



Прокуратура  
Российской Федерации

Прокуратура  
Красноярского края

пр. Мира, 32, г. Красноярск,  
Красноярский край, 660049

09.04.2019 № 71-19-д019

На № \_\_\_\_\_

Председателю  
Законодательного Собрания  
Красноярского края

Свиридову Д.В.

Уважаемый Дмитрий Викторович!

Прокуратурой края изучен проект закона края «О профилактике правонарушений в Красноярском крае», внесенный депутатами Данильченко Ю.М., Притуляком Д.Г., Самковым А.П., Страшниковым Ю.А., Чащиным В.Ф. 25 февраля 2019 года (вх. № 1422-21ПЗ), разработанный в соответствии с положениями Федерального закона от 23.06.2016 № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 182-ФЗ) в целях регулирования вопросов профилактики правонарушений в Красноярском крае.

Отдельные положения законопроекта не в полной мере соответствуют федеральному законодательству, не отвечают требованиям определенности, ясности и недвусмысленности правового регулирования, содержат пробелы правового регулирования.

Так, пунктом 2 статьи 3 законопроекта предлагается к полномочиям Губернатора края отнести *определение основных направлений государственной политики* в сфере профилактики правонарушений на территории края.

В то же время в силу положений части 2 статьи 1 Федерального закона № 182-ФЗ основные направления профилактики правонарушений установлены указанным Федеральным законом. Перечень основных направлений профилактики правонарушений закреплен в части 1 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ.

Одновременно в части 2 статьи 5, статье 11 Федерального закона № 182-ФЗ закреплено, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляют полномочия в сфере профилактики правонарушений в соответствии с названным Федеральным законом, Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ), а также другими федеральными законами в пределах своей компетенции.

БД № 002142

|                                                |      |
|------------------------------------------------|------|
| ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ<br>КРАСНОЯРСКОГО КРАЯ |      |
| 10 АПР 2019                                    |      |
| Вход №                                         | 2934 |
| час.                                           | мин. |

В частности, Федеральным законом № 182-ФЗ к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений отнесены разработка и принятие мер по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в установленной сфере деятельности на территориях субъектов Российской Федерации (пункт 2 статьи 11 Федерального закона № 182-ФЗ). Определено, что законами субъектов Российской Федерации могут предусматриваться иные, кроме названных в части 2 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ, *меры*, посредством которых осуществляется реализация основных направлений профилактики правонарушений (пункт 11 части 2 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ).

При этом в соответствии с частью 1 статьи 8 Федерального закона № 182-ФЗ выработка государственной политики в сфере профилактики правонарушений относится к компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, положения пункта 2 статьи 3 законопроекта в части определения полномочий Губернатора края в сфере профилактики правонарушений необходимо привести в соответствие с положениями федерального законодательства, а также пунктом 2 статьи 90 Устава края, предусматривающим, что Губернатор края определяет основные направления экономической и социальной политики в крае.

Согласно части 3 статьи 11 Федерального закона № 182-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции обеспечивают взаимодействие *субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений*, на уровне субъектов Российской Федерации.

В соответствии с частью 1 статьи 5 Федерального закона № 182-ФЗ субъектами профилактики правонарушений являются: федеральные органы исполнительной власти, органы прокуратуры Российской Федерации, следственные органы Следственного комитета Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления.

Пунктом 4 статьи 2 Федерального закона № 182-ФЗ к лицам, участвующим в профилактике правонарушений, относятся граждане, общественные объединения и иные организации, оказывающие помощь (содействие) субъектам профилактики правонарушений в рамках реализации своих прав в сфере профилактики правонарушений в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

Между тем в законопроекте не нашли отражение вопросы взаимодействия всех предусмотренных федеральным законом субъектов профилактики правонарушений и лиц, участвующих в профилактике правонарушений, на уровне края.

Так, законопроектом к полномочиям Губернатора края в сфере профилактики правонарушений отнесены лишь организация взаимодействия и координация деятельности органов исполнительной власти края и

территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (пункт 3 статьи 3 законопроекта), к полномочиям Правительства края – обеспечение взаимодействия только органов исполнительной власти края и лиц, участвующих в профилактике правонарушений (пункт 3 статьи 4 законопроекта).

В частности, законопроектом не закреплены вопросы взаимодействия с органами местного самоуправления.

Вместе с тем вопросы местного значения, закрепленные в положениях Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», предполагают активное участие всех видов муниципальных образований в сфере профилактики правонарушений. Например, к вопросам местного значения, напрямую связанным с профилактикой правонарушений, относятся: участие в профилактике терроризма и экстремизма; профилактика межнациональных (межэтнических) конфликтов и др. К социально-экономическим мерам профилактики правонарушений имеет отношение создание условий для реализации мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, социальная и культурная адаптация мигрантов; обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями; создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры и др.

Пунктом 5 статьи 4 законопроекта к компетенции Правительства края в сфере профилактики правонарушений предлагается отнести создание координационных органов в сфере профилактики.

Однако из приведенных положений проекта закона края не ясно, полномочиями по созданию каких координационных органов наделяется Правительство края, в порядке какого нормативного регулирования предполагается их создание.

В соответствии с частями 1, 4 статьи 30 Федерального закона № 182-ФЗ в целях обеспечения реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений, а также в целях координации деятельности в указанной сфере создаются и функционируют межведомственные, ведомственные и региональные координационные органы.

Согласно части 4 статьи 30 Федерального закона № 182-ФЗ порядок создания региональных и муниципальных координационных органов в сфере профилактики правонарушений органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и муниципальными правовыми актами.

При этом часть 3 статьи 30 Федерального закона № 182-ФЗ, регламентирующая участие органов прокуратуры в координационной деятельности, указывает только на возможность органов прокуратуры создавать ведомственные координационные органы в сфере профилактики правонарушений, в том числе устанавливать их состав, полномочия и порядок деятельности.

В связи с чем представляется целесообразным учесть в законопроекте механизмы координации, заложенные указами Президента Российской Федерации от 18.04.1996 № 567 «О координации деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью», от 11.12.2010 № 1535 «О дополнительных мерах по обеспечению правопорядка», установив иерархию различных государственных и других структур, участвующих в процессе профилактики, предназначение каждого из них, в том числе постоянно действующего координационного совещания по обеспечению правопорядка в субъекте Российской Федерации, имея в виду, что профилактика является общей задачей всех государственных, общественных и бизнес-структур.

Кроме того, концептуальным недостатком является также отсутствие регламентации ряда основных характеристик одного из главных элементов системы профилактики, а именно системной взаимосвязи между всеми субъектами профилактики и объектами воздействия, общих правил такой деятельности.

Наряду с этим необходимо отметить, что эффективность координационной деятельности в сфере профилактики правонарушений может быть повышена применением уже устоявшихся, наработанных практикой долговременных форм участия в координации в зависимости от предмета деятельности, а также путем нормативного регулирования цели координационной деятельности в сфере профилактики, постановки четких задач координационной деятельности по профилактике правонарушений.

На уровне субъектов Российской Федерации и на местном уровне уже действуют координационные органы по предупреждению безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий несовершеннолетних. Это комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, которые создаются в порядке, установленном законодательством субъекта Федерации, в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 06.11.2013 № 995 «Об утверждении Примерного положения о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав».

Однако правовое положение о комиссиях по делам несовершеннолетних и защите их прав не нашло своего отражения в законопроекте.

Неопределенными являются положения статьи 5 проекта закона края, регулирующие компетенцию уполномоченного органа исполнительной власти края в сфере профилактики правонарушений, поскольку не ясно, предусматривается ли создание нового уполномоченного органа исполнительной власти края в сфере профилактики правонарушений или предлагается возможность возложения полномочий в рассматриваемой сфере на существующий орган исполнительной власти края.

При этом, исходя из предлагаемого статьей 5 проекта закона края регулирования, реализация государственной политики в сфере профилактики правонарушений на территории края, разработка и реализация государственной программы края в сфере профилактики правонарушений, осуществление иных полномочий возлагается только на один орган исполнительной власти края. В то

время как в соответствии со статьей 11 Федерального закона № 182-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции разрабатывают и принимают меры по реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в установленной сфере деятельности.

В связи с этим, к примеру, при разработке государственных программ необходимо отталкиваться прежде всего от полномочий, закрепленных в пункте 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, которые непосредственно связаны с профилактикой правонарушений (организация профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании или поддержка граждан и их объединений, участвующих в охране общественного порядка, социальная поддержка и социальное обслуживание граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей и др.).

Кроме того, за органами государственной власти субъектов Российской Федерации статьей 17 Федерального закона № 182-ФЗ закреплены такие важные формы профилактического воздействия, как социальная адаптация, ресоциализация, социальная реабилитация и помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Также в силу полномочий, закрепленных в федеральном законодательстве, органы региональной исполнительной власти входят в систему социальной адаптации лиц, освобожденных из учреждений уголовно-исполнительной системы.

Помимо изложенного, в силу положений статьи 8 Федерального закона № 182-ФЗ, по общему правилу федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, является федеральное министерство (данные функции могут осуществлять и иные федеральные органы исполнительной власти, если это предусмотрено указом Президента Российской Федерации либо постановлением Правительства Российской Федерации).

Таким образом, профилактическую работу в соответствии с федеральным законодательством, законодательством края в пределах своей компетенции осуществляют территориальные органы федеральных органов государственной власти, органы государственной власти края, органы местного самоуправления края, учреждения.

Учитывая изложенное, представляется целесообразным предусмотреть в статье 5 законопроекта полномочия органов исполнительной власти края в сфере профилактики правонарушений, не возлагая их на один орган государственной власти края.

Частью 2 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ определен перечень мероприятий, посредством которых реализуются основные направления профилактики правонарушений. В частности, к их числу отнесено применение в соответствии с законодательством Российской Федерации специальных мер профилактики правонарушений административного, уголовного, уголовно-

процессуального, уголовно-исполнительного и оперативно-разыскного характера в целях предупреждения правонарушений (пункт 9 части 2 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ).

В соответствии с частью 3 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ меры профилактики правонарушений, предусмотренные пунктом 9 части 2 настоящей статьи, отнесены к исключительной компетенции должностных лиц специализированных органов – органов прокуратуры Российской Федерации, следственных органов Следственного комитета Российской Федерации, органов внутренних дел, органов федеральной службы безопасности, органов уголовно-исполнительной системы и иных государственных органов, если такое право им предоставлено законодательством Российской Федерации.

Между тем, вопреки приведенной норме федерального законодательства, пунктом 1 статьи 8 проекта закона края субъекты профилактики правонарушений, к которым в том числе относятся органы государственной власти края, наделяются полномочиями по осуществлению всех без исключения форм профилактического воздействия, предусмотренных частью 2 статьи 6 Федерального закона № 182-ФЗ.

Наряду с вышеизложенным, анализируемый законопроект содержит пробелы в правовом регулировании правоотношений.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации определяют порядок оказания помощи в социальной реабилитации лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющим наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, организациями социального обслуживания (часть 3 статьи 26 Федерального закона № 182-ФЗ).

В настоящее время в целях реализации полномочий, определенных в статьях 7, 29 Федерального закона № 182-ФЗ, постановлением Правительства края от 12.01.2017 № 3-п утверждена государственная региональная программа Красноярского края «Профилактика правонарушений и укрепление общественного порядка и общественной безопасности». Между тем реализованы не все перечисленные в Федеральном законе № 182-ФЗ полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе по правовому регулированию вопросов профилактики правонарушений.

В соответствии с частью 2 статьи 26 Федерального закона № 182-ФЗ социальная реабилитация лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, осуществляется в соответствии с законодательством Российской Федерации посредством: разъяснения существующего порядка оказания социальной, профессиональной и правовой помощи; оказания психологической помощи; содействия в восстановлении утраченных документов, социально-полезных связей.

Лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющим наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, *организации социального обслуживания* оказывают

помощь в социальной реабилитации в порядке, определяемом органами государственной власти субъектов Российской Федерации (часть 3 статьи 26 Федерального закона № 182-ФЗ).

Необходимо отметить, что Закон края от 19.12.2013 № 5-1988 «О профилактике алкоголизма, наркомании и токсикомании в Красноярском крае» предусматривает реабилитацию больных алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией в реабилитационных наркологических центрах (отделениях) на базе действующих наркологических и психоневрологических диспансеров.

Согласно приказу Минздрава России от 30.12.2015 № 1034н реабилитационный наркологический центр создается для оказания первичной специализированной медико-санитарной помощи и (или) специализированной медицинской помощи по профилю «психиатрия-наркология» и является самостоятельной, *медицинской организацией* или структурным подразделением медицинской организации.

Между тем статья 26 Федерального закона № 182-ФЗ предусматривает возможность социальной реабилитации лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях, в *организациях социального обслуживания*, к которым в силу пункта 5 статьи 2 Федерального закона № 182-ФЗ относятся организации, осуществляющие социальное обслуживание (предоставление социально-бытовых, социально-медицинских, социально-психологических, социально-педагогических, социально-трудовых, социально-правовых и иных *социальных услуг*).

Конституционным Судом Российской Федерации неоднократно указывалось на то, что нормативные акты должны быть понятными, точными, недвусмысленными и согласованными с системой действующего правового регулирования. Иное означает возможность неоднозначного понимания, толкования закона и его произвольного применения (постановления от 17.06.2004 № 12-П, от 29.06.2004 № 13-П, от 12.05.2008 № 8-П, от 13.07.2010 № 15-П, определение от 15.01.2008 № 192-О-О).

Предлагаю учесть настоящие замечания при рассмотрении законопроекта и сообщить в прокуратуру края о результатах рассмотрения.

И.о. прокурора края –  
первый заместитель прокурора края

государственный советник  
юстиции 3 класса

А.Г. Блошкин