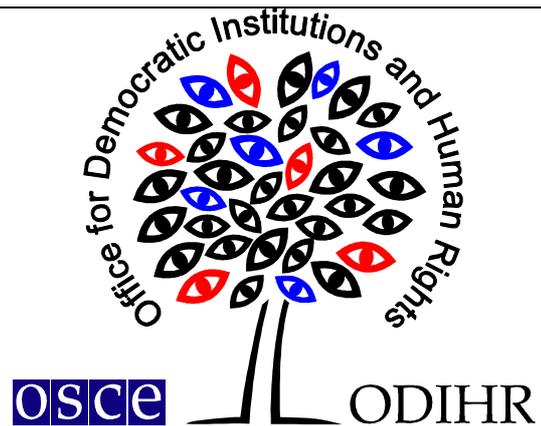


Варшава, 13 октября 2009 г.

Заключение №: CRIM - KAZ/140/2009
(МА/АТ)

www.legislationline.org



Заключение
по поводу проекта Закона Республики Казахстан
«О профилактике правонарушений»

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

*При составлении данного предварительного заключения было использовано заключение, подготовленное
Натальей Лопашенко, д.ю.н., профессором, директором НП «Саратовский Центр по исследованию
проблем организованной преступности и коррупции», профессором Саратовской государственной
академии права, Россия*

СОДЕРЖАНИЕ

- 1. ВВЕДЕНИЕ**
- 2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА**
- 3. КРАТКИЙ ОБЗОР**
- 4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ**
 - 4.1. Международные нормы в области профилактики правонарушений**
 - 4.2. Цель и задачи проекта закона «О профилактике правонарушений»**
 - 4.3. Взаимодействие различных государственных органов в области профилактики правонарушений**
 - 4.4. Меры по профилактике правонарушений**
 - 4.5. Антиобщественные действия**
 - 4.6. Исполнение закона**

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

Проект Закона Республики Казахстан «О профилактике правонарушений» в редакции от 8 июня 2009 г.

1. ВВЕДЕНИЕ

1. *С конца 2008 года БДИПЧ ОБСЕ и Центр ОБСЕ в Астане несколько раз представляли свои рекомендации по поводу пакета законов, разработанных в Республике Казахстан и направленных на противодействие бытовому насилию. Рекомендации направлялись по запросу органов, участвующих в процессе разработки закона, и предоставлялись в виде предварительных заключений¹, а также в форме консультаций в Астане 22 января 2009 года, 26 февраля 2009 года и 1 июня 2009 года.*
2. *В процессе консультаций по поводу пакета законов, касающихся бытового насилия выяснилось, что проект закона «О профилактике правонарушений», подготовленный 26 ноября 2008 г. и представленный в новой редакции 8 июня 2009 года (далее проект закона «О профилактике правонарушений» или «законопроект»), а также проект Закона "О внесении дополнений и изменений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам профилактики правонарушений», представленной Правительством Республики Казахстан в Мажилис Республики Казахстан вместе с новой редакцией законопроекта «О профилактике правонарушений» (постановление Правительства Республики Казахстан от 26 ноября 2008 года № 1087) (далее проект Закона "О внесении дополнений и изменений» представляют собой центральные законодательные акты по вопросу профилактики бытового насилия. Для большей ясности, а также учитывая тот факт, что законопроект охватывает две взаимосвязанные, однако отличающиеся друг от друга области, результаты данного анализа представлены в двух отдельных «Заключениях».*
3. *С учетом вышесказанного, 5 июня 2009 г. руководитель Центра ОБСЕ в Астане направил письмо в Мажилис Парламента Казахстана с предложением организовать в конце июня 2009 года круглый стол для обсуждения проектов закона «О профилактике правонарушений» и закона «О противодействии бытовому насилию» (далее проект закона «О бытовом насилии») и заключений БДИПЧ по поводу обоих законопроектов. Позднее Мажилис Парламента Республики принял оба законопроекта в первом чтении.*
4. *26 июня 2009 года депутат Мажилиса Парламента Казахстана направил письмо руководителю Центра ОБСЕ в Астане с просьбой провести оценку приложенных к письму четырех законопроектов, включая проекты Закона «О профилактике правонарушений» и Закона*

¹ «Предварительное заключение по поводу проекта закона Республики Казахстан «О бытовом насилии» от 22 декабря 2008 года – Заключение БДИПЧ №GEND-KAZ/115/2008 (MASz), «Предварительное заключение по поводу проекта закона Республики Казахстан «О бытовом насилии» от 2 февраля 2009 г. - Заключение БДИПЧ № GEND/KAZ/115/2008 rev.1 (MASz) и «Предварительное заключение по поводу пакета законов и законопроектов Республики Казахстан, связанных с бытовым насилием» - Заключение БДИПЧ №GEND-KAZ/133/2009 (MASz).

«О противодействии бытовому насилию», а также сопутствующие акты, вносящие поправки в другие законодательные акты Казахстана. Настоящее заключение составлено в ответ на этот запрос.

2. ПРЕДМЕТ АНАЛИЗА

5. Предметом анализа являлись исключительно вышеупомянутые проекты Закона «О профилактике правонарушений» и Закона «О внесении изменений и дополнений», представленные на рецензию. Поэтому данное заключение не содержит полного и исчерпывающего анализа всей сферы профилактики правонарушений, в свете всех имеющихся рамочных законодательных актов, регулирующих этот вопрос в Республике Казахстан. Основное внимание в нем уделено обеспечению баланса между эффективной профилактикой правонарушений, с одной стороны, и нормами верховенства закона, с другой стороны.
6. Заключение представлено на основании неофициальных переводов проекта Закона «О профилактике правонарушений» на английский язык, отсюда возможные разночтения, связанные с неточностью перевода.
7. С учетом вышесказанного, БДИПЧ ОБСЕ хотело бы отметить, что данное заключение не будет иметь последствий в отношении каких-либо других рекомендаций или комментариев по поводу проекта Закона «О профилактике правонарушений», которые БДИПЧ ОБСЕ может сформулировать в будущем.

3. КРАТКИЙ ОБЗОР

8. По сравнению с редакцией от 26 ноября 2008 года, в редакцию проекта Закона «О профилактике правонарушений» от 8 июня 2009 года было внесено много положительных изменений. Тем не менее, чтобы обеспечить соответствие законопроекта международным нормам и обязательствам, взятым на себя Республикой Казахстан, рекомендуется:
 - A. пересмотреть основные цели профилактики правонарушений и внести соответствующие поправки в законопроект; [п. 16]
 - B. внести изменения в преамбулу законопроекта, отразив в ней основные принципы профилактики правонарушений; [п. 17]
 - C. внести поправки в название и текст законопроекта, расширив его тематику до профилактики как правонарушений, так и преступлений; [п. 18]
 - D. конкретно указать нормативные законодательные акты, упомянутые в статье 2; [п. 19]
 - E. внести поправки в статью 3 и ограничить цель закона профилактикой правонарушений; [п. 21]

- F. добавить в законопроект пункт об основах профилактики правонарушений; [п. 22]
- G. переформулировать п. 2 (1) статьи 3 и п. 1 статьи 4, а также все другие пункты, содержащие упоминание о правах граждан, с тем, чтобы включить в них защиту прав, свобод и законных интересов всех физических и юридических лиц, включая государственные ведомства, на территории Казахстана; [п. 23]
- H. включить задачу выявления и искоренения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, в качестве отдельной задачи профилактики правонарушений в п. 2 статьи 3; [п. 24]
- I. внести поправки в п. 2 (4) ст. 3, исключив из него упоминания о «лицах без постоянного места жительства и документов» и обусловив предоставление государственных адаптационных и реабилитационных услуг всем бывшим заключенным; [п. 25]
- J. исключить п. 2 (6) из статьи 3 и добавить обеспечение правовой сознательности в перечень общих мер по профилактике правонарушений в статью 19; [п. 26]
- K. расширить компетенции негосударственных организаций в области профилактики преступлений и правонарушений; [пп. 29 и 31]
- L. проанализировать и сравнить компетенции различных ведомств в области профилактики правонарушений в Главе 2 и других законодательных актах; [п. 32]
- M. указать, что учет граждан и организаций, а также процедуры, упомянутые в п. 2 (3) статьи 6, должны быть единообразными во всех регионах Казахстана; [п. 33]
- N. исключить упоминание о компетенциях, касающихся функций поддержания правопорядка и государственной безопасности из п. 2 (9) статьи 7 или привести ссылку на другое законодательство;
- O. добавить в п. 1 статьи 7, ссылки на программы, упомянутые в ст. 12, п. 3; [п. 35]
- P. переформулировать ст. 9, обговорив различия между уже осужденными и еще не осужденными лицами. [п. 36]
- Q. обусловить более широкое участие образовательных учреждений в профилактике правонарушений в ст. 11; [п. 38]

- R. конкретизировать компетенции республиканских и региональных межведомственных комиссий по профилактике правонарушений и их взаимоотношения в статье 16; [п. 39]
- S. расширить перечень мер по профилактике правонарушений в главе 3, и включить в главу 3 все меры, перечисленные в главе 2; [п. 42]
- T. переформулировать общие меры профилактики правонарушений в ст. 19, охватив большее количество общих факторов профилактики правонарушений и исключив меры специального характера; [п. 47]
- U. перефразировать п. 1 статьи 20, включив в него специальные меры по профилактике всех видов противоправного поведения и приведя ссылки на конкретные программы; [п. 49]
- V. исключить пункт 2 из статьи 20, заменив его специальными мерами профилактики правонарушений, направленными в целом на выявление и устранение причин и условий, способствующих противоправному поведению в Казахстане; [п. 54]
- W. исключить статью 21 и связанные с ней положения; (статьи 23-29)
- X. пересмотреть статью 26 и уточнить характер мер, принимаемых судами, с тем, чтобы данная статья не создавала возможностей для повторного наказания за одно и то же правонарушение; [п. 64]
- Y. исключить все упоминания о принудительном лечении и профилактическом учете лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией, различными заболеваниями (за исключением заразной формы туберкулеза) или психическими расстройствами; [п. 65]
- Z. в случае если статья 22 не будет целиком изъята из проекта Закона «О профилактике правонарушений», изъять из нее п. 1 (5) или конкретизировать «иные случаи, предусмотренные законами Республики Казахстан»; [п. 66]
- AA. изъять все оставшиеся упоминания об «антиобщественных действиях»; [п. 71]
- BB. предусмотреть в проекте Закона «О профилактике правонарушений» срок более длительный период *vacatio legis*, чем 10-дневный срок, предусмотренный статьей 30; [п. 72]
- CC. предусмотреть в проекте Закона «О профилактике правонарушений» механизм мониторинга для оценки исполнения закона после его принятия; [п. 73]

DD. до принятия проекта Закона «О профилактике правонарушений» определить, какие из существующих законов Республики Казахстан нуждаются в изменениях, оценить необходимые для этого средства (провести оценку законодательных и финансовых последствий пересмотра законов) и определить необходимость разработки вторичного законодательства для обеспечения должного исполнения этих законов. [п. 74]

4. АНАЛИЗ И РЕКОМЕНДАЦИИ

4.1 Международные нормы в области профилактики правонарушений

9. В прошлом профилактика правонарушений являлась внутренним делом каждой страны и была различной в разных странах, однако растущая интернационализация преступности и преступных организаций привела к расширению сотрудничества и стандартизации подходов в этой области.
10. В соответствии со статьей 3 «Руководящих принципов для предупреждения преступности», разработанных Экономическим и социальным советом ООН² (далее «Руководящие принципы ООН для предупреждения преступности»), предупреждение правонарушений «охватывает стратегии и меры, направленные на снижение уровня риска совершения преступлений и потенциальных вредных последствий от них для отдельных граждан и общества в целом, в том числе страха перед преступностью, с помощью мер по устранению многообразных причин преступности». В «Руководящих принципах» также подчеркивается необходимость участия общин (т.е. гражданского общества) и отношений сотрудничества/партнерства в целях предупреждения преступности (ст. 5).
11. Что касается Европейского Союза, решением Европейского совета от 28 мая 2001 года³ была создана «Европейская сеть по профилактике преступности», цель которой – разработка различных аспектов профилактики преступности на уровне Союза и содействие мерам по профилактике преступлений на местном и национальном уровне в пространстве Евросоюза. Статья 1, п. 3, вышеупомянутого решения определяет профилактику преступлений как меры, прямо или опосредованно предназначенные для снижения преступности и чувства незащищенности у граждан, а также причин совершения преступлений, и подчеркивает необходимость сотрудничества правительства, компетентных органов, учреждений уголовного судопроизводства,

² приняты Экономическим и социальным советом ООН, резолюция 2002/13, на 37^{ом} пленарном совещании 24 июля 2002 г.:

<http://ww2.unhabitat.org/programmes/safercities/documents/declarations/ny.pdf>

³ решение совета от 28 мая 2001 года о создании Европейской сети по профилактике преступности (2001/427/JHA): http://www.eucpn.org/docs/1_15320010608en00010003.pdf

местных органов власти, специализированных европейских объединений, частного и добровольческого сектора, исследователей и общественности, при поддержке средств массовой информации, в области профилактики правонарушений.

12. Существуют различные подходы к профилактике преступности. В статье 6 «Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности» приводятся четыре основных подхода, которые: 1) способствуют благополучию людей и поощряют социально ответственное поведение с помощью социальных, экономических, санитарных и просветительских мер (предупреждение преступности через социальное развитие или социальное предупреждение преступности); 2) меняют условия в местах проживания, влияющие на число правонарушений, уровень виктимизации и незащищенности перед преступностью с помощью членов общин (предупреждение преступности на местном уровне); 3) сокращают возможности для совершения преступлений, повышая вероятность задержания, и сводят к минимуму выгоды от таких преступлений (ситуативное предупреждение преступности); 4) предотвращают рецидивизм за счет предоставления правонарушителям помощи для реинтеграции в жизнь общества и других механизмов профилактики правонарушений (программы реинтеграции). В то же время государства-члены ООН должны соблюдать принцип верховенства закона и права человека, изложенные в международных документах, стороной в которых они являются, во всех аспектах профилактики преступлений.
13. Венгерская «Национальная стратегия по предупреждению общественных преступлений»⁴ (далее «Венгерская стратегия») предусматривает использование ряда методов оптимальной практики, изложенных в «Руководящих принципах ООН для предупреждения преступности»⁵. В ней подчеркивается, что профилактика преступности не может осуществляться только через правоохранительные органы и органы уголовного судопроизводства, но требует профессионального и гражданского движения, поддерживаемого и направляемого государством и нацеленного на повышение способности общества к самозащите⁶. Таким образом, эффективная профилактика преступности требует постоянного сотрудничества центральных и региональных государственных органов с неправительственными организациями, церквями, представителями деловой среды и экономики, а также с небольшими группами граждан. Планы действий по профилактике преступлений могут дать устойчивые положительные результаты только в том случае, если меры по борьбе с причинами совершения преступлений, по предотвращению виктимизации и сокращению

⁴ только на английском языке, перевод на русский может быть предоставлен по запросу.

⁵ См. «Венгрия совместно с ЮНОДС разрабатывает национальную стратегию предупреждения преступности», пресс-релиз ООН от 26 февраля 2004 (UNIS/CP/467):

<http://www.unis.unvienna.org/unis/pressrels/2004/uniscp467.html>

⁶ Венгерская национальная стратегия по предупреждению общественных преступлений (2003 г.), стр. 3: <http://www.eukn.org/binaries/hungary/bulk/policy/2006/12/246-kk06-hungarian-national-strategy-for-community-crime-prevention.pdf>

возможностей для совершения преступлений будут применяться одновременно во всем обществе.⁷ «Венгерская стратегия» определяет пять приоритетных областей: профилактика и сокращение подростковой преступности, повышение уровня безопасности в городах, профилактика насилия в семье, предупреждение виктимизации и предоставление надлежащих средств в помощь пострадавшим от преступных действий, профилактика рецидивизма.

14. Финская «Национальная программа по профилактике преступности»⁸ (далее «Финская программа») также была встречена с интересом и за пределами самой Финляндии⁹. Как и «Венгерская стратегия», «Финская программа» предусматривает участие в профилактике преступности не только государства, но и муниципалитетов, деловых кругов, церкви, организаций гражданского общества и частных лиц¹⁰, и уделяет основное внимание профилактике преступности на местном уровне, в муниципалитетах¹¹. План действий, предусматриваемый «Финской программой», основывается на трех основных типах мер, а именно, сокращении возможностей для совершения преступлений (т.е. усложнение совершения преступлений или сокращение выгоды от них), предотвращение превращения лица в нарушителя (напр., предотвращение криминогенных факторов риска, связанных с детством, или оказание поддержки молодежи, которой угрожает маргинализация) и прерывание уже начатой противоправной деятельности (преступной «карьеры»).
15. Поскольку и Венгерская стратегия, и Финская программа отражают международные нормы в области профилактики преступности, в данном заключении приводятся ссылки на них как на образцовую практику в этой области, наряду с «Руководящими принципами ООН для предупреждения преступности».

4.2 Цель и задачи проекта Закона «О профилактике правонарушений»

16. Оценка проекта Закона «О профилактике правонарушений» была проведена на основании норм в области профилактики преступности. Хотя в законопроект включены некоторые из вышеупомянутых мер профилактики, отмечается, что по большей части, в нем отсутствует ряд факторов, которые, как показала практика, являются важными составляющими программ по профилактике преступности в других странах. Профилактические меры строятся не на исследовании основных причин преступности в Казахстане и систематическом пересмотре с учетом определенных факторов риска в стране, а на случайном выборе

⁷ Там же, стр. 4.

⁸ только на английском языке, перевод на русский может быть предоставлен по запросу.

⁹ Национальная программа профилактики преступности в Финляндии (1999), «Предисловие», стр. I: <http://www.rikksentorjunta.fi/uploads/b5qs9pt42ny.rtf>

¹⁰ там же, «Принципиальные решения Государственного совета по поводу Национальной программы профилактики преступности, стр. I

¹¹ там же, стр. II

«групп риска» и мониторинге их поведения с целью недопущения совершения ими преступлений. Не учитываются общественные и социологические факторы, способствующие совершению преступлений, в тоже время компетенции государственных учреждений скорее направлены на обеспечение правопорядка и государственной безопасности, а не на фактическое предупреждение преступлений. Более того, предотвращение виктимизации и поддержка лиц, пострадавших от преступных действий, практически отсутствуют в данном законопроекте. Помимо того, что использованный в законопроекте подход является излишне ограничительным, вызывает сомнение и то, направлен ли этот подход на нужных лиц, и тем самым, сможет ли он действительно изменить ситуацию в области профилактики преступности. В редакции проекта Закона «О профилактике правонарушений» от 8 июня 2009 года была сделана попытка решить некоторые из этих проблем, тем не менее, рекомендуется до принятия закона еще раз пересмотреть вопросы, затронутые в тексте настоящего заключения. Ряд этих вопросов более подробно рассмотрен в пунктах ниже.

17. В дополнение к комментариям более общего характера, приведенным выше, рекомендуется переформулировать преамбулу законопроекта, отразив в ней общие принципы профилактики преступности, например, положительное реагирование на причины и условия, способствующие совершению преступлений. Согласно существующей формулировке, закон «определяет правовые, экономические и социальные основы деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, организаций и физических лиц по профилактике правонарушений». Такая формулировка означает, что закон касается только компетенции правительственных и неправительственных организаций в области профилактики правонарушений, но не комплексной темы предупреждения правонарушений как таковой.
18. В отношении формулировки названия и текста законопроекта отмечается, что в законопроекте упоминается профилактика только правонарушений, но не преступлений. Поскольку в других законодательных актах, таких как Уголовный кодекс Республики Казахстан (далее «Уголовный кодекс») и Кодекс об административных правонарушениях Республики Казахстан (далее «Административный кодекс») понятия преступлений и административных правонарушений сформулированы отдельно, рекомендуется указать, что законопроект касается профилактики преступлений и административных правонарушений, чтобы избежать путаницы и согласовать с тексты данного и иных законодательных актов.
19. Далее, в статье 2 говорится, что законодательство Республики Казахстан о профилактике правонарушений основывается на Конституции, международных договорах, настоящем законе и иных нормативных правовых актах Республики. Для большей ясности рекомендуется указать, какое именно законодательство подразумевается в статье 2, а также место настоящего законопроекта и иных соответствующих законов в иерархии правовых актов. Таким образом, в статье 2 необходимо

конкретно указать, какое преимущество имеет этот закон над другими законами, в каких именно ситуациях, а также будет ли Закон «О профилактике правонарушений» функционировать в качестве *lex specialis* во всех вопросах, относящихся в профилактике правонарушений.

20. Обычно законы и планы планов действий в области профилактики правонарушений направлены на предупреждение преступлений и правонарушений посредством своевременного выявления и устранения причин и условий, способствующих совершению преступлений и правонарушений¹². В статье 3 законопроекта основной целью закона названо «установление единой государственной политики в области профилактики правонарушений, обеспечения правопорядка и общественной безопасности». Эта цель не ограничивается профилактикой правонарушений, но охватывает правопорядок и общественную безопасность, что может запутать потенциальных правоприменителей и вызвать серьезные вопросы относительно иерархии законов.
21. Более того, термин «правопорядок» (ранее ст.1, п. 11) который уже не фигурирует в редакции проекта Закона «О профилактике правонарушений» от 8 июня 2009 года, все же упоминается в статье 3 законопроекта. В то же время, определение этого термина, как и термина «общественная безопасность» также содержится в Уголовном кодексе и Кодексе об административных правонарушениях, которые являются законами высшего порядка по сравнению с данным законопроектом. Если определенные термины используются в различных законах, их определения должны быть согласованы между собой. Более того, узкое толкование пункта 1 статьи 3 может создать впечатление, что законопроект касается исключительно профилактики правонарушений против общественной безопасности и общественного порядка. Но в таком случае законопроект имеет слишком узкую направленность и не затрагивает ряд иных правонарушений, не направленных против общественной безопасности и общественного порядка, например, преступления против собственности и преступления против личности. Поскольку законодатели явно не имели такого намерения, рекомендуется соответственно переформулировать статью 3, желательно, убрав термины «правопорядок» и «общественная безопасность» из формулировки основной цели законопроекта и ограничив последнюю профилактикой правонарушений и преступлений. Таким образом, целью скорее может быть «создание основ предупреждения преступлений и иных правонарушений путем устранения, нейтрализации или трансформации их причин и условий».
22. С целью более четко направить закон на предотвращение преступлений и правонарушений, рекомендуется заострить внимание на основах профилактики правонарушений: получении данных о реальных уровнях преступности, выявлении причин и условий определенных

¹² См. Венгерскую стратегию (сноска 6) и Финскую программу (сноска 9).

правонарушений и преступлений, изучении предпосылок для совершения преступления и личности правонарушителей-рецидивистов. Некоторые из этих основ отражены в редакции от 8 июня 2009 года (напр., ст. 10, п. 3). Правительство не сможет эффективно воздействовать на совершающиеся в государстве правонарушения и преступления, не зная их реального уровня и тех причин и условий, которые их вызывают, и не основывая на данной информации все свои дальнейшие действия.

23. Не все задачи проекта Закона «О профилактике правонарушений», перечисленные в пункте 2 статьи 3, соотносятся с его целью, изложенной в пункте 1 статьи 3 законопроекта. Координация деятельности субъектов профилактики правонарушений (ст. 3, п. 2 (5)) и совершенствование системы профилактики правонарушений (ст. 3, п. 2 (3)) напрямую связаны с профилактикой преступлений. Однако задача «обеспечения защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина от противоправных посягательств» (*переведенная на английский как «trespass» (посягательство, причинение вреда)*) (ст. 3, п. 2 (1)) является преимущественно задачей административного и уголовного законодательства, и может быть всего лишь вторичным результатом закона о профилактике правонарушений. Кроме того, указание на защиту прав, свобод и интересов только граждан рождает вывод о том, что права лиц, не являющихся гражданами, а также организаций и государственных учреждений, остаются вне сферы проекта Закона «О профилактике правонарушений». Это в равной мере относится к п. 1 статьи 4, где защита прав, свобод и законных интересов граждан приведена в качестве одного из принципов профилактики правонарушений. Такое указание на защиту прав только граждан является нарушением международных договоров, ратифицированных Казахстаном¹³, и обязательств ОБСЕ¹⁴. Поэтому рекомендуется изменить п. 2 (1) статьи 3, п. 1 статьи 4 и п. 1 статьи 36, а также все другие положения законопроекта, защищающие исключительно права граждан. Законопроект должен защищать все права, свободы и законные интересы всех физических и юридических лиц, включая государственные учреждения, на территории Казахстана.
24. Фактическая цель профилактики правонарушений, т.е. выявление и устранение причин и условий, способствующих их совершению, упоминается только в п. 2 (3) статьи 3. С учетом важности этого как самой сути профилактики правонарушений, рекомендуется включить этот пункт в качестве отдельной задачи в п. 2 статьи 3.
25. В то время как п. 2 (4) статьи 3, касающийся социальной адаптации и реабилитации лиц, вернувшихся из мест лишения свободы,

¹³ См. принцип недискриминации ст. 2 Международного пакта о гражданских и политических правах (1966 г.), ратифицированного Республикой Казахстан 24 января 2006 г.

¹⁴ См. документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению КБСЕ, Копенгаген, 29 июня 1990 г.: «(5.9) – все люди равны перед законом и имеют право без какой бы то ни было дискриминации на равную защиту со стороны закона. В этой связи закон запрещает любую дискриминацию и гарантирует всем лицам равную и эффективную защиту от дискриминации по какому бы то ни было признаку».

соответствует принятым стандартам профилактики правонарушений¹⁵, помещение бывших заключенных на тот же социальный уровень, что и лиц без постоянного места жительства и документов, им не соответствует. Включение лиц без постоянного места жительства и документов в данный пункт предполагает, что государство рассматривает их как потенциальных преступников только на основании самого факта отсутствия у них постоянного места жительства и документов. Если законодатели именно это и имели в виду, это создает опасность нарушения принципов законности (*nullum crimen sine lege*) и верховенства закона (*nulla poena sine lege*)¹⁶, поскольку сам факт неимения постоянного места жительства в Казахстане и документов не влечет за собой уголовной ответственности согласно уголовному законодательству Республики Казахстан. Также, ограничение группы бывших заключенных лицами, потерявшими связь с родственниками, в статье 3, п. 2 (4), лишает других бывших заключенных (предположительно, большинство из них), права на государственные адаптационные и реабилитационные услуги.

26. Задача воспитания гражданского правосознания и правовой культуры общества, сформулированная в п. 2 (б) статьи 3 кажется слишком широкой не только для данного Законопроекта, но и для любого закона. Вместо того чтобы включать эту задачу в число задач законопроекта в статье 3, рекомендуется включить ее в перечень общих мер профилактики преступлений и правонарушений, приведенный в статье 19 проекта Закона «О профилактике правонарушений».
27. Заслуживает одобрения принцип конфиденциальности, сформулированный в п. 8 статьи 4 законопроекта. Действия по профилактике должны осуществляться в надлежащем порядке и с учетом права соответствующих лиц на соблюдение неприкосновенности личной и семейной тайны, которое защищают статья 142 Уголовного кодекса Республики Казахстан¹⁷, статья 18 Конституции Республики Казахстан¹⁸ (далее «Конституция») и статья 17 Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП). В этом контексте следует также отметить, что государства-участники ОБСЕ обязались защищать права лиц на неприкосновенность частной и семейной жизни и места проживания. Эти права могут быть ограничены только в порядке, обусловленном законом, и в соответствии с международными нормами в области прав человека¹⁹.

¹⁵ См. ст. 6, п. 4, «Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности» (п. 10 и сноска 2).

¹⁶ См. статью 15 Международного пакта о гражданских и политических правах, утвержденного резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) от 16 декабря 1966 г., см. также п. 70 ниже.

¹⁷ Уголовный кодекс Республики Казахстан, No. 168-1 с 1, принятый 16 июля 1997 года, дата внесения последней поправки - 17 июля 2009 г.

¹⁸ Конституция Республики Казахстан, принятая на референдуме 30 августа 1995 г., дата внесения последней поправки - 21 мая 2007 г.

¹⁹ См. п. 24 Документа Московского совещания Конференции по человеческому измерению КБСЕ, 3 октября 1991 г.

28. Следует отметить, что законопроекту не хватает ясности в формулировании роли негосударственных организаций в области профилактики правонарушений. Как показала практика многих государств-участников ОБСЕ, неправительственные организации, финансируемые и поддерживаемые правительством, имеют оптимальные возможности для проведения мер по профилактике правонарушений. Закон также может предоставлять широкие функции государственным ведомствам, ответственным за профилактику правонарушений, что может включать в себя обязанность собирать и публиковать информационные и образовательные материалы по аспектам профилактики преступности и насилия, проведение курсов обучения и предоставление технической помощи для осуществления необходимых мер и профилактики, а также разработку национальных стратегий по вопросам профилактики преступлений и правонарушений. Венгерская стратегия и Финская программа также уделяют особое внимание эффективному сотрудничеству между государством и негосударственными организациями, такими как НПО, религиозные объединения, представители деловых кругов и экономики, а также частных лиц, в целях эффективного предотвращения преступлений²⁰. В то время как в некоторых статьях упоминаются «иные организации» (например, в п. 6 статьи 7), в законопроекте подробно не говорится об участии неправительственных организаций в профилактике правонарушений.
29. Законопроект не предусматривает равноправного партнерства между государственными ведомствами и негосударственными организациями в целях профилактики правонарушений, как рекомендует статья 5 «Руководящих принципов ООН для предупреждения преступности»²¹. В интересах эффективной профилактики правонарушений, рекомендуется отвести негосударственным организациям, в частности, НПО, более значимую и равноправную роль в профилактике преступлений и правонарушений.

4.3 Взаимодействие различных государственных органов в области профилактики правонарушений

30. Глава 2 законопроекта описывает систему профилактики правонарушений в Республике Казахстан, т.е. компетенции различных государственных органов в области предотвращения преступности. В Главу 2 входят главы 5 – 17 законопроекта.
31. Эта глава заслуживает одобрения, поскольку определяет задачи различных ведомств и их координацию, однако, как отмечалось выше, следует более четко определить в проекте Закона «О профилактике правонарушений» роль неправительственных организаций.

²⁰ См. п. 14 выше.

²¹ См. п. 10 выше.

32. В целом, следует пересмотреть и сравнить между собой компетенции субъектов, перечисленных в главе 2, чтобы исключить совпадение полномочий и убедиться в согласованности работы различных ведомств в области профилактики правонарушений. Подобный анализ должен также включать в себя сравнение полномочий тех же органов, упомянутых в других законодательных актах, опять-таки с целью обеспечить согласованность различных законодательств. Следует избегать повторения задач, изложенных в других законах, а где необходимо, привести точные ссылки на другие законодательные акты. Эти и некоторые другие вопросы более подробно обсуждены ниже.
33. Статья 6 определяет полномочия местных представительных и исполнительных ведомств в области профилактики правонарушений. Пункт 2 (3) статьи 6 гласит, что местные представительные и исполнительные ведомства ведут учет граждан и организаций, участвующих в профилактике правонарушений (и обеспечении общественного порядка), определяют виды и порядок их поощрений. Рекомендуются убедиться в том, что все регионы Казахстана будут использовать единообразные методы учета и выполнения процедур.
34. Статья 7 определяет важные задачи органов внутренних дел, и, в целом, большая часть этих задач заслуживает одобрения, хотя в статье не указывается, входят ли эти задачи в полномочия полиции, министерства внутренних дел или иного ведомства. Однако п. 2 (9) статьи 7 законопроекта гласит, что органы внутренних дел «осуществляют уголовное преследование, производство по делам об административных правонарушениях, выполняют исполнительные и распорядительные функции по охране общественного порядка». Эти функции относятся, скорее, к компетенции органов прокуратуры, правоохранительных органов и органов охраны общественной безопасности, а не к области профилактики правонарушений, и их следует исключить, учитывая тот факт, что эти вопросы уже регулируются другим национальным законодательством в области преступлений и правонарушений и административных правонарушений.
35. В пункте 1 статьи 7 говорится, что органы внутренних дел разрабатывают и реализуют совместно с иными заинтересованными государственными органами программные документы по предупреждению определенных типов преступлений и иных действий²². Неясно, почему следует также разрабатывать подобные документы в отношении алкоголизма, наркомании и токсикомании, или беспризорности, которые тоже включены в вышеупомянутый перечень, поскольку эти деяния не являются правонарушениями по

²² Типы правонарушений, перечисленных в п. 1 статьи 7, включают в себя: правонарушения, посягающие на личность, собственность и общественный порядок, общественную безопасность, нравственность, безопасность уличного движения и процедуры администрирования, наркоманию, алкоголизм и токсикоманию; правонарушения, совершаемые ранее судимыми лицами, иностранными гражданами или лицами без гражданства; бытовое насилие; подростковая преступность, безнадзорность и беспризорность, и правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, оружия, взрывчатых веществ.

законодательству Казахстана. Хотя профилактика алкоголизма и наркомании сама по себе заслуживает внимания и уважения, ее включение в закон о профилактике правонарушений должно быть связано с государственными программами и лечением алкоголизма и наркомании с целью устранения причин для совершения насилия и иных правонарушений. Необходимо внести соответствующие поправки в пункт 1 статьи 7 и включить в него ссылки на программы, упомянутые в п. 3 статьи 12 законопроекта, где говорится о разработке таких программ. Более того, беспризорность как иностранных граждан, так и лиц без гражданства, предположительно, не является преступлением в Казахстане, поэтому остается вопрос о том, почему эти различные «состояния» или категории необходимо «предупреждать».

36. В пункте 3 статьи 9 о компетенциях органов юстиции говорится, что органы юстиции «во взаимодействии с правоохранительными органами обеспечивают проведение профилактических и оперативно-розыскных мероприятий в целях предупреждения совершения правонарушений осужденными, а также лицами, содержащимися в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы». Рекомендуется прояснить эту статью, чтобы убедиться в том, что лица, которым выдвинуто обвинение, но которые еще не представляли перед судом и поэтому не были признаны виновными, не подпадут под ту же категорию, что и уже осужденные, в отношении которых уже не должны приниматься те же самые меры.
37. Роль органов в области образования, описанная в статье 11, в основном, заключается в мерах репрессивного характера, таких как наблюдательный учет учащихся, не посещающих занятия по неуважительным причинам, как оговаривается в п. 4. Это подразумевает, что подобные профилактические меры включают в себя беседы, официальные предупреждения, учет данных и принудительные и ограничительные меры, обусловленные в последующих статьях данного законопроекта.
38. Поскольку противоправное поведение часто берет начало в раннем возрасте, под воздействием внешних обстоятельств и воздействий, нельзя недооценивать роль школы в профилактике преступности. В отношении детей, простая беседа с ними и предупреждение о прекращении того или иного поведения может привести только к временным изменениям, но не является достаточным противовесом тому сильному влиянию, которое они испытывают со стороны своей семьи, места проживания, а также своих сверстников. Рекомендуется использовать менее ограничительный, но зато комплексный подход в отношении органов образования: школы должны, например, предоставлять регулярные консультации учащимся, которым угрожает маргинализация, и в целом проводить работу с ними²³, часто с вовлечением членов их семей. Необходимо проводить для детей внешкольные мероприятия, а разногласия между учащимися можно

²³ См. Финскую национальную программу (сноска 9), стр. 28

урегулировать, используя определенные механизмы урегулирования разногласий с участием их сверстников. Конечно, эти мероприятия не должны носить принудительный характер, как и занятия спортом, о которых идет речь в п. 2 статьи 15, и которые могут быть организованы для соответствующих лиц, но не могут быть им навязаны против их воли. Это всего лишь несколько примеров того, каким образом учреждения образования могут участвовать в профилактике правонарушений²⁴. Возможно, некоторые из этих мер уже предусмотрены соответствующими учреждениями, однако они пока что не отражены в законопроекте «О профилактике правонарушений». Образовательные учреждения должны действовать во взаимодействии с компетентными правоохранительными органами, которые должны подключаться в случаях совершения правонарушений и подозрений о назревающем правонарушении. Таким образом, необходимо расширить роль органов образования в статье 11 с учетом вышеперечисленных предложений.

39. В п. 2 статьи 16 говорится, что координацию деятельности субъектов профилактики правонарушений осуществляют межведомственные комиссии по профилактике правонарушений, образованные при правительстве Республики Казахстан, а также при *акиматах* областей. Это означает, что существует одна государственная межведомственная комиссия по профилактике правонарушений и в то же время ряд областных межведомственных комиссий по профилактике правонарушений (это также подразумевает п. 4 статьи 16, где говорится о составе таких областных комиссий). Факт существования региональных комиссий наряду с государственной комиссией следует прояснить в статье 16. Необходимо обусловить взаимоотношения между государственной и региональными комиссиями в плане иерархии и компетенций. Региональные комиссии по профилактике правонарушений должны иметь уставы, которые будут соответствовать и не противоречить уставам государственной межведомственной комиссии по профилактике правонарушений.

²⁴ См. также Венгерскую стратегию (сноска 6, стр. 51), согласно которой, политика в области образования должна:

- Устанавливать систему раннего предупреждения для школьных учреждений;
- Разрабатывать и регулярно оценивать исправительные программы;
- Налаживать сотрудничество между преподавателями, работающими со школьниками и молодежью, а также сотрудниками местных организаций, занимающихся профилактикой преступности, алкоголизма и наркомании;
- Создавать форумы на уровне страны и муниципалитетов для руководителей в сфере защиты школьников и молодежи;
- Ввести ненасильственные методы разрешения конфликтов в национальные образовательные программы;
- Вырабатывать навыки принятия решений, разрешения проблем, коммуникации, самооценки, контроля стрессовых ситуаций и отстаивания собственных интересов;
- Разрабатывать схемы действий в случае прогулов и других форм отклоняющегося поведения;
- Создавать и поддерживать школьные клубы, предоставляющие возможности для отдыха и общения в коллективе;
- Включать в программы обучения схемы, воспитывающие уважительное отношение к природе и окружающей среде.

4.4 Меры профилактики правонарушений

40. В главе 3 перечислены меры профилактики правонарушений. Следует отметить, что эти меры не концентрируются на выявлении и устранении причин и условий, способствующих совершению преступлений/правонарушений. В качестве меры профилактики правонарушений конкретно не указаны криминологические исследования. Вместо этого те меры, которые включены в законопроект, либо слишком неконкретны, либо фокусируются на наблюдении за определенными группами лиц, которые рассматриваются как особо склонные к противоправному поведению.
41. Основой любой стратегии профилактики преступности должна стать оценка существующей статистики и тенденций в области преступности в различных регионах страны. Профилактика преступлений и правонарушений может быть эффективна только тогда, когда она строится на выявлении отклоняющегося поведения. Эти тенденции позволяют выявить определенные факторы и обстоятельства, способствующие совершению преступлений и правонарушений. Только тогда компетентные органы в области профилактики правонарушений смогут знать, на какие именно криминогенные факторы должны быть направлены их программы. Высокой эффективности профилактической работы можно достичь, только устраняя, нейтрализуя или трансформируя те факторы, которые порождают преступность или правонарушения или способствуют их порождению.
42. Похоже, что в законопроекте многие меры профилактики преступлений и правонарушений строятся на компетенциях государственных и руководящих органов. Некоторые из мер, осуществлять которые вменяется в обязанность государственным учреждениям согласно главе 2²⁵, также не включены в перечень мер, приведенный в главе 3. Рекомендуются сравнить между собой главы 2 и 3, и включить все меры профилактики, включенные в компетенции определенных органов, в пункты, посвященные мерам профилактики преступлений и правонарушений, в особенности с учетом того, что некоторые полномочия, предоставляемые различным органам (напр., см. статью 6 (8)), имеют особенное значение в профилактике преступлений и правонарушений.
43. В законопроекте конкретно упоминаются три типа мер профилактики правонарушений: общие меры, специальные меры и меры индивидуальной профилактики.

²⁵ Примеры некоторых из них: меры, предпринимаемые местными представительными и исполнительными органами для содействия занятости населения (ст. 6, п. 2 (4), ст. 14 (2)), программные документы органов внутренних дел, связанные с различными аспектами предупреждения правонарушений, криминологическое прогнозирование (ст. 7, п. 11)) и др.

44. Общие меры профилактики правонарушений в законопроекте (статья 19) включают социально-экономические меры по социальной защите наиболее уязвимых слоев населения и оздоровлению экономики в целом. В статью 19 также включены организационно-управленческие меры, направленные на устранение ошибок и упущений в управлении экономикой, социальной сферой, правоохранительной деятельностью, а также идеологические меры, устраняющие или ограничивающие криминогенные факторы путем формирования у граждан нравственной позиции, а также достижения науки и техники, препятствующие совершению правонарушений.
45. Под общими мерами профилактики преступлений и правонарушений обычно понимаются меры, которые позитивно влияют на человека, предупреждая его отклоняющееся поведение опосредованно. Профилактика преступлений и правонарушений не является главной целью существования этих мер. Общие меры должны быть направлены на повышение качества жизни всех в обществе и некоторых категорий населения, в особенности (например, детей, стариков, инвалидов и т.д.). Они обычно нацелены на укрепление и развитие институтов гражданского общества, демократии, повышение благосостояния государства и общества. Общие меры могут быть также направлены на воспитание (культурное и социальное) и образование членов общества. Многие из этих мер обязательны теперь для Республики Казахстан, ратифицировавшей, например, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах²⁶ (1966 г.) и Международный пакт о гражданских и политических правах (1966 г.)²⁷ и другие международные документы.
46. Хотя определенные аспекты общих мер профилактики, перечисленных в статье 19, заслуживают одобрения, эти меры иногда носят слишком специальный характер, а порой слишком неспецифичны. Так, например, пункт 1 статьи 19 предусматривает социально-экономические меры для социальной защиты уязвимых групп, а не населения в целом, при этом не уточняется, какие именно категории лиц считаются «уязвимыми». Пункт 2 статьи 19 касается конкретно организационно-управленческих мер, направленных на устранение ошибок в управлении определенными областями, однако не затрагивает иных административных процедур. В то же время в пункте 3 той же статьи говорится о формировании нравственной позиции у граждан, но не упоминаются лица, не являющиеся гражданами. Затем текст вновь обретает излишнюю специфичность в той части, где говорится о формировании «нетерпимости к противоправному поведению и антиобщественному поведению». Также следует уточнить понятие «достижения науки и техники, препятствующие совершению правонарушений», упомянутое в п. 4 статьи 19.

²⁶ Ратифицирован Республикой Казахстан 24 января 2006 г.

²⁷ Утвержден резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 2200А (XXI) 16 декабря 1966 г., ратифицирован Республикой Казахстан 24 января 2006 г.

47. Более того, следует расширить статью 19, дополнив ее мерами по усилению гражданского общества и повышению социального благосостояния. Следует отметить меры в области образования и здравоохранения, а также защиту пострадавших, в особенности от бытового насилия и аналогичных преступлений. Поэтому рекомендуется переформулировать общие меры профилактики в статье 19, включив в них и другие факторы общей профилактики преступлений и правонарушений и исключив излишне специфичные части этой статьи. Для сравнения можно использовать национальные стратегии профилактики преступности других стран, в частности, Венгрии и Финляндии²⁸.
48. Специальные меры профилактики приведены в пункте 1 статьи 20 законопроекта и включают в себя республиканские и региональные программы, направленные на профилактику отдельных видов преступлений и правонарушений (напр., «посягающих на личность, собственность и общественный порядок»).
49. По сути, специальных мер профилактики в статье 20 нет вообще, а содержится ссылка на республиканские и региональные программы, в которых и прописываются эти меры. В этом отношении неясно, почему в статье 2 не упоминаются программы и не приводится ссылка на пункты главы 20, где идет речь об этих программах. Также не уточняется, почему республиканские и региональные программы направлены на профилактику отдельных видов преступлений и правонарушений, а не самой преступности как явления. Если, по мнению законодателей, эти виды правонарушений являются более распространенными, тогда в статье 20 следует указать, что выбор тех или иных видов правонарушений основывался на широком криминологическом исследовании и анализе. Поскольку в статье 20 и без того упоминается так много видов правонарушений, что все их невозможно охватить отдельными программами, скорее всего, предмет специальных программ станет профилактика только нескольких видов правонарушений, но не большинство из них. Кроме этого, эти программы, скорее всего, будут приниматься как ведомственные акты, т.е. как административные нормы, не обладающие силой закона. Если различные государственные органы будут таким образом планировать и осуществлять отдельные программы в отношении конкретных правонарушений, это будет противоречить принципу разработки «единой государственной политики в области профилактики правонарушений», декларированной в качестве основной цели закона в статье 3. Несмотря на несомненную необходимость подобных программ, конкретные специальные меры профилактики и их исполнение обретут большую силу и важность, если будут закреплены в законе, например, в Законе «О профилактике правонарушений». Рекомендуется перефразировать этот пункт, включив в него профилактику всех преступлений и правонарушений, независимо от их природы. Вместо того чтобы фокусироваться на различных типах преступлений и

²⁸ См. сноски 6 и 9 выше.

правонарушений, было бы полезней разработать программ, направленные на предотвращение различных обстоятельств, потенциально способствующих противоправному поведению, например, на регионы и районы со слабой инфраструктурой, на подростковую преступность, виктимизацию определенных категорий лиц. В таком контексте виктимизация – это свойство потенциальных жертв, которое в определенной степени может способствовать противоправным действиям со стороны других лиц. Перечисленные выше примеры могут направить разработчиков политики и законодателей в правильном направлении – конечно, сами уполномоченные органы будут нести ответственность за проведение иных мер профилактики правонарушений на основе подробного исследования основных условий, способствующих противоправному поведению в Казахстане.

50. Пункт 2 статьи 20 касается выявления и устранения причин и условий, способствующих формированию противоправного поведения среди определенных социальных групп населения: несовершеннолетних, ранее судимых, страдающих алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией, отбывающих уголовное наказание. Формулировка пункта 2 статьи 20 представляет собой серьезную проблему, поскольку позволяет предположить, что принадлежащие к перечисленным выше группам лица более склонны к совершению правонарушений и преступлений, чем другие. Это еще может быть справедливым в отношении ранее судимых, отбывающих уголовное наказание или, отчасти, в отношении определенных лиц с алкогольной зависимостью, однако неправомерно включать в этот список и несовершеннолетних как таковых.
51. Выбор этих групп также непоследователен – определенные группы выбраны на основании их действий в прошлом (например, все ранее судимые, люди с алкогольной зависимостью, все лица, отбывающие наказание), а другие – по возрасту (несовершеннолетние). Это позволяет предположить, что эти группы по необоснованным причинам, заслуживают иного обращения, чем другие социальные группы, что означало бы дискриминирующую политику со стороны государства. Неясно также, является ли данный перечень исчерпывающим и окончательным – рекомендуется это уточнить.
52. Предполагаемое выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений и правонарушений, на основании адресного мониторинга определенных социальных групп также не соответствует современным принципам профилактики правонарушений, которые основаны на изучении уровней преступности и профилей отдельных правонарушителей. Это предполагает выявление и устранение причин и условий, способствующих совершению противоправных действий со стороны *неопределенных* социальных групп населения, что означает население в целом. Нацеленность на конкретные социальные группы, предположительно, имеющие большую склонность к совершению противоправных действий, может привести к необоснованному надзору над отдельными группами лиц со стороны государства, а также к репрессивным мерам и вмешательству

государства в личную жизнь, что противоречило бы принципам, провозглашенным в самом же проекте Закона «О профилактике правонарушений» (ст. 4, п. 8).

53. Здесь также следует отметить, что, в целом, невозможно заранее предсказать правонарушения и преступления. Предположительно, каждый человек может совершить правонарушение или преступление в определенных обстоятельствах (например, теоретически все люди могут совершить правонарушения против личности или против собственности; теоретически все управляющие транспортными средствами могут совершить транспортные правонарушения, и т.д.). Невозможно определить, совершит ли лицо правонарушение или преступление, до тех пор, пока это правонарушение или преступление не будет совершено. До этого, за исключением случаев, когда человек был пойман с поличным в процессе подготовки к совершению правонарушения или преступления (что в некоторых случаях может повлечь за собой уголовную ответственность), никакое намерение совершить правонарушение или преступление не может быть достаточно обоснованно, чтобы использовать его в качестве основания для репрессивных мер. Даже тот факт, что человек совершил аналогичное правонарушение или преступление в прошлом, не может служить абсолютным свидетельством того, что он/она совершат подобное или иное правонарушение или преступление в будущем.
54. По вышеупомянутым причинам рекомендуется исключить пункт 2 из статьи 20 и заменить его специальными мерами профилактики правонарушений и преступлений, в большей степени направленных на выявление причин и условий, в целом способствующих противоправному поведению в Казахстане. Любая специализация должна строиться на результатах исследований, как указывалось в п. 49 выше. При составлении данной части законопроекта его авторам следует включить те специальные меры, которые еще не включены в Уголовный или Административный кодексы Республики Казахстан. Эти кодексы также могут предусматривать профилактическое воздействие, и следует избегать любого вмешательства в их компетенции.
55. Наконец. Статья 21 законопроекта касается мер индивидуальной профилактики правонарушений. Пункт 1 статьи 1 гласит, что целью индивидуальной профилактики является воздействие на лицо либо ограниченный круг лиц «в целях предупреждения совершения правонарушения с их стороны, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению».
56. Как уже отмечалось, цель индивидуальной профилактики в статье 21 предполагает, что, по мнению законодателей, противоправное поведение в значительной степени зависит от свойств конкретной личности, и только отчасти – от внешних обстоятельств и условий. В то время как другой задачей, согласно пункту 1 статьи 21, является «устранение причин и условий, способствующих ... совершению [преступлений]», похоже, что это является лишь вторичным элементом профилактики,

поскольку статья 21, в основном, касается индивидуального «воздействия» на лиц, склонных к совершению преступлений, а не изменений или улучшения внешних обстоятельств, способствующих их совершению.

57. Возможно, справедливо то, что определенные личности более склонны к нарушению правил, чем другие люди, однако это не может стать единственной основой для мер профилактики правонарушений. Внешние обстоятельства, такие как слабость правоохранительных органов в странах с переходной экономикой, отсутствие перспектив для определенных групп населения, безнаказанность в определенных областях, таких как бытовое насилие, отсутствие необходимого воспитания и образования в школе, всегда необходимо принимать во внимание при обсуждении профилактики правонарушений. Меры профилактики правонарушений следует направлять не на определенные группы риска, а всегда на устранение всех потенциальных факторов риска.
58. По этой причине цель и, особенно, эффективность индивидуальных мер профилактики в статье 21, весьма сомнительны. Хотя эта статья должна быть направлена на профилактику правонарушений, однако по большей части она носит однозначно репрессивный характер. В пункте 2 статьи 21 приводятся девять видов мер индивидуальной профилактики: только две из этих девяти мер индивидуальной профилактики правонарушений имеют сравнительно нейтральный, не-ограничительный характер - профилактическая беседа (ст. 21, п. 2 (1)), при определенных условиях, и представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений (ст. 21, п. 2 (3)).
59. Особую озабоченность вызывают «принудительные меры медицинского характера» (ст. 21, п. 1(4)), довольно туманное «установление особых требований к поведению правонарушителя» (ст. 21, п. 1(5)) и особенно лишение родительских и/или аналогичных прав (ст. 21, п. 1 (7)). Подобные меры затрагивают основополагающие права человека, право на личную жизнь, право на создание семьи и убедительность закона, и тем самым, в целом, могут привести к осознанному или неосознанному нарушению этих прав государственными органами.
60. Более того, все меры индивидуальной профилактики строятся на предположении компетентных органов о том, что определенные лица, ввиду их поведения в прошлом, склонны к совершению преступлений и правонарушений. В таких случаях лица обязаны пройти беседу, и получают официальное предупреждение. Происходит регистрация и учет их данных, а в худшем случае, эти лица даже могут подвергнуться принудительному лечению, лишиться права опеки над собственными детьми, над ними может быть установлен административный надзор, а против них могут быть использованы административные, дисциплинарные и уголовные санкции. Компетентные органы могут применить все вышеупомянутые ограничительные меры только лишь

исходя из *предположения, что лицо может совершить противоправное действие ввиду его поведения в прошлом.*

61. В обычных обстоятельствах от человека можно потребовать подчинения государственным органам только при наличии обоснованных подозрений о совершении им преступления или правонарушения. Поэтому кажется необоснованно ограничительным положение, позволяющее государственным органам вмешиваться в личную жизнь человека с целью предупреждения *будущего* преступления на столь невятном основании, каким является простое предположение. Поскольку ограничительный характер мер индивидуальной профилактики правонарушений относится, скорее, к области правопорядка, а не к области профилактики правонарушений, создается впечатление, что статья 21 и ее цели и задачи неуместны в данном законопроекте. В частности, в законопроекте ничего не говорится о том, подкрепляются ли ограничительные меры теми же гарантиями прав и свобод, которые предоставляют лицам, совершившим преступления, Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс и Акт об административных правонарушениях Республики Казахстан. Существует опасность того, что проект Закона «О профилактике правонарушений» введет параллельные уголовные санкции, предоставив при этом весьма слабые гарантии соблюдения прав и свобод человека тем лицам, к которым эти меры будут применяться.
62. В то же время, вызывает сомнения тот факт, смогут ли беседы, предупреждения, надзор и даже штрафы и задержание действительно удержать людей от совершения преступлений. Если имеется мотив для противоправного поведения или если преступление сулит достаточную прибыль, потенциального правонарушителя не удержат беседы и предупреждения. В случаях бытового насилия это насилие не прекратится после предупреждения или кратковременного задержания – необходимы дальнейшие меры по защите потенциальных жертв, такие как охранные постановления, приюты и программы защиты жертв.
63. По вышеуказанным причинам рекомендуется исключить статью 21 и связанные с ней положения (статьи 23- 29) в их сегодняшнем виде. Единственными вероятно действенными мерами индивидуальной профилактики правонарушений являются меры по защите потенциальных жертв преступлений, в случае получения ими угроз или при наличии обстоятельств, указывающих на возможность совершения преступления против них. Следует избегать любых предположений о противоправном поведении людей на основании их поведения в прошлом.
64. Статья 26 законопроекта обуславливает принятие мер профилактики правонарушений на основании судебного решения, что логично. Неясно, будут ли эти меры дополнением к санкциям или наказанию, назначаемыми правонарушителю в соответствии с кодексом об административных правонарушениях, или же они используются взамен таких санкций/наказаний. Репрессивные меры в дополнение к уже

полученному наказанию (которое само по себе может иметь профилактическое действие) может привести к повторному наказанию нарушителя за одно и то же преступление, что было бы нарушением запрета на двойное наказание за одно и то же деяние. Это положение следует переосмыслить и уточнить.

65. В отношении принудительных мер медицинского характера, упомянутых в п. 2 (4) статьи 21, как уже упоминалось выше, заслуживает одобрения тот факт, что органы здравоохранения Казахстана намерены предоставить лечение определенным лицам, однако такое лечение должно быть добровольным, а не принудительным. Помимо того, что излечить человека возможно только в том случае, если он согласен пройти определенное лечение, принудительное лечение возможно только в случаях заразной формы туберкулеза или в иных случаях, когда заболевание представляет прямую угрозу здоровью населения. Во всех других случаях принудительное лечение является незаконным вмешательством в личную жизнь каждого и нарушает статью 18 Конституции и статью 17 МППП. То же относится и к профилактическому учету. Рекомендуется изъять все упоминания о принудительном лечении и профилактическом учете лиц, страдающих зависимостями, заболеваниями (за исключением случаев заразного туберкулеза) или психическим нарушениями.
66. Более того, в пункте 1 (5) статьи 22 говорится о том, что основаниями для применения мер индивидуальной профилактики правонарушений являются «иные случаи, предусмотренные законами Республики Казахстан». Рекомендуется изъять данную статью полностью, при этом следует отметить, что подобная ссылка может стать предметом очень широкого и предвзятого толкования, и ее следует исключить.

4.5 Антиобщественные действия

67. Несмотря на то, что термин «антиобщественные действия» был изъят из статьи 1 предыдущей версии проекта Закона «О профилактике правонарушений», что приветствуется, он по-прежнему упоминается в некоторых пунктах (напр., в п. 3 (5) статьи 16), как и термин «нравственная позиция».
68. Использование подобных терминов делает невозможным единообразное применение закона. На практике это предоставило бы государственным органам неограниченные возможности для оценки того, какие действия являются «антиобщественными» или не демонстрируют нужного уровня «нравственности», и тем самым совершенно безнаказанно преследовать любого человека за любое поведение. Это противоречит цели закона о профилактике правонарушений, который направлен на снижение и предупреждение правонарушений, а не предоставление органам власти неограниченных полномочий для преследования лиц, которые по каким-либо причинам могут оказаться им неудобными.

69. В результате, применение подобных мер в отношении лиц, не совершивших никакого правонарушения и преступления, повлечет за собой значительные и неоправданные ограничения их прав и свобод. В таком случае они не смогут получить и те гарантии прав и свобод, которые предоставляются лицам, совершившим преступления, в соответствии с Уголовным кодексом, Уголовно-процессуальным кодексом и Актом об административных правонарушениях Республики Казахстан (см. п. 61 выше).
70. Подобные суровые и потенциально репрессивные последствия действий, которые не классифицируются как правонарушения, являются прямым нарушением статьи 15 МПГПП, который гласит, что никто не может быть признан виновным в совершении какого-либо уголовного преступления вследствие какого-либо действия или упущения, которое в момент его совершения не являлось уголовным преступлением. Тем самым статья 15 МПГПП отражает принцип законности (*nullum crimen sine lege*²⁹) и верховенства права (*nulla poena sine lege*³⁰) в области уголовного права³¹. Государства-участники МПГПП (в число которых входит и Казахстан) ни при каких обстоятельствах не должны частично отменять статью 15 (ст. 4, п. 2 МПГПП). Более того, могут возникнуть проблемы с соблюдением статьи 17 МПГПП, которая гласит, что «Никто не может подвергаться произвольному или незаконному вмешательству в его личную и семейную жизнь, ... посягательствам на неприкосновенность ... его корреспонденции или незаконным посягательствам на его честь и репутацию. Каждый человек имеет право на защиту закона от такого вмешательства или таких посягательств».
71. По вышеуказанным причинам рекомендуется исключить из законопроекта все упоминания антиобщественных действий, в частности, все пункты, в которых предположительно «антиобщественное» поведение используется в качестве основания для принятия репрессивных мер индивидуальной профилактики правонарушений.

4.6 Исполнение закона

72. В статье 30 законопроекта говорится, что закон вводится в действие по истечении десяти календарных дней после его первого официального опубликования. Рекомендуется расширить период *vacatio legis*, что означает отсрочку во введении закона в действие на срок, как минимум, шесть месяцев, с целью предоставлять компетентным органам достаточный период времени, чтобы подготовиться к исполнению нового закона.

²⁹ что значит: «нет преступления без предусматривающего его закона».

³⁰ что значит: «нет наказания без устанавливающего его закона»

³¹ Джонатан Бэйр: «Международный пакт о гражданских и политических правах и его (первый) факультативный протокол – краткий комментарий, основанный на соображениях, общие замечания и заключительные наблюдения Комитета по правам человека», Франкфурт-на-Майне, Peter Lang GmbH, 2005 г., стр. 76.

73. Рекомендуется также предусмотреть механизм мониторинга для оценки исполнения закона спустя, например, два года после его вступления в силу. Как показала практика многих государств-участников ОБСЕ, регулярный пересмотр и усиление законодательства гарантирует исполнение мер, предусмотренных новым законодательством, на практике.
74. Наконец, рекомендуется до принятия законопроекта учесть необходимость обеспечения достаточных средств для исполнения Закона «О профилактике правонарушений». Далее, с целью предупредить непоследовательное или произвольное исполнения закона, рекомендуется подготовить подзаконные акты к моменту вступления в силу законопроекта, в частности, в отношении определенных проблематичных статей, ставших предметом рассмотрения данного заключения.

[КОНЕЦ ТЕКСТА]

ПРИЛОЖЕНИЕ 1

на 09.00. 08.06.2009 г.

Закон Республики Казахстан
«О профилактике правонарушений»

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

Глава 1. Общие положения

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Законе

В настоящем Законе используются следующие **основные** понятия:

1) профилактика правонарушений - это комплекс правовых, социальных, экономических, организационных мероприятий и иных мер, осуществляемых **субъектами профилактики правонарушений**, направленных на сохранение и укрепление правопорядка путем выявления, изучения, устранения причин и условий, способствующих совершению правонарушений, **посягающих на личность, собственность и общественный порядок**;

2) правовое воспитание - комплекс мер образовательного, информационного и организационного характера, направленных на формирование **законопослушного поведения физических лиц, повышение уровня** правовых знаний и правовой культуры населения;

3) социальная адаптация – комплекс мер, осуществляемых **субъектами профилактики правонарушений, направленных на формирование личности, способной принимать и соблюдать общепризнанные нормы и правила поведения в обществе**;

4) социальная реабилитация - комплекс мер, осуществляемых **субъектами профилактики правонарушений, направленных на оказание правовой, социальной, психологической, педагогической помощи** лицу с противоправным поведением, а также процесс преодоления психологической и **(или)** моральной травмы.

5) **криминологическая экспертиза** – исключено;

6) **индивидуальная профилактическая работа** – исключено;

7) **правонарушение** – исключено;

8) **антиобщественные действия** – исключено;

9) законопослушное поведение - сознательное поведение лица, соответствующее установленным законом нормам поведения, не нарушающее **права, свободы и законные интересы других лиц, общества и государства**;

10) **профилактируемое лицо** – исключено;

11) **правопорядок** – исключено;

12) **мониторинг информации** - сбор, обобщение и анализ информации о лицах, склонных к противоправному поведению, и **(или)** совершивших правонарушения;

13) **субъекты профилактики правонарушений** - государственные органы, органы местного самоуправления, организации и физические лица, осуществляющие профилактику правонарушений.

Статья 2. Законодательство Республики Казахстан о профилактике правонарушений

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

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

Статья 3. Цели и задачи настоящего Закона

1. **Целями** настоящего Закона являются установление единой государственной политики в области профилактики правонарушений, обеспечения правопорядка и общественной безопасности.

2. Задачами настоящего Закона являются:

- 1) обеспечение защиты прав, свобод и законных интересов **человека и гражданина** от противоправных посягательств;
- 2) снижение уровня правонарушений;
- 3) совершенствование системы профилактики правонарушений, а также выявление, устранение способствующих им причин и условий;
- 4) социальная адаптация и **социальная** реабилитация лиц, вернувшихся из мест лишения свободы;
- 5) координация деятельности субъектов профилактики правонарушений;
- 6) **повышение уровня правовой грамотности граждан.**

Статья 4. Принципы профилактики правонарушений

Профилактика правонарушений основывается на принципах:

- 1) защиты и соблюдения прав, свобод и законных интересов граждан;
- 2) законности;
- 3) гласности;
- 4) единства прав и обязанностей;
- 5) гуманности;
- 6) научной обоснованности;
- 7) комплексного подхода и дифференциации мер профилактического воздействия;
- 8) **конфиденциальности.**

Глава 2. **Компетенция субъектов профилактики правонарушений**

Статья 5. **Компетенция Правительства Республики Казахстан в области профилактики правонарушений**

Правительство Республики Казахстан:

- 1) разрабатывает и обеспечивает реализацию государственной политики в области профилактики правонарушений;
- 2) утверждает программные документы **в области профилактики** правонарушений;
- 3) образует и упраздняет республиканскую межведомственную комиссию по профилактике правонарушений;
- 4) обеспечивает взаимодействие субъектов профилактики правонарушений и координацию их деятельности;
- 5) **обеспечивает принятие своевременных мер по недопущению кризисных демографических процессов, сдерживанию резкого роста безработицы и падения уровня жизни населения, влекущих рост числа правонарушений.**

Статья 6. **Компетенция** местных представительных и исполнительных органов

1. Местные представительные органы:
 - 1) утверждают программные документы **в области профилактики правонарушений и рассматривают отчеты об их исполнении;**
 - 2) утверждают по представлению акима персональный состав местных межведомственных комиссий по профилактике правонарушений;
 - 3) **утверждают и контролируют исполнение местных бюджетов в части расходов на профилактику правонарушений.**
2. Местные исполнительные органы:
 - 1) **разрабатывают и реализуют программные документы в области профилактики правонарушений;**
 - 2) обеспечивают взаимодействие субъектов профилактики правонарушений;
 - 3) ведут учет граждан и организаций, участвующих в профилактике правонарушений, определяют виды и порядок их поощрений;
 - 4) содействуют занятости населения;
 - 5) **представляют для утверждения в соответствующие местные представительные органы персональный состав межведомственных комиссий по профилактике правонарушений и обеспечивают их функционирование;**
 - 6) обеспечивают создание и функционирование **организаций** системы профилактики правонарушений;
 - 7) обеспечивают **предоставление специальных социальных услуг лицам, находящимся в трудной жизненной ситуации;**
 - 8) **принимают меры по устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений, связанных с психическими расстройствами, алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией;**
 - 9) обеспечивают **организацию правового воспитания граждан.**

Статья 7. **Компетенция органов** внутренних дел

Органы внутренних дел:

- 1) **разрабатывают и реализуют совместно с иными заинтересованными государственными органами** программные документы по предупреждению:
 - правонарушений, посягающих на **личность**, собственность и общественный порядок;
 - алкоголизма, наркомании и токсикомании;
 - правонарушений, совершаемых ранее судимыми лицами, иностранцами и лицами без гражданства;
 - бытового насилия;
 - правонарушений среди несовершеннолетних, безнадзорности и **беспризорности;**
 - правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, оружия, взрывчатых веществ;
- 2) **принимают участие в правовом воспитании населения, изучают общественное мнение о состоянии правопорядка и мерах по повышению эффективности деятельности органов внутренних дел по профилактике правонарушений;**
- 3) **осуществляют меры профилактики правонарушений;**
- 4) **ведут наблюдательный учет лиц;**
- 5) **ведут профилактический учет и осуществляют профилактический контроль;**

6) **взаимодействуют с гражданами и организациями, участвующими** в охране общественного порядка и профилактике правонарушений;

7) осуществляют взаимодействие с **субъектами охранной деятельности**;

8) информируют иные правоохранительные органы о ставших им **известными фактах** о готовящихся или совершенных правонарушениях, отнесенных к компетенции этих органов;

9) осуществляют уголовное преследование, производство по делам об административных правонарушениях, выполняют исполнительные и распорядительные функции по охране общественного порядка, предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, посягающих на права и свободы человека и **гражданина**, интересы общества и государства;

10) **обеспечивают организацию специальных учебных курсов по вопросам профилактики правонарушений для сотрудников органов внутренних дел**;

11) осуществляют криминологическое прогнозирование в сфере общеуголовной преступности и планирование профилактических мероприятий по охране общественного правопорядка.

Статья 8. **Компетенция органов** финансовой полиции

Органы финансовой полиции:

1) **участвуют в разработке и реализации программ борьбы с преступностью, включая мероприятия по профилактике правонарушений, посягающих на собственность**;

2) **в рамках реализации государственной политики в области борьбы с коррупцией и преступностью в сфере экономики осуществляют правовое воспитание и правовую пропаганду среди населения.**

Статья 9. **Компетенция органов** юстиции

Органы юстиции:

1) координируют деятельность государственных органов по **правовой пропаганде**;

2) **проводят юридическую экспертизу** проектов нормативных правовых актов в целях предупреждения принятия норм, способствующих **совершению** правонарушений;

3) во взаимодействии с правоохранительными органами обеспечивают проведение профилактических и оперативно-розыскных мероприятий **в целях предупреждения совершения правонарушений осужденными, а также лицами, содержащимися в следственных изоляторах уголовно-исполнительной системы**;

4) **проводят воспитательную работу с осужденными в соответствии с Уголовно-исполнительным кодексом Республики Казахстан**;

5) ведут **профилактический** учет и профилактический контроль осужденных к наказаниям, не связанным с изоляцией от общества, **а также** условно или с отсрочкой исполнения приговора;

6) информируют правоохранительные органы о ставших **им** известными совершенных или готовящихся правонарушениях вне исправительных учреждений.

Статья 10. **Компетенция органов** прокуратуры

Органы прокуратуры:

1) **осуществляют высший надзор за точным и единообразным применением законодательства Республики Казахстан** о профилактике правонарушений;

- 2) обеспечивают координацию деятельности правоохранительных органов в борьбе с преступностью;
- 3) формируют государственную правовую статистику и ведут специальные учеты.

Статья 11. Компетенция уполномоченного органа в области образования

Уполномоченный орган в области образования:

- 1) взаимодействует с государственными органами и организациями по вопросам правового воспитания обучающихся и воспитанников организаций образования;
- 2) разрабатывает и внедряет в практику работы организаций образования программы и методики, направленные на формирование законопослушного поведения обучающихся и воспитанников организаций образования;
- 3) совместно с органами внутренних дел и здравоохранения проводит целевые профилактические мероприятия по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, алкоголизма, наркомании и токсикомании среди обучающихся и воспитанников организаций образования;
- 4) совместно с местными исполнительными органами обеспечивает ведение наблюдательного учета несовершеннолетних, не посещающих или систематически пропускающих по неуважительным причинам занятия в организациях начального, основного среднего и среднего образования, а также совершающих самовольный уход из интернатных организаций.

Статья 12. Компетенция уполномоченного органа в области здравоохранения

Уполномоченный орган в области здравоохранения:

- 1) организует проведение мероприятий по пропаганде здорового образа жизни;
- 2) разрабатывает методики раннего выявления и профилактики систематического употребления алкогольных напитков, немедицинского потребления наркотических средств и психотропных веществ;
- 3) совместно с органами внутренних дел разрабатывает программы по предупреждению алкоголизма, наркомании и токсикомании.

Статья 13. Компетенция организаций здравоохранения

Организации здравоохранения:

- 1) ведут пропаганду здорового образа жизни, медицинских знаний, отказа от вредных привычек, отрицательно влияющих на здоровье;
- 2) оказывают наркологическую, психологическую, психиатрическую, лечебно-профилактическую помощь и проводят медицинскую реабилитацию лиц, нуждающихся в ней;
- 3) осуществляют выявление, учет и наблюдение за лицами, страдающими алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией, большими психическими расстройствами;
- 4) реализуют программы по предупреждению алкоголизма, наркомании, токсикомании;
- 5) извещают органы внутренних дел о фактах обращения лиц, пострадавших от правонарушений, и оказания им медицинской помощи.

Статья 14. Компетенция уполномоченного органа в области социальной защиты населения

Уполномоченный орган в области социальной защиты населения:

- 1) разрабатывает и реализует совместно с иными заинтересованными государственными органами программные документы по регулированию миграции населения;
- 2) разрабатывает методические рекомендации по применению активных форм содействия занятости населения;
- 3) участвует в формировании государственной политики, направленной на комплексное решение вопросов преодоления бедности.

Статья 15. **Компетенция уполномоченного органа в области физической культуры и спорта**

Уполномоченный орган в области **физической культуры и спорта**:

- 1) принимает участие в реализации **программных документов, направленных на формирование** здорового образа жизни средствами физической культуры и спорта;
- 2) **совместно с органами внутренних дел содействует вовлечению лиц, склонных к совершению правонарушений, к занятиям физической культурой и спортом.**

Статья 16. Координация деятельности субъектов профилактики правонарушений

1. Координация деятельности субъектов профилактики правонарушений осуществляется в целях повышения эффективности профилактической работы путем разработки и осуществления ими согласованных действий по своевременному предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, устранению причин и условий, способствующих их совершению.

2. Координацию деятельности субъектов профилактики правонарушений в Республике Казахстан осуществляют межведомственные комиссии по профилактике правонарушений.

Межведомственные комиссии по профилактике правонарушений образуются при Правительстве Республики Казахстан, а также при акиматах областей (города республиканского значения, столицы) и районов (городов областного значения).

3. Межведомственная комиссия по профилактике правонарушений является **консультативно-совещательным органом.**

Основными **задачами деятельности** межведомственных комиссий являются:

- 1) координация деятельности субъектов профилактики правонарушений;
- 2) оценка эффективности **деятельности** субъектов профилактики **правонарушений;**
- 3) **выработка** предложений по совершенствованию законодательства **Республики Казахстан о** профилактике правонарушений;
- 4) рассмотрение хода реализации программных документов **в области профилактики** правонарушений;
- 5) внесение на рассмотрение Правительства Республики Казахстан, **акиматов областей (города республиканского значения, столицы) и районов (городов областного значения)** предложений по совершенствованию мер профилактики правонарушений;
- 6) принятие мер по защите и восстановлению прав и законных интересов человека и гражданина, выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- 7) подготовка и направление информационных материалов по вопросам профилактики правонарушений Правительству Республики Казахстан, соответствующим местным **представительным и исполнительным** органам;

8) заслушивание **отчетов** руководителей и должностных лиц **субъектов** профилактики правонарушений о проводимой ими работе и **выработка предложений по совершенствованию их деятельности;**

9) внесение в государственные органы и иные организации предложений о привлечении должностных лиц к дисциплинарной и **иной** ответственности за **непринятие мер по профилактике правонарушений.**

4. Состав, полномочия и порядок деятельности межведомственных комиссий определяются положениями, утверждаемыми Правительством Республики Казахстан, акиматами областей (города республиканского значения, столицы) и районов (городов областного значения).

Статья 17. Формы координационной деятельности

1. Координация деятельности субъектов профилактики правонарушений осуществляется межведомственной комиссией по профилактике правонарушений в следующих основных формах:

1) выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию деятельности **субъектов** профилактики правонарушений;

2) обмен информацией;

3) изучение и распространение положительного опыта;

4) проведение совместных оперативно-профилактических мероприятий;

5) проведение заседаний и совещаний;

6) выпуск бюллетеней (сборников) и других информационных изданий.

2. Государственные органы и организации, получившие информацию о готовящихся либо совершенных правонарушениях, а также лицах, подлежащих индивидуальному профилактическому воздействию, обязаны незамедлительно информировать об этом субъектов профилактики правонарушений в соответствии с их компетенцией, **установленной законами Республики Казахстан.**

Глава 3. Меры профилактики правонарушений

Статья 18. Система мер профилактики правонарушений

Профилактика правонарушений осуществляется посредством общих, специальных и индивидуальных мер.

Статья 19. Общие меры профилактики правонарушений

Общие меры профилактики правонарушений реализуются путем применения:

1) социально-экономических мер по социальной защите наиболее уязвимых слоев населения и оздоровлению экономики в целом;

2) организационно-управленческих мер, направленных на устранение ошибок и упущений в управлении экономикой, социальной сферой, правоохранительной деятельностью, а также на совершенствование нормативного, информационного, методического и ресурсного обеспечения профилактики правонарушений;

3) идеологических мер, устраняющих или ограничивающих криминогенные факторы путем формирования у граждан нравственной позиции, ориентированной на базовые общечеловеческие ценности, **законопослушное поведение**, нетерпимость к противоправному поведению, повышающих общую, бытовую и правовую культуру;

4) достижений науки и техники, препятствующих совершению правонарушений.

Статья 20. Специальные меры профилактики правонарушений

Специальные меры профилактики правонарушений включают разработку и реализацию республиканских и региональных программ, направленных на:

- 1) профилактику отдельных видов правонарушений, посягающих на личность, собственность и общественный порядок;
- 2) выявление и устранение причин и условий, способствующих формированию противоправного поведения среди определенных социальных групп населения: несовершеннолетних, **страдающих алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией**, ранее судимых, отбывающих уголовное наказание.

Статья 21. Меры индивидуальной профилактики правонарушений

1. Меры индивидуальной профилактики правонарушений применяются для систематического целенаправленного воздействия на правосознание и поведение лица либо ограниченного круга лиц в целях предупреждения совершения правонарушения с их стороны, а также устранения причин и условий, способствующих их совершению.

2. Мерами индивидуальной профилактики правонарушений являются:

- 1) профилактическая беседа;
- 2) официальное предупреждение о недопустимости совершения правонарушения;
- 3) представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- 4) принудительные меры медицинского характера;
- 5) установление особых требований к поведению правонарушителя;
- 6) административное взыскание;
- 7) лишение либо ограничение родительских прав, отмена усыновления (удочерения) ребенка, отстранение опекуна (попечителя), досрочное расторжение договора о передаче ребенка на воспитание патронатному воспитателю;
- 8) наказание по приговору суда;
- 9) установление административного надзора.

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

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

5. Меры индивидуальной профилактики правонарушений в отношении несовершеннолетних применяются с учетом особенностей, установленных законодательством Республики Казахстан о профилактике правонарушений, **безнадзорности и беспризорности среди несовершеннолетних**.

6. Меры индивидуальной профилактики правонарушений в отношении лиц, совершивших бытовое насилие, применяются с учетом особенностей, установленных законодательством Республики Казахстан о профилактике бытового насилия.

7. Применение мер индивидуальной профилактики правонарушений осуществляется в соответствии с настоящим Законом и иными законами Республики Казахстан.

Статья 22. Основания для применения мер индивидуальной профилактики правонарушений

1. Основаниями для применения мер индивидуальной профилактики правонарушений являются:

- 1) заявления или сообщения физических и юридических лиц;
- 2) непосредственное обнаружение факта совершения либо попытки совершения правонарушения;
- 3) обнаружение причин и условий, способствующих совершению правонарушений;
- 4) материалы, поступившие из других государственных органов, органов местного самоуправления;
- 5) иные случаи, предусмотренные законами Республики Казахстан.

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

Статья 23. Профилактическая беседа

1. Профилактическая беседа проводится субъектом профилактики правонарушений с лицом (ограниченным кругом лиц):

- 1) совершившим или осуществляющим попытку совершения правонарушения;
- 2) от которого исходит непосредственная угроза его совершения;
- 3) в месте проживания или преимущественного пребывания которого имеются причины и условия их совершения.

Профилактическая беседа проводится наряду с применением иных мер индивидуальной профилактики правонарушений.

2. Основными задачами профилактической беседы являются выявление причин и условий противоправного поведения, разъяснение о социальных и правовых последствиях правонарушения и убеждение в необходимости законопослушного поведения.

Статья 24. Официальное предупреждение о недопустимости совершения правонарушения

1. Лицу, от которого исходит угроза совершения правонарушения, органами внутренних дел выносится официальное предупреждение о недопустимости совершения правонарушения.

2. В официальном предупреждении о недопустимости совершения правонарушения указываются: время и место его вынесения, кем и в отношении кого оно вынесено, характер угрозы совершения правонарушения, правовые последствия в случаях совершения правонарушения и нарушения официального предупреждения о недопустимости совершения правонарушения.

Официальное предупреждение о недопустимости совершения правонарушения вручается лицу, в отношении которого оно вынесено, под расписку. В случае отказа от подписания в нем делается запись об этом.

3. Официальное предупреждение о недопустимости совершения правонарушения выносится в отношении вменяемого лица, достигшего на момент его вынесения шестнадцатилетнего возраста.

4. Нарушение официального предупреждения о недопустимости совершения правонарушения влечет ответственность, предусмотренную Кодексом Республики Казахстан об административных правонарушениях.

5. Лицо, в отношении которого вынесено официальное предупреждение о недопустимости совершения правонарушения, органами внутренних дел ставится на наблюдательный учет.

Статья 25. Представление об устранении причин и условий, способствующих совершению правонарушений

1. В случае выявления причин и условий, способствующих совершению правонарушений, **государственные органы направляют** представление об их устранении **руководителю или должностному лицу соответствующей организации.**

2. **Руководитель или должностное лицо соответствующей организации в месячный срок обязан представить в письменном виде информацию о результатах рассмотрения представления и принятых мерах в государственный орган.**

Статья 26. Установление особых требований к поведению правонарушителя

1. Судом могут быть установлены особые требования к поведению правонарушителя в целях предупреждения совершения этим лицом новых правонарушений.

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

3. Установление особых требований к поведению правонарушителя влечет за собой ограничение определенных прав и возложение определенных обязанностей на лицо, совершившее административное правонарушение.

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

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

Статья 27. Назначение и ведение учетов

1. В целях определения круга лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений, субъекты профилактики правонарушений ведут следующие виды учетов:

- 1) наблюдательный учет;
- 2) профилактический учет.

2. Не требуется согласие лиц, состоящих на учетах, для включения сведений о них в учеты субъектов профилактики правонарушений, если иное не предусмотрено законами Республики Казахстан.

3. Сведения, содержащиеся в учетах, могут быть использованы исключительно в пределах решения задач по профилактике правонарушений, входящих в компетенцию субъекта профилактики правонарушения.

4. Постановление на учеты может быть обжаловано заинтересованными лицами в порядке, установленном законодательством Республики Казахстан.

5. Ведение учетов осуществляется в порядке, установленном центральными исполнительными органами субъектов профилактики правонарушений в пределах их компетенции.

Статья 28. Наблюдательный учет

1. Наблюдательный учет ведется для мониторинга информации о лицах, склонных к противоправному поведению, и (или) совершивших правонарушения.

2. Наблюдательный учет ведется в отношении:

1) лиц, которым вынесено официальное предупреждение о недопустимости совершения правонарушения;

2) лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией или токсикоманией;

3) лиц, ранее судимых за преступления против личности, собственности и общественного порядка;

4) лиц, отбывших наказание за тяжкие и особо тяжкие преступления или судимых два и более раза к лишению свободы за умышленное преступление, в отношении которых не установлен административный надзор;

5) иностранцев и лиц без гражданства, нарушающих правила пребывания в Республике Казахстан.

Законами Республики Казахстан могут быть предусмотрены и иные основания для постановки на наблюдательный учет.

3. Основаниями для постановки на наблюдательный учет лиц, указанных в пункте 2 настоящей статьи, являются:

1) официальные предупреждения о недопустимости совершения правонарушения;

2) документы органов здравоохранения по учету лиц, страдающих алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией;

3) постановления и приговоры судов.

4. Постановка на наблюдательный учет не влечет за собой ограничения прав и возложения обязанностей на лиц, состоящих на данном учете.

Статья 29. Профилактический учет

1. На профилактический учет ставится лицо, в отношении которого:

1) вынесено защитное предписание;

2) установлены особые требования к поведению;

3) принято решение об условно-досрочном освобождении от отбывания наказания;

4) установлен административный надзор;

5) назначено наказание, не связанное с изоляцией от общества, а также условно или с отсрочкой исполнения приговора.

Законами Республики Казахстан могут быть предусмотрены и иные основания для постановки на профилактический учет.

2. Профилактический контроль заключается в систематическом наблюдении за соблюдением установленных ограничений и выполнением возложенных обязанностей лицом, состоящим на профилактическом учете. Права и обязанности этих лиц, а также порядок осуществления за ними профилактического контроля определяются законами Республики Казахстан.

Глава 4. Заключительные положения

Статья 30. Ответственность за нарушение законодательства Республики Казахстан о профилактике правонарушений

Лица, виновные в нарушении законодательства Республики Казахстан о профилактике правонарушений, несут ответственность в порядке, установленном законами Республики Казахстан.

Статья 31. Порядок введения в действие настоящего Закона
Настоящий Закон вводится в действие по истечении десяти календарных дней **после его первого** официального опубликования.

Список исключенных статей

1. **Статья 5. Субъекты профилактики правонарушений**
2. **Статья 10. Уполномоченные органы в сфере финансового мониторинга и контроля, обеспечения поступлений налогов и других обязательных платежей в бюджет, таможенного дела, государственного имущества и приватизации, по работе с несостоятельными должниками**
3. **Статья 13. Органы национальной безопасности**
4. **Статья 17. Средства массовой информации**
5. **Статья 18. Органы по чрезвычайным ситуациям**
6. **Статья 26. Учреждения системы профилактики правонарушений, осуществляющие социальную реабилитацию и адаптацию**
7. **Статья 29. Профилактический учет и контроль**
8. **Статья 30. Постановка на профилактический учет**
9. **Статья 31. Профилактическая карточка и профилактическое дело**
10. **Статья 32. Прекращение контроля и снятие с профилактического учета**
11. **Статья 33. Основания прекращения контроля и снятия с профилактического учета**
12. **Статья 35. Права и обязанности лиц, в отношении которых применяются меры индивидуальной профилактики правонарушений**
13. **Статья 36. Обязанности должностных лиц и руководителей организаций по профилактике правонарушений**
14. **Статья 37. Контроль и надзор за деятельностью субъектов профилактики правонарушений**
15. **Статья 39. Подготовка кадров для системы профилактики правонарушений**
16. **Статья 40. Научная обоснованность профилактики правонарушений**