Документ предоставлен [КонсультантПлюс](http://www.consultant.ru)

ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ОСНОВЫ РАЗРАБОТКИ И РЕАЛИЗАЦИИ

ПРОГРАММ ПРОФИЛАКТИКИ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

А.Г. МУСЕИБОВ, А.В. БОРБАТ

Мусеибов Абдула Гулиевич, главный научный сотрудник Всероссийского научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Российской Федерации, доктор юридических наук, доцент.

Борбат Андрей Владимирович, доцент кафедры государственно-правовых и уголовно-правовых дисциплин Российского экономического университета имени Г.В. Плеханова, кандидат юридических наук, доцент, заслуженный юрист Российской Федерации, почетный сотрудник Министерства внутренних дел Российской Федерации.

Раскрываются правовые и организационные основы разработки и реализации программ профилактики правонарушений. Предложены рекомендации по структуре и содержанию данных программ.

Ключевые слова: правонарушения, предупреждение правонарушений, профилактика правонарушений, программы профилактики правонарушений, структура и содержание программ профилактики правонарушений.

Legal and Organizational Grounds of the Development and Implementation of a Crime Prevention Program

A.G. Museibov, A.V. Borbat

Museibov Abdula G., Chief Research Scientist of the National Research Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor.

Borbat Andrey V., Assistant Professor of the Department of State, Criminal and Legal Disciplines of the Plekhanov Russian University of Economics, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Employee of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation.

Legal and organizational bases for the development and implementation of crime prevention programs are disclosed. Recommendations on the structure and content of these programs are suggested.

Key words: offenses, prevention of offenses, crime prevention, crime prevention programs, structure and content of offenses prevention programs.

Программно-целевой метод решения приоритетных социальных задач и управления социальными процессами, широко применяемый в деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, признан в Федеральном законе от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" (в ред. от 03.07.2016) <1> одним из принципов стратегического планирования, который согласно п. 13 ст. 7 данного Федерального закона означает определение приоритетов и целей социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, разработку взаимоувязанных по целям, срокам реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ и определение объемов и источников их финансирования.

--------------------------------

<1> СЗ РФ. 2014. N 26 (часть I). Ст. 3378.

Согласно ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации порядок принятия решений о разработке государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъекта Российской Федерации, муниципальных программ и формирования и реализации указанных программ устанавливается соответственно нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, муниципальным правовым актом местной администрации муниципального образования.

Понятие и требования к структуре и содержанию государственных программ Российской Федерации, а также порядок их разработки и реализации определены в Постановлении Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 N 588 "Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации" (в ред. от 12.10.2017) <2>. Государственной программой в соответствии с данным нормативным правовым актом является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации. Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти.

--------------------------------

<2> СЗ РФ. 2010. N 32. Ст. 4329.

В конкретизированной форме требования к разработке проектов государственных программ и подготовке отчетов о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ определены в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных Приказом Минэкономразвития России от 16.09.2016 N 582 (в ред. от 15.03.2017) <3>.

--------------------------------

<3> Официальный интернет-портал правовой информации: http://www.pravo.gov.ru (дата обращения: 10.04.2017).

Государственные программы на региональном уровне разрабатываются и реализуются в настоящее время на основе принятых в большинстве субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов о порядке разработки и реализации данных программ, а также утвержденных перечней выполняемых государственных программ субъектов Российской Федерации. В качестве примера можно указать на нормативный правовой акт г. Москвы "Порядок разработки и реализации государственных программ города Москвы", утвержденный Постановлением Правительства Москвы от 04.03.2011 N 56-ПП (в ред. от 17.10.2016) <4>. Наряду с этим, Приказом Департамента экономической политики и развития г. Москвы и Департамента финансов г. Москвы от 17.12.2013 N 269/143-ПР (в ред. от 04.08.2015) утверждены Методические указания по разработке и реализации государственных программ города Москвы, конкретизирующие положения указанного Постановления Правительства Москвы.

--------------------------------

<4> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. 15 марта. N 15.

Разработка и реализация федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации государственных программ профилактики правонарушений являются в настоящее время обязательными. В соответствии со ст. 29 Федерального закона от 23.06.2016 N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" <5> функционирование системы профилактики правонарушений осуществляется на основе государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений. Финансирование расходов субъектов профилактики правонарушений, связанных с реализацией государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов Российской Федерации, муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений, осуществляется за счет и в пределах средств, выделенных соответствующим субъектам профилактики правонарушений. Согласно ст. 7 данного Федерального закона федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации в целях реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений в соответствии с требованиями бюджетного законодательства Российской Федерации и законодательства Российской Федерации в сфере стратегического планирования разрабатывают государственные программы Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений и государственные программы субъектов Российской Федерации в сфере профилактики правонарушений соответственно. Органы местного самоуправления вправе разрабатывать муниципальные программы в сфере профилактики правонарушений.

--------------------------------

<5> СЗ РФ. 2016. N 26 (часть I). Ст. 3851.

В настоящее время на федеральном уровне разработано и реализуется значительное число государственных программ, выполнение мероприятий которых способствует предупреждению правонарушений. Таковыми являются, в частности, Государственная программа Российской Федерации "Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2016 - 2020 годы", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2015 N 1493 (в ред. от 13.10.2017) <6>, Государственная программа Российской Федерации "Развитие образования" на 2013 - 2020 годы", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 N 295 (в ред. от 31.03.2017) <7>, Государственная программа Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 N 313 (в ред. от 12.08.2017) <8>, Федеральная целевая программа "Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах", утвержденная Постановлением Правительства Российской Федерации от 03.10.2013 N 864 (в ред. от 11.10.2016) <9>. Однако данные Государственные программы не нацелены напрямую на решение задач предупреждения правонарушений.

--------------------------------

<6> СЗ РФ. 2016. N 2 (часть I). Ст. 368.

<7> СЗ РФ. 2014. N 17. Ст. 2058.

<8> СЗ РФ. 2014. N 18 (часть II). Ст. 2159.

<9> СЗ РФ. 2013. N 41. Ст. 5183.

В Государственной программе Российской Федерации "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности", утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15.04.2014 N 345 (в ред. от 31.03.2017) <10> и рассчитанной на реализацию до 2020 г., предусмотрены мероприятия по профилактике преступлений только органами внутренних дел. Цели, задачи, принципы и основные направления деятельности уполномоченных государственных органов, а также органов местного самоуправления, иных органов и организаций в сфере обеспечения общественной безопасности, включая сферу предупреждения преступлений, определены в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации, утвержденной Президентом Российской Федерации 14.11.2013 N Пр-2685. В Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 N 683 <11>, перечислены виды преступлений и преступной деятельности, относящиеся к основным угрозам государственной и общественной безопасности, а также определены главные направления обеспечения общественной безопасности, включая совершенствование единой государственной системы профилактики преступности. Однако целевая федеральная программа профилактики правонарушений в настоящее время еще не разработана.

--------------------------------

<10> СЗ РФ. 2014. N 18 (часть IV). Ст. 2188.

<11> СЗ РФ. 2016. N 1 (часть II). Ст. 212.

Во многих субъектах Российской Федерации приняты и действуют законодательные акты о профилактике правонарушений, положения которых после вступления в силу Федерального закона от 23.06.2016 N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" приведены в соответствие с его нормами и предусматривают осуществление деятельности по профилактике правонарушений на основе государственных программ субъектов Российской Федерации и муниципальных программ в данной сфере. Такие законы действуют, в частности, в Амурской, Воронежской, Московской, Нижегородской областях, Краснодарском крае, Республиках Алтай и Башкортостан, городах Москва и Санкт-Петербург.

В большинстве субъектов Российской Федерации региональные целевые программы по предупреждению правонарушений принимались и реализовывались еще до вступления в силу нормативных правовых предписаний об обязательности их разработки, поскольку реализация таких программ давала, как правило, положительный эффект. В качестве примера можно привести Государственную программу "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Оренбургской области на 2013 - 2020 годы", утвержденную Постановлением Правительства Оренбургской области от 25.09.2014 N 697-пп (в ред. от 28.09.2017) <12>, Государственную программу "Обеспечение общественной безопасности и противодействие преступности в Хабаровском крае (2014 - 2020 годы)", утвержденную Постановлением Правительства Хабаровского края от 31.12.2013 N 482-пр (в ред. от 19.10.2017) <13>, Государственную программу "Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Республике Татарстан на 2014 - 2020 годы", утвержденную Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан N 764 от 16.10.2013 (в ред. от 04.10.2017) <14>, Государственную программу Приморского края "Безопасный край" на 2015 - 2020 годы", утвержденную Постановлением Администрации Приморского края от 03.12.2014 N 495-па (в ред. от 18.09.2017) <15>. В последующем в данные Программы вносились изменения и дополнения в целях обеспечения соответствия их положений изменившимся социально-экономическим условиям и нормам действующего законодательства.

--------------------------------

<12> Оренбуржье. 2014. 9 октября. N 158.

<13> Собрание законодательства Хабаровского края. 2013. N 12 (часть III).

<14> Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2013. N 78. Ст. 2624.

<15> Приморская газета. 2014. 5 декабря. N 137 (1002).

В значительной части ранее принятых и в настоящее время реализуемых Государственных программ субъектов Российской Федерации целевые программы профилактики правонарушений имеют статус подпрограммы, наряду с подпрограммой о предупреждении и минимизации последствий чрезвычайных ситуаций. Примером могут послужить, в частности, Государственная программа города Москвы "Безопасный город", утвержденная Постановлением Правительства Москвы от 23.09.2011 N 443-ПП (в ред. от 28.03.2017) <16>, Государственная программа Ленинградской области "Безопасность Ленинградской области", утвержденная Постановлением Правительства Ленинградской области от 14.11.2013 N 396 (в ред. от 20.07.2017) <17>, Государственная программа Амурской области "Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, а также обеспечение безопасности населения области на 2014 - 2020 годы", утвержденная Постановлением Правительства Амурской области от 25.09.2013 N 454 (в ред. от 25.09.2017) <18>.

--------------------------------

<16> Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2011. 7 октября. N 56.

<17> Официальный интернет-портал Администрации Ленинградской области: http://www.lenobl.ru, 11.02.2014.

<18> Амурская правда. 2013. 9 ноября. N 211.

В отдельных субъектах Российской Федерации приняты новые государственные программы либо подпрограммы профилактики правонарушений с учетом положений действующего законодательства в данной сфере. Среди них можно указать, в частности, региональную программу Новосибирской области "Профилактика правонарушений на территории Новосибирской области на 2017 - 2019 годы", утвержденную Постановлением Правительства Новосибирской области от 29.06.2017 N 246-п <19>, и Государственную программу Московской области "Безопасность Подмосковья" на 2017 - 2021 годы", утвержденную Постановлением Правительства Московской области от 25.10.2016 N 794/39 <20>.

--------------------------------

<19> Советская Сибирь. 2017. 5 июля. N 27.

<20> Информационный вестник Правительства Московской области. 2017. 28 февраля. N 2.

Государственные программы профилактики правонарушений в соответствии с требованиями к государственным программам, определенными нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, имеют унифицированную структуру. Они состоят из паспорта, текстовой части и приложений. В паспорте государственной программы определяются наименование, цели, конечные результаты с разбивкой по годам реализации, задачи, координатор, ответственные исполнители и соисполнители, объем финансовых ресурсов по всем источникам с разбивкой по годам реализации, этапы и сроки реализации государственной программы. В текстовую часть государственной программы включаются: подробная характеристика текущего состояния сферы реализации программы с указанием основных показателей и формулировкой основных проблем; прогноз развития сферы реализации и планируемые показатели по итогам реализации государственной программы; описание целей и задач государственной программы; сроки и этапы реализации государственной программы с указанием плановых значений конечных результатов государственной программы; обоснование состава и значений конечных результатов государственной программы и непосредственных результатов основных мероприятий по годам реализации государственной программы; обоснование объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации государственной программы; обоснование объема финансовых ресурсов, необходимых для реализации государственной программы (по годам реализации государственной программы); методы оценки эффективности и результативности реализации государственной программы. Приложения к государственной программе составляются по форме, установленной нормативными правовыми актами о порядке разработки и реализации государственных программ.

Оптимальным является разработка и реализация программ профилактики правонарушений в виде отдельной государственной программы, поскольку это обеспечивает более глубокий анализ имеющихся проблем и большую мобилизацию сил и средств для решения задач в данной сфере. Подпрограммами данной государственной программы могут быть в таких случаях программа профилактики преступлений и программа профилактики административных правонарушений.

Наименование государственной программы профилактики правонарушений и ее подпрограмм следует составлять с соблюдением терминологии, используемой в законодательстве о профилактике правонарушений. При этом необходимо учитывать, что понятие "предупреждение преступлений" шире понятия "профилактика преступлений" и включает в себя наряду с профилактикой преступлений также предотвращение готовящихся и пресечение начатых преступлений, а понятие "противодействие преступлениям" - шире понятия "предупреждение преступлений", поскольку включает в себя наряду с предупреждением преступлений также деятельность по их выявлению, раскрытию и расследованию.

Целями государственной программы профилактики правонарушений в региональных государственных программах определяются, как правило, профилактика преступлений и иных правонарушений или совершенствование системы профилактики правонарушений, снижение уровня преступности, создание условий для обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Представляется более правильным определение целями данной программы совершенствование системы профилактики правонарушений, повышение эффективности деятельности по профилактике преступлений и административных правонарушений.

Задачи и целевые индикаторы (состав и значения конечных результатов) государственной программы профилактики правонарушений определяются по результатам анализа текущего состояния, структуры и динамики преступности, уровня распространенности отдельных видов и категорий правонарушений, причин и условий, способствующих их совершению, и прогноза развития ситуации в сфере противодействия преступлениям и административным правонарушениям на соответствующей территории. В разных субъектах Российской Федерации они могут быть различными.

Мероприятия государственной программы профилактики правонарушений определяются как по результатам анализа конкретной ситуации в сфере реализации программы, так и с учетом положений законодательства о мерах профилактики правонарушений и противодействия отдельным видам и категориям преступлений.

Основные направления, виды и формы профилактики правонарушений в целом, а также полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений предусмотрены в Федеральном законе от 23.06.2016 N 182-ФЗ "Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации" <21> (ст. ст. 6, 11, 12, 15 и 17), а также в законодательстве субъектов Российской Федерации о профилактике правонарушений. В частности, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствии со ст. ст. 11 и 12 данного Федерального закона вправе осуществлять профилактику правонарушений в таких формах профилактического воздействия, как: правовое просвещение и правовое информирование; социальная адаптация; ресоциализация; социальная реабилитация; помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми. Содержание указанных форм профилактического воздействия раскрывается, соответственно, в ст. ст. 18, 24 - 27 названного выше Федерального закона.

--------------------------------

<21> СЗ РФ. 2016. N 26 (часть I). Ст. 3851.

Полномочия высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере противодействия преступности, в том числе терроризму, экстремизму и коррупции, и профилактики правонарушений, включая организацию охраны общественного порядка на территории муниципального района и городского округа муниципальной милицией, оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин, разработку и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, предусмотрены соответственно в Федеральном законе от 06.10.1999 N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. от 29.07.2017) (ст. 21) <22> и Федеральном законе от 06.10.2003 N 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" (в ред. от 29.07.2017) (ст. ст. 15 и 17) <23>. Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере противодействия терроризму определены в Федеральном законе от 06.03.2006 N 35-ФЗ "О противодействии терроризму" (в ред. от 06.07.2016) (ст. ст. 5.1 и 5.2) <24>. Основные направления и меры противодействия, в том числе профилактики, экстремистской деятельности предусмотрены в Федеральном законе от 25.07.2002 N 114-ФЗ "О противодействии экстремистской деятельности" (в ред. от 23.11.2015) (ст. ст. 3, 5 - 16) <25>. Меры по профилактике коррупции предусмотрены в Федеральном законе от 25.12.2008 N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" (в ред. от 03.04.2017) (ст. 6) <26>. Меры противодействия незаконному обороту и профилактики незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании предусмотрены в Федеральном законе от 08.01.1998 N 3-ФЗ "О наркотических средствах и психотропных веществах" (в ред. от 03.07.2016) (ст. ст. 40 - 53.4) <27>.

--------------------------------

<22> СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005.

<23> СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822.

<24> СЗ РФ. 2006. N 11. Ст. 1146.

<25> СЗ РФ. 2002. N 30. Ст. 3031.

<26> СЗ РФ. 2008. N 52 (часть 1). Ст. 6228.

<27> СЗ РФ. 1998. N 2. Ст. 219.

Сроки реализации действующих государственных программ субъектов Российской Федерации определены в них по-разному: в одних случаях они увязаны со сроками бюджетного цикла и составляют три года, в других - составляют 5 - 6 лет либо определены до 2020 года. Наиболее оптимальным из них следует признать первый вариант.

Важным фактором достижения поставленных программных целей и решения задач профилактики правонарушений является выделение достаточных объемов финансирования на реализацию государственной программы, определяемых с учетом требований бюджетного законодательства Российской Федерации.