии со ст. 4 Семейного Кодекса РФ, «к имущественным и личным неимущественным отношениям между членами семьи, не урегулированным семейным законодательством [...], применяется гражданское законодательство постольку, поскольку это не противоречит существу семейных отношений».

Это означает, что к семейным отношениям и правам граждан в семейной сфере, в части, не урегулированной Семейным Кодексом РФ, полностью применим принцип, установленный ст. 18 Гражданского Кодекса РФ, со-

---

<sup>21</sup> См. к примеру, доклад председателя Конституционного Суда РФ: Зорькин В. Д., Проблемы законодательных пробелов в практике Конституционного Суда России. <http://www.ksrf.ru/ru/News/Speech/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=19>

гласно которому «граждане могут ... заниматься предпринимательской и любой иной не запрещенной законом деятельностью». **Иными словами, к сфере семейных отношений полностью применима известная максима «разрешено все, что не запрещено законом».**

А рассматриваемый нами законопроект, фактически, помещает действия, не запрещенные законом, в область запретного и противоправного. Он прямо указывает в ст. 2, что относится только к «деяниям ... не содержащим признаков административного правонарушения и уголовного преступления», то есть не запрещенным соответствующими законами. При этом, в силу неопределенности его норм, они оказываются потенциально применимы на практике к любому действию, способному кого-то оскорбить, задеть, огорчить, расстроить, либо причинить кому-либо физическую боль.

## **V. Коррупциогенность норм законопроекта**

Отдельное внимание следует обратить на очевидную коррупциогенность норм законопроекта. Ст. 1 ч. 2 Федерального закона "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов" от 17.07.2009 № 172-ФЗ следующим образом определяет коррупциогенные факторы применительно к нормативным правовым актам: «Коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции» (подчеркивание наше).

«Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (утв. Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96) перечисляет, среди прочего, следующие коррупциогенные факторы:

Коррупциогенные факторы, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил (п. 3 «Методики»):

- широта дискреционных полномочий - отсутствие или неопределенность сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий государственного органа, органа местного самоуправления или организации (их должностных лиц);
- определение компетенции по формуле "вправе" - диспозитивное установление возможности совершения государственными органами, органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;
- выборочное изменение объема прав - возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению государственных органов, органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц);

Коррупциогенные факторы, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям (п. 4 «Методики»):

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права, - установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- юридико-лингвистическая неопределенность - употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

Из уже сказанного вполне очевидно, что нормам законопроекта присущи многочисленные коррупциогенные факторы.

Так, использованию таких терминов, как «угроза», «страдание», «основания полагать» и т.п. явно присуща юридико-лингвистическая неопределенность, двусмысленность и оценочность.

Неопределенность используемых в законопроекте понятий делает явственно неопределенными, трудновыполнимыми и обременительными такие требования, как запрет «совершать семейно-бытовое насилие».

Такие пассажи, как «защитным предписанием нарушителю может быть запрещено» (ст. 24 ч. 3 законопроекта), имеют явные признаки всех трех коррупциогенных факторов, устанавливающих для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил и т.п.

Множественные коррупциогенные факторы усматриваются и, к примеру, в ч. 9 ст. 24 законопроекта: «В случае если есть основания полагать (юридико-лингвистическая неопределенность, широта дискреционных полномочий), что вынесенное защитное предписание не обеспечивает безопасность и защиту (опять юридико-лингвистическая неопределенность) лица (лиц), подвергшегося (подвергшихся) семейно-бытовому насилию, должностное лицо органа внутренних дел вправе (определение компетенции по формуле «вправе», выборочное изменение объема прав) обратиться в суд за судебным защитным предписанием».

Таким образом, законопроекту присуща значительная коррупциогенность, и он, очевидным образом, «создает условия для проявления коррупции».

## **VI. Антисемейный характер законопроекта и связанная с ним угроза для национальной безопасности**

Ст. 38 ч. 1 Конституции Российской Федерации провозглашает: «Материнство и детство, семья находятся под защитой государства».

Комментируя указанное положение, Конституционный Суд Российской Федерации не раз выражал обязывающую правовую позицию, согласно которой «семья, материнство и детство в их традиционном, воспринятом от предков понимании представляют собой те ценности, которые обеспечивают непрерывную смену поколений, выступают условием сохранения и развития многонационального народа Российской Федерации, а потому нуждаются в особой защите со стороны государства» (абзац второй п. 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 19.01.2010 № 151-О-О и др.).

Особая значимость семьи, защиты семьи, семейной жизни и прав родителей признана также общеизвестными нормами международного права, как декларативными, так и обязывающими. Так, ст. 16.3 Всеобщей декларации прав человека указывает: «Семья является естественной и основной ячейкой общества и имеет право на защиту со стороны общества и государства».

Это положение неоднократно повторяется в обязывающих нормах международного права прав человека. В частности, оно дословно повторено в ст. 23.1 Международного пакта ООН о гражданских и политических правах. Тот факт, что семья является «естественной и основной ячейкой общества», признан также в ст. 10.1 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах и в ст. 13 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека. Преамбула к Конвенции о правах ребенка также выражает убеждение, согласно которому семья является «основной ячейкой общества и естественной средой для роста и благополучия всех ее членов и особенно детей».



Эта особая роль семьи в сохранении и развитии государства и общества, связанная с обеспечением преемственности поколений посредством рождения и воспитания детей, требует с особым вниманием относиться к обеспечению надлежащей защиты семьи и семейной жизни, брака и прав родителей со стороны закона.

В этой связи Концепция государственной семейной политики в Российской Федерации на период до 2025 года (утв. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2014 г. № 1618-р) совершенно справедливо провозглашает приоритетами государственной политики на ее современном этапе, в частности, утверждение традиционных семейных ценностей и семейного образа жизни, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций в семейных отношениях и семейном воспитании, повышение авторитета родителей в семье и обществе; относит к целям государственной семейной политики поддержку, укрепление и защиту семьи и ценностей семейной жизни; признает в качестве основных принципов государственной семейной политики самостоятельность семьи в принятии решений относительно своей внутренней жизни, презумпцию добросовестности родителей в осуществлении родительских прав и повышение авторитета родительства в семье и обществе.

Из всего этого следует, что, особенно в непростой демографической ситуации, в которой находится сегодня Российская Федерация, необходимо осуществлять фамилистический анализ каждого проекта закона или иного нормативного акта, который может затронуть правовое положение и защищенность семьи. Иными словами, их необходимо оценивать с точки зрения того, насколько они соответствуют интересам семьи, укрепляют и защищают ее, содействуют семейному образу жизни, уважают и охраняют семейную жизнь граждан и базовые права родителей.

К последним относятся, в частности:

- общеконституционные права на неприкосновенность частной жизни граждан (а значит и семей), личную и семейную тайну, запрет на сбор, хранение, использование и распространение информации о частной жизни граждан (а значит и семей) без их согласия, право на жилище (ст. 23 ч. 1, 24 ч. 1, 25, 40 ч. 1 Конституции РФ);
- право родителей на свободное воспитание детей в соответствии со своими убеждениями и право на защиту семейной жизни (признанные целым рядом общепризнанных норм международного права)<sup>22</sup>,

---

<sup>22</sup> Так, Конвенция о защите прав человека и основных свобод провозглашает в ст. 8 право каждого человека «на уважение его личной и семейной жизни, его жилища и его корреспонденции» (ч. 1), уточняя, что «[н]е допускается вмешательство со стороны публичных властей в осуществление этого права, за исключением случая, когда такое вмешательство предусмотрено законом и необходимо в демократическом обществе в интересах национальной безопасности и общественного порядка, экономического благосостояния страны, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья или нравственности или защиты прав и свобод других лиц».

Аналогичные нормы содержатся в Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека, ст. 13 которой устанавливает: «В целях обеспечения необходимых условий для полного развития семьи, которая является основной ячейкой общества, Договаривающиеся Стороны обязуются содействовать экономической, правовой и социальной защите семейной жизни такими средствами, как социальные и семейные пособия, налоговые льготы, обеспечение семьи жильем, пособия для молодоженов и другими надлежащими средствами». При этом ст. 9 этой Конвенции содержит нормы, полностью аналогичные нормам ст. 8 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

их преимущественное право на обучение и воспитание своих детей перед всеми другими лицами (ст. 63 ч. 1 Семейного Кодекса РФ, ст. 44 ч. 1 Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в РФ») и др.

Большое значение имеет также обеспечение соблюдения в правовых нормах конституционной презумпции добросовестности родителей в осуществлении ими родительских прав.

Напомним, что, давая обязывающее толкование статьи 38 Конституции Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации не раз пояснял, что из общих принципов права и требований статей 2, 17 и 38 ч. 2 Конституции Российской Федерации следует презумпция добросовестности родителей, выступающих в качестве законных представителей своих детей. Констатируя этот факт, Конституционный Суд уточняет: «Это согласуется с ратифицированной Российской Федерацией Конвенцией о правах ребенка, в соответствии со статьей 5 которой государства-участники признают и уважают права и обязанности родителей, несущих по закону ответственность за ребенка, должным образом управлять и руководить ребенком в осуществлении им признанных данной Конвенцией прав» (абзац четвертый п. 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 06.03.2003 N 119-О).

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что данная презумпция следует из ст. 38 Конституции РФ и является «общепризнанной» (абзац второй п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 01.02.2019 N 7-П, абзац четвертый п. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда РФ от 06.06.2016 N 1417-О, абзац второй п. 3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 20.07.2010 N 17-П, абзац второй п. 3.3 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 08.06.2010 N 13-П и т.п.).

При этом Конституционный Суд в своих решениях также указывал, что право и обязанность родителей воспитывать своих детей, предусмотренные ст. 38 ч. 2 Конституции РФ, не просто защищаются Конституцией и зако-

---

Нормы международного права также особым образом признают права родителей свободно воспитывать детей в соответствии со своими убеждениями. Так, ст. 18 (4) Международного пакта о гражданских и политических правах обязывает участвующие государства «уважать свободу родителей и в соответствующих случаях законных опекунов, обеспечивать религиозное и нравственное воспитание своих детей в соответствии со своими собственными убеждениями». Аналогичная норма содержится в ст. 13 (3) Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах. Конвенция ООН о правах ребенка в ст. 18 (1) признает: «Родители или в соответствующих случаях законные опекуны несут основную ответственность за воспитание и развитие ребенка». В ст. 5 эта же Конвенция обязывает участвующие государства уважать «ответственность, права и обязанности родителей и в соответствующих случаях членов расширенной семьи или общины, как это предусмотрено местным обычаем, опекунов или других лиц, несущих по закону ответственность за ребенка, должным образом управлять и руководить ребенком в осуществлении им признанных [...] Конвенцией прав». Ст. 27 ч. 1 Конвенции Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека обязывает участвующие государства «уважать право родителей обеспечивать своим детям такое образование и обучение, которое соответствует их собственным убеждениям и национальным традициям».

Иными словами, общепризнанные нормы международного права особым образом подчеркивают право родителей свободно осуществлять воспитание детей в соответствии со своими убеждениями и корреспондирующее этому право детей получать «управление и руководство» со стороны своих родителей, в том числе при осуществлении ребенком его прав.

---

нами Российской Федерации, но и являются «естественным правом и обязанностью родителей» (абзац пятый п. 2.1 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 15.05.2006 N 5-П).

Из этого следует, что законодатели также обязаны в своих действиях и инициативах исходить из конституционной презумпции добросовестности родителей, уважать их основополагающие (и естественные) права.

Принцип защиты семьи дополнительно конкретизируется целым рядом норм российского законодательства. Так, в соответствии со ст. 1 п. 1 Семейного Кодекса РФ к числу основных начал, из которых исходит семейное законодательство, относится необходимость укрепления семьи, недопустимость произвольного вмешательства кого-либо в дела семьи, а также обеспечение беспрепятственного осуществления членами семьи своих прав. П. 4 той же статьи устанавливает, что «права граждан в семье могут быть ограничены только на основании федерального закона и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов других членов семьи и иных граждан». Конкретные права родителей в отношении детей и их воспитания, заботы об их образовании и здоровье, устанавливаются отдельными законодательными актами, регулирующими различные сферы правоотношений.

Исходя из конституционного принципа защиты семьи, соблюдение всех указанных принципов и норм, как политического и общеправового, так и специально-юридического характера, должно обеспечиваться при принятии всех законов и нормативно-правовых актов, затрагивающих интересы семьи.

К сожалению, анализируемый законопроект идет вразрез с ними и имеет, в этом смысле, явственно и недвусмысленно антисемейный характер.

Прежде всего, речь о нарушении уже упомянутого общеправового принципа равенства. Законопроект ставит граждан, ведущих семейный образ жизни и воспитывающих детей, в заведомо невыгодное, несправедливо обременительное положение. В результате этого попирается конституционный принцип защиты семьи, материнства и отцовства. Вводится своего рода «наказание» за создание семьи, рождение и воспитание детей.

Кроме того, антисемейную направленность имеет также конкретное содержание целого ряда норм законопроекта (с учетом следствий их возможного применения на практике).

Так, декларируя направленность на «поддержку и сохранение семьи» (ст. 4 п. 1), законопроект, в практическом плане, напротив, явно препятствует такому сохранению. В самом деле, запрет на общение с членом семьи, предусмотренный нормами о защитном предписании (ст. 24 ч. 3 п.п. 2 и 3) и судебном защитном предписании (ст. 25 ч. 3 п.п. 2 и 3), явно не может содействовать примирению членов семьи между собой и продолжению семейной жизни. Люди не могут помириться и нормализовать отношения, не имея возможности общаться друг с другом.

Неопределенные, размытые нормы законопроекта, которые на практике могут быть применены любым человеком против любого человека, неизбежно приведут к уничтожению нормальных семейных и родственных отношений, природа которых предполагает опору на взаимное доверие и уважение. В ситуации, когда близкий человек в любой момент может без сколько-то основательных причин обрушить на вас всю мощь машины «профилактики семейно-бытового насилия», что приведет к существенному поражению вас в правах, межличностными отношениями быстро начинают править взаимный страх и подозрительность, психотическая боязнь сделать или сказать что-то «не то». **В результате в семье создается ситуация, в которой «все, что вы скажете (или сделаете), может быть использовано против вас»** (напомним - без доказательств, без процессуальных гарантий, без презумпции невиновности). Будет ли такая ситуация содействовать укреплению семьи, традиционных семейных ценностей, сохранению семейного образа жизни? Очевидно, что нет.

Атмосфера страха, создаваемая подобным правовым беспределом вокруг семейной жизни и близких отношений, будет неизбежно приводить к тому, что многие люди будут вообще воздерживаться от создания се-

мы и рождения детей, что дополнительно ударит по уже и так непростой российской демографической ситуации. Особые возможности, как показывает международный опыт, внедрение подобных норм создает для ведения «бракоразводных войн».

Как уже было указано, вмешательство в семейную жизнь, в случае принятия законопроекта, становится возможным на абсолютно неопределенных основаниях, по заявлению безграничного круга лиц, без реальной возможности защиты для лица, объявленного «нарушителем».

Это создает серьезные возможности для разрушения семьи путем разлучения детей с их родителями.

Хотя, согласно ст. 24 ч. 1 законопроекта, «защитное предписание выносится с согласия лиц, подвергшихся семейно-бытовому насилию, или их законных представителей», рассмотрение этого положения в его комплексной нормативной взаимосвязи с другими нормами права показывает: в рамках «профилактики» будет вполне возможно произвольное объявление родителей «нарушителями» и последующее их отстранение от воспитания детей и проживания с ними. Это создаст новые риски серьезного нарушения прав родителей с детьми и разрушения семей.

Дело в том, что ст. 64 п. 2 Семейного кодекса РФ устанавливает: «Родители не вправе представлять интересы своих детей, если органом опеки и попечительства установлено, что между интересами родителей и детей имеются противоречия. В случае разногласий между родителями и детьми орган опеки и попечительства обязан назначить представителя для защиты прав и интересов детей».

Это делает возможным и вероятным следующий гипотетический сценарий:

- К примеру, отец наказал или отругал ребенка, ребенок переживает. Видя это, некое лицо (учитель, врач, соцработник, обиженный родителями чиновник или сосед) направляют соответствующую информацию в органы внутренних дел. Согласно законопроекту (ст. 17 ч. 1) это является «основанием для осуществления мер профилактики семейно-бытового насилия».
- В семью прибывает должностное лицо органа внутренних дел. «На глазок» оно решает, что имел место «факт совершения семейно-бытового насилия», и желает вынести защитное предписание в отношении отца ребенка (ст. 24 ч. 1).
- Мать как законный представитель возражает (считает, что отец был прав и нет никаких оснований вмешиваться в семейное воспитание) и не дает своего согласия. Тем самым она создает угрозу ситуации повторения «насилия», т.е., согласно определению «семейно-бытового насилия» из ст. 2 законопроекта, сама совершает такое «насилие». «Нарушителями», внезапно для себя, становятся оба родителя.
- Сотрудник полиции обращается в орган опеки и попечительства. Последний может «установить» (процессуальных стандартов и доказательств для этого действующее законодательство также не предусматривает!), что действия родителей находятся в противоречии с интересами ребенка. Если наказанный или отруганный ребенок недоволен родителями (а это нередкая ситуация), то налицо его «разногласия» с ними. Орган опеки и попечительства отстраняет родителей от исполнения функций законного представителя и назначает постороннее лицо представителем для защиты интересов ребенка (ст. 64 ч. 2 СК РФ).
- Постороннее лицо дает свое согласие (ст. 24 ч. 1 законопроекта). Теперь в отношении обоих родителей можно вынести защитное предписание, запрещающее им совершать «семейно-бытовое насилие» (т.е. что угодно, в силу неопределенности этого понятия), общаться с ребенком и выяснять, где он находится (ст. 24 ч. 3). Более того, если они не соблюдают это защитное предписание, можно вынести судеб-

ное защитное предписание, которое дополнительно обяжет их покинуть собственное жилище и пройти принудительную психологическую программу (ст. 25 ч. 4).

Далее можно использовать формулировки действующей ст. 121 п. 1 Семейного кодекса (на расплывчатость и неопределенность которых неоднократно обращали внимание многие специалисты) и признать ребенка «лишившимся попечения родителей» («при создании действиями или бездействием родителей условий, представляющих угрозу жизни или здоровью детей либо препятствующих их нормальному воспитанию и развитию»), с соответствующими последствиями.

Еще раз отметим, что законопроект не предусматривает никаких норм, ставящих целью защиту «нарушителя» от ложных обвинений в «насилии» (более того, в силу неопределенности его норм, такая защита на практике почти невозможна), не предполагает презумпции невиновности «нарушителя», никаких стандартов доказательности и процессуальных гарантий.

Иными словами, создается практически неограниченная возможность произвольного и необоснованного вмешательства в семейную жизнь граждан и разрушения семей путем разлучения детей и их родителей.

Заслуживает упоминания тот факт, что «примирением» предполагаемой «жертвы» с предполагаемым «нарушителем», согласно законопроекту, предстоит заниматься НКО (ст. 16 п. 2), полномочия на это других субъектов не предусматриваются, а самим «нарушителям» может быть запрещено общаться с «жертвами». Подобная «примирительная» деятельность, при этом, вполне может вестись на платной основе. Стоит также напомнить, что публично рассказать о нарушении своих прав сами или посредством общественных организаций (средств массовой информации) «нарушители» не смогут в силу установленного законопроектом принципа «конфиденциальности» (ст. 4 п. 8, ст. 27).

Следует отметить, что в качестве защитной меры от реального противоправного насилия (а не от надуманных интерпретаций «насилия» в духе радикальной антисемейной идеологии феминизма) предлагаемые в законопроекте меры будут неэффективны. Большинство упомянутых в нем мер уже предусмотрены нормами действующего законодательства (регулирующими, к примеру, социальное обслуживание граждан). Фактически, новыми «профилактическими мерами» являются защитные предписания двух видов и принудительные психологические программы, ради введения которых, очевидно, и создан законопроект.

Международный опыт позволяет утверждать, что эффективность защитных предписаний как меры предупреждения реального насилия не имеет сколько-то убедительных доказательств.

Так, по данным независимых исследований, из всех выдаваемых ежегодно в США защитных предписаний (от 900 тыс. до 3 млн. по разным оценкам) около 60% выносятся без заслуживающих реального внимания оснований или на ложных основаниях<sup>23</sup>.

При этом, по данным метаанализа Бренды Рассел<sup>24</sup> (одно из наиболее полных и методологически качественных исследований проблемы, существующих на настоящий момент):

---

<sup>23</sup> Доклад организации SAVE (Stop Abusive and Violent Environments) "The Use and Abuse of Domestic Restraining Orders": <http://www.saveservices.org/downloads/VAWA-Restraining-Orders>

<sup>24</sup> Russell, Brenda. (2012). Effectiveness, Victim Safety, Characteristics, and Enforcement of Protective Orders. Partner Abuse. 3. 531-552.

[https://www.researchgate.net/publication/233794424\\_Effectiveness\\_Victim\\_Safety\\_Characteristics\\_and\\_Enforcement\\_of\\_Protective\\_Orders](https://www.researchgate.net/publication/233794424_Effectiveness_Victim_Safety_Characteristics_and_Enforcement_of_Protective_Orders)

- как минимум, семь исследований разного масштаба обнаружили подтверждения того, что лица, получившие защитные предписания, сталкиваются с более значительным риском стать жертвами физического насилия (с. 536);
- хотя жертвы ощущают себя в безопасности после получения предписания, эти предписания нарушаются в 30-70% случаев (по разным исследованиям, с. 535);
- 57,4% женщин, получивших защитные предписания, затем подвергались преследованиям, что было ассоциировано с увеличенным риском более серьезного насилия (с. 537).

Нетрудно сопоставить приведенные данные и сделать очевидный вывод: защитные предписания неэффективны как мера защиты от реального противоправного насилия. Законопослушные граждане, в отношении которых предписания были выданы на ложных или незначительных основаниях, разумеется, будут соблюдать их, избегая проблем с законом. При этом реальные правонарушители не только не соблюдают защитные предписания, но и начинают действовать более жестоко, в то время, как их жертва ощущает себя в иллюзорной безопасности.

Эффективность принудительных психологических программ как профилактического метода в применении к совершителям реальных насильственных действий неясна. Фактически, методологически корректные и качественные исследования на эту тему в настоящее время в мировой литературе отсутствуют.

При этом, как мы видим, предлагаемые методы «профилактики» принципиально основаны на неопределенных в правовом отношении нормах, влекут существенное нарушение прав граждан вопреки принципам справедливости и соразмерности, неизбежно окажут отрицательное влияние на правовое положение и защищенность семьи.

Общественные организации и политиков, активно добивающихся принятия обсуждаемого законопроекта, явно не интересует реальная степень обоснованности предлагаемых ими мер профилактики насилия. В противном случае, они не опирались бы на очевидно (и доказуемо) ложные данные относительно уровня т.н. «домашнего насилия» в России.

Напомним, что члены авторской группы, стоящей за подготовкой законопроекта, многократно публично утверждали, что:

- В России ежегодно гибнет от домашнего насилия 12.000-14.000 женщин.
  - В реальности, согласно данным Росстата в 2018 году от всех преступных посягательств вместе взятых, а не только в результате преступлений в семейном кругу, погибло 8,3 тыс. женщин<sup>25</sup>.
- «По данным МВД» в России 40% тяжких преступлений совершается в семьях.
  - Таких данных МВД, в действительности, не существует. Это утверждение повторяется с 1990-х годов вообще без опоры на какие-либо актуальные статистические данные. В реальности оно основано на данных криминологических исследований, проведенных в Ленинграде в 1970-е годы. Вот что пишет о подобных ссылок на свои данные автор указанных исследований – доктор юридических наук, криминолог профессор Д. А. Шестаков: «Внутрисемейные убийства, по данным наших эмпирических исследований, относящихся к середине 70-х годов, в Санкт-

---

<sup>25</sup> Данные о числе жертв, потерпевших от преступных посягательств: <https://www.gks.ru/folder/13722>

Петербурге составляли около 40% всех убийств. Впоследствии, лет двадцать спустя, эти данные стали широко использоваться в средствах массовой информации, правда, не только без ссылки на источник, но и без привязки ко времени и месту, что, разумеется, во многих отношениях некорректно»<sup>26</sup>.

- «Ежегодно в России от домашнего насилия страдает 16 млн. женщин».
  - Эта цифра получена на основе явно некорректной интерпретации данных опроса, проведенного в 2011 году Росстатом при поддержке правительственного Центра Контроля Заболеваний (CDC) США. Соответствующая глава полного отчета об этом исследовании была явно написана заинтересованными лицами (фактически – лоббистами). В ней, вопреки принципу научной нейтральности, прямо говорится о необходимости введения закона о профилактике домашнего насилия. Авторы главы приводят в качестве «фактов» заведомо ложные данные о 14.000 убиваемых женщин и 40% тяжких насильственных преступлений, якобы совершаемых в семьях<sup>27</sup>. При этом в самих США CDC, занимавшийся методическим обеспечением опроса, подвергается серьезной критике за явно некорректную работу с данными в соответствующей сфере. Так, по данным CDC, в 2010 1,3 млн. женщин были изнасилованы, а еще 12,6 млн. мужчин и женщин подвергались сексуальному насилию – в то время как по данным ФБР имело место 85 тыс. изнасилований, а по данным бюро судебной статистики и их исследованию жертв преступлений в 2019 году произошло 188,5 тыс. изнасилований и сексуальных нападений на мужчин и женщин<sup>28</sup>. В 2011 CDC заявил о 2 млн. изнасилований и еще 12,5 млн. других жертв сексуального насилия против 238 тысяч по данным бюро судебной статистики<sup>29</sup>. И даже с данными опроса 2011 года, довольно сомнительными, в силу явной необъективности авторов отчета и неясного качества «технической поддержки» со стороны CDC, лоббисты закона обошлись некорректно. «16 миллионов жертв» они получили путем механического сложения числа предполагаемых «жертв» разных видов насилия, включая «вербальное насилие», тогда как в разные категории пострадавших вполне могли одновременно входить одни и те же лица.

Все это позволяет говорить о вероятной недобросовестности членов авторской группы, стоящей за анализируемым законопроектом.

Кроме того, как представляется, есть вполне достаточные основания для вывода о том, что их деятельность и разработанный ими законопроект (независимо от преднамеренности этого) угрожают национальной безопасности Российской Федерации.

Так, Стратегией национальной безопасности РФ (утв. Указом Президента РФ от 31.12.2015 N 683) к числу основных угроз государственной и общественной безопасности отнесена «деятельность [...] иностранных и международных неправительственных организаций, [...] а также частных лиц, направленная на [...] дестабилизацию внутривнутриполитической и социальной ситуации в стране, включая [...] разрушение традиционных российских

---

<sup>26</sup> Шестаков Д.А. Криминология. «Юридический центр», 2006, с. 206.

<sup>27</sup> Репродуктивное здоровье населения России 2011. Итоговый отчет. Май, 2013. с. 248.

<sup>28</sup> [https://www.washingtonpost.com/opinions/cdc-study-on-sexual-violence-in-the-us-overstates-the-problem/2012/01/25/gIQAHRKPWQ\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/cdc-study-on-sexual-violence-in-the-us-overstates-the-problem/2012/01/25/gIQAHRKPWQ_story.html)

<sup>29</sup> <https://time.com/3393442/cdc-rape-numbers/>

---

духовно-нравственных ценностей» (п. 43). При этом семья отнесена данным документом к числу традиционных российских духовно-нравственных ценностей (п. 78).

В связи с этим, на наш взгляд, законодателям следует признать анализируемый законопроект неприемлемым не только на уровне конкретных норм, но и на концептуальном уровне, и отказаться от дальнейшей работы над ним.