ПРАВИТЕЛЬСТВЕННАЯ КОМИССИЯ ПО ПРОФИЛАКТИКЕ ПРАВОНАРУШЕНИЙ

ул. Житная, 16, Москва, 119049

30.03.2018 № 12/1504

На № _____ от _____

Высшим должностным лицам
(руководителям высших
исполнительных органов
государственной власти)
субъектов Российской Федерации
(по списку)

О направлении методических рекомендаций

Во исполнение протокольного поручения (пункт 3 раздела 1) совместного выездного совещания Секретаря Совета Безопасности Российской Федерации и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе от 23 октября 2017 г. (г. Барнаул) направляются разработанные секретариатом Правительственной комиссии по профилактике правонарушений методические рекомендации в сфере профилактики правонарушений.

Приложение: по тексту, на 9 л.

Заместитель председателя,
первый заместитель Министра
внутренних дел Российской Федерации А.В. Горовой

исп. М.Ю. Большаков
(495) 667-03-66

ПРАВИТЕЛЬСТВО
Свердловской области
05.04.2018
Вх.№ 16-4358

Методические рекомендации
в сфере профилактики правонарушений

В соответствии со Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, утверждённой Указом Президента Российской Федерации от 31 декабря 2015 г. № 683, совершенствование единой государственной системы профилактики преступности является составной частью государственной и общественной безопасности, посредством реализации которой обеспечивается национальная безопасность Российской Федерации.

Решению данной задачи служит разработанная по инициативе МВД России и утверждённая Президентом Российской Федерации (от 14 ноября 2013 г. № Пр-2685) Концепция общественной безопасности в Российской Федерации[1], которая является документом стратегического планирования и представляет основу для конструктивного взаимодействия уполномоченных федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, организаций и институтов гражданского общества, граждан в сфере обеспечения общественной безопасности.

В соответствии с Концепцией одним из основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности в Российской Федерации в области противодействия преступным и иным противоправным посягательствам является совершенствование системы профилактики правонарушений, включающее в себя: выявление причин и условий, способствующих совершению правонарушений, а также принятие мер по их устранению; реализацию федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по предупреждению правонарушений; совершенствование механизмов социальной адаптации и реабилитации лиц, склонных к совершению преступлений (в том числе страдающих наркотической и алкогольной зависимостью, лиц без определенного места жительства); предупреждение безнадзорности, беспризорности, правонарушений и антиобщественных действий, совершаемых несовершеннолетними.

Федеральным законом от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации»[2] регламентированы в рамочном формате правовые основы формирования и функционирования системы профилактики правонарушений в Российской Федерации, объединяющей действующие региональные системы профилактики правонарушений.

Законом определены субъекты профилактики правонарушений (статья 5) и основные её направления (статья 6).

Отдельной статьёй (статья 11) прописаны полномочия органов власти субъектов в сфере профилактики, среди которых: реализация государственной политики и нормативно-правовое регулирование в этой сфере; обеспечение взаимодействия субъектов профилактики правонарушений; создание координационных органов в сфере профилактики; утверждение и контроль исполнения бюджетов субъектов в части расходов на профилактику; непосредственно профилактика правонарушений в тех формах профилактического воздействия, которые отнесены к компетенции регионов.

[1] Далее – «Концепция».
[2] Далее – «Закон», «Федеральный закон № 182-ФЗ».

К этим формам Законом (статья 17) отнесено: правовое просвещение и правовое информирование, социальная адаптация, ресоциализация, социальная реабилитация и помощь лицам, пострадавшим от правонарушений или подверженным риску стать таковыми.

В целях обеспечения реализации государственной политики в сфере профилактики правонарушений, а также координации этой деятельности создаются и функционируют межведомственный, ведомственные и региональные координационные органы.

В настоящее время в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 28 марта 2008 г. № 216 на федеральном уровне в качестве такого органа функционирует Правительственная комиссия по профилактике правонарушений[1].

Комиссия является координационным органом, образованным для обеспечения согласованных действий заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений.

Комиссия, в числе прочих полномочий, имеет право формировать рабочие группы из числа представителей и специалистов заинтересованных органов и учреждений для выездов в субъекты Российской Федерации с целью изучения состояния организации работы по взаимодействию заинтересованных органов исполнительной власти при реализации мер в системе государственной профилактики правонарушений.

Организационно-техническое обеспечение деятельности Комиссии осуществляется Министерством внутренних дел Российской Федерации. На официальном сайте МВД России отдельный раздел посвящен Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, в нём публикуются основные сведения о её деятельности, протоколы заседаний, а также различные информационно-аналитические и справочные материалы (https://мвд.рф/mvd/sovorg/prav_kom).

Решения, принимаемые Комиссией в соответствии с её компетенцией, являются обязательными для исполнения федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, иными органами и организациями, реализующими меры по предупреждению преступлений и иных правонарушений.

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

На сегодняшний день межведомственные комиссии по профилактике правонарушений[2] функционируют практически во всех субъектах Российской

[1] Далее – «Комиссия».
[2] Далее – «Межведомственная Комиссия».

Федерации (за исключением Московской области и города федерального значения Севастополя[1]).

Межведомственные Комиссии обеспечивают согласованность действий органов исполнительной и законодательной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных, контролирующих (надзирающих) органов, учреждений социальной сферы, общественных объединений по выработке и реализации мероприятий в сфере профилактики правонарушений, направленных на укрепление на территории региона законности, правопорядка, защиты прав и свобод граждан.

Как правило, Межведомственную Комиссию возглавляет заместитель главы администрации субъекта Российской Федерации.

Председатель руководит её деятельностью и несёт персональную ответственность за выполнение возложенных на неё задач. Заместителем председателя, в большинстве случаев, назначается руководитель территориального органа МВД России на региональном уровне.

Преимущественно в состав данных Межведомственных Комиссий включаются представители следующих субъектов профилактики:

региональных органов исполнительной власти в сфере образования, социальной защиты населения, здравоохранения, занятости населения, охраны труда, а также по делам молодежи, печати и информации, физической культуры и спорта, культуры, искусства и туризма;

федеральных органов исполнительной власти по субъекту Российской Федерации:

территориальных органов МВД России на региональном уровне;

территориальных органов и учреждений Федеральной службы исполнения наказаний;

территориальных органов Федеральной службы безопасности (при необходимости – пограничных органов ФСБ России);

территориальных органов Федеральной налоговой службы;

территориальных подразделений Следственного комитета Российской Федерации;

территориальных органов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий;

территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека;

территориальных органов Федеральной службы по надзору в сфере транспорта.

В качестве задач Межведомственной Комиссии рекомендуется определять:

выработку мер единой региональной политики профилактики правонарушений, направленных на повышение эффективности работы по выявлению и устранению причин и условий, способствующих совершению правонарушений;

[1] В ходе выезда в феврале 2018 года межведомственной рабочей группы при Правительственной комиссии по профилактике правонарушений в г. Севастополь, в рабочем порядке получено подтверждение положительного решения о создании данного координационного органа.

обеспечение взаимодействия органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, муниципальными образованиями, другими организациями и учреждениями, независимо от их организационно-правовой формы и форм собственности, в целях проведения единой региональной политики по профилактике правонарушений;

координацию деятельности комиссий по профилактике правонарушений органов местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации;

организацию разработки и контроль выполнения комплексной программы профилактики правонарушений в субъекте Российской Федерации.

Положение о Межведомственной Комиссии утверждается и корректируется лицом, замещающим высшую государственную должность субъекта Российской Федерации. Деятельность данной комиссии организовывается на плановой основе (план работы формируется на год), с учётом предложений членов комиссии, основанных на анализе причин и условий, препятствующих обеспечению правопорядка и безопасности граждан в регионе.

Наряду с рассмотрением плановых вопросов профилактики правонарушений на заседаниях Межведомственной Комиссии заслушиваются её участники, руководители иных заинтересованных ведомств, главы муниципальных районов.

На каждого заслушиваемого целесообразно составлять отдельную справку с отражением имеющихся недостатков, не позволяющих эффективно осуществлять профилактическую работу.

С целью оперативного доведения информации до органов местного самоуправления целесообразно более широко вводить в практику рассмотрение вопросов с главами муниципальных районов (в том числе в интересах органов внутренних дел) в режиме видео-конференц-связи.

В рамках Межведомственной Комиссии рекомендуется создавать на региональном уровне рабочие группы в целях осуществления совместных выездов в муниципальные районы для изучения эффективности решения проблемных вопросов по линии профилактики правонарушений, выполнения рекомендаций Правительственной комиссии по профилактике правонарушений, а также региональной Межведомственной Комиссии, оказания методической и практической помощи.

Одновременно в ходе проведения совместных выездов в муниципальные районы необходимо изучать контрольно-наблюдательные дела о работе муниципальных комиссий по профилактике правонарушений, установить наличие информационно-справочных материалов, плана работы, протоколов заседаний комиссий, должностных инструкций (регламентов) ответственных лиц.

Кроме того, следует оценивать эффективность проводимой профилактической работы и вынесенных на обсуждение вопросов, наличие принятых решений, а также осуществления контроля за их исполнением.

По результатам каждого выезда составляется акт ознакомления с результатами работы межведомственной комиссии по профилактике правонарушений на территории соответствующего муниципального района, который подписывается представителями территориального органа МВД России на региональном уровне, администрации региона, руководителями администрации района и прокуратуры района.

Ресурсное обеспечение мероприятий в сфере профилактики правонарушений в Российской Федерации осуществляется, прежде всего, посредством реализации государственных и муниципальных программ (пункт 3 часть 2 статьи 6 Закона).

Статья 7 Федерального закона № 182-ФЗ обязывает органы исполнительной власти субъектов разрабатывать региональные государственные программы в сфере профилактики правонарушений, в рамках которых организуются и финансируются соответствующие мероприятия.

На практике эти мероприятия связаны с:

внедрением, развитием и поддержанием работоспособности систем правоохранительного сегмента АПК «Безопасный город»;

формированием условий для функционирования народных дружин и иных объединений правоохранительной направленности;

созданием учреждений для оказания услуг по предоставлению временного приюта и доврачебной помощи лицам, находящимся в общественных местах в состоянии опьянения и утратившим способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке;

ресоциализацией и реабилитацией лиц, освободившихся из мест лишения свободы, больных наркоманией, в том числе созданием специализированных учреждений социальной адаптации;

профилактикой безнадзорности и беспризорности несовершеннолетних, включая организацию досуга, в том числе летнего отдыха, детей из неблагополучных семей, находящихся в сложной жизненной ситуации, профилактикой подростковой преступности;

материально-техническим обеспечением, а также капитальным строительством (ремонтом) зданий (помещений) в интересах органов внутренних дел.

В 2017 году впервые в практике формирования расходной части бюджетных обязательств была предусмотрена возможность, установленная частью 4 статьи 7 Федерального закона от 19 декабря 2016 г. № 415-ФЗ «О федеральном бюджете на 2017 год и на плановый период 2018 и 2019 годов», о предоставлении субсидий федеральному бюджету из бюджетов субъектов Российской Федерации, не являющихся получателями дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в целях софинансирования исполнения расходных обязательств Российской Федерации по материально-техническому обеспечению деятельности полиции.

Так, в рамках реализации соответствующего соглашения из бюджета Свердловской области было выделено 300 млн рублей для нужд МВД России. В результате приобретено и в распоряжение полиции передано 240 автомобилей.

В текущем году данная норма сохранена (часть 3 статьи 7 Федерального закона от 5 декабря 2017 г. № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов»).

В настоящее время для нужд МВД России в бюджете Ленинградской области на 2018 – 2020 годы запланировано выделение денежных средств в сумме 300 млн рублей, Ямало-Ненецкого автономного округа – 94 млн рублей, Сахалинской области – 25 млн рублей.

Рекомендуется и другим регионам, не являющимся получателями дотаций, проработать возможность заключения соответствующих соглашений.

При этом задачей территориальных органов МВД России в рамках взаимодействия является обозначение перед главами регионов проблемных вопросов в сфере профилактики правонарушений, внесение предложений по включению соответствующих мероприятий в региональные программы и их финансовому обеспечению.

В прошедшем году территориальными органами МВД России в органы исполнительной власти субъектов было направлено более 600 обращений с предложениями по устранению имеющихся в регионах проблем в правоохранительной сфере. В результате положительно решено более 130 вопросов по учёту мероприятий правоохранительной направленности в действующих и разрабатываемых программах.

Например, в Республике Мордовия в рамках Государственной программы «Формирование информационного общества в Республике Мордовия в период до 2020 года» выделены дополнительные средства в размере 15 764,2 тыс. рублей на закупку носимых видеорегистраторов и терминалов зарядки для оснащения подразделений полиции. Почти на треть (+28,3%, до 21,2 тыс. рублей) увеличено финансирование программного мероприятия по выплате вознаграждения гражданам, добровольно сдавшим оружие, вдвое (+105%, до 12 300 тыс. рублей) – на мероприятие «Проведение комплекса мер по увеличению антитеррористической защищённости объектов спортивной инфраструктуры»[1].

В Краснодарском крае в результате проведённой работы выделены участковые пункты полиции в двух районах (Успенском и Усть-Лабинском районах)[2].

В г. Санкт-Петербурге и Ленинградской области приняты меры по развитию системы информирования участников дорожного движения о транспортной ситуации. С этой целью дополнен соответствующий раздел государственной программы «Развитие транспортной системы Санкт-Петербурга на 2015-2020 годы» мероприятиями по реконструкции и модернизации существующей автоматизированной системы управления дорожного движения и выведением на табло информации о ситуации на дорогах[3].

В Красноярском крае для оказания помощи территориальным органам МВД России на районом уровне в разработке и отстаивании интересов при формировании муниципальных программ профилактики правонарушений, а также в целях выработки единой структуры и необходимости переработки уже принятых программ разработан макет программы профилактики правонарушений. В результате проведённой работы в 2017 году приняты программы профилактики в шести муниципальных образованиях Красноярского края.

В Нижегородской области с учётом мнения областного ГУ МВД России на реализацию государственной программы «Обеспечение общественного правопорядка и противодействие преступности в Нижегородской области на 2015-2020 годы» из бюджета в 2016 году выделено 243,6 млн рублей *(в 2017 г. – 144 млн рублей)*, из которых 156,04 млн рублей – на содержание сегментов АПК «Безопасный город» *(в 2017 г. – 134,3 млн рублей)* и более 86,8 млн рублей *(в 2017 г. – 9,7 млн рублей)* – на развитие материально-технической базы подразделений полиции.

[1] Информационное письмо МВД по Республики Мордовия (исх. № 6/1147 от 26.06.2017).
[2] Информационное письмо ГУ МВД России по Краснодарскому краю (исх. № 15/6-671 от 01.08.2017).
[3] Информационное письмо ГУ МВД России по г. Санкт-Петербургу и Ленинградской области (исх. № 2/1-892 от 31.07.2017).

Справочно: В результате для нужд сотрудников областного ГУ МВД России было приобретено: 430 носимых видеорегистраторов и 212 ноутбуков (для сотрудников ППСП); 74 автомобиля Лада «Веста», 5 автомобилей «Нива», 10 мотоциклов и один автомобиль TOYOTA Camry; 98 автомобильных видеорегистраторов; 10 мобильных металлодетекторов и радиостанций; 3 лошади (для кавалерийского взвода полка ППСП); 31 алкотестер; 17 приборов для измерения габаритных параметров транспортных средств, 20 блокираторов колеса, 17 приборов технической диагностики рулевого управления, 21 прибор технической диагностики шин, 12 газоанализаторов и приборов для определения дымности в отработавших газах, 2 прибора для измерения светопропускания стекол.

При подготовке обоснования выделения денежных средств на программы профилактики правонарушений на муниципальном уровне представляется интересным опыт Республики Бурятия, где внедрён и реализован проект о выделении субсидии бюджетам муниципальных районов (городских округов) на мероприятия по охране правопорядка и общественной безопасности, повышению безопасности дорожного движения в размере 10% от суммы штрафов за административные правонарушения в области безопасности дорожного движения, наложенных и взысканных на территории муниципальных образований.

Предоставление субсидий осуществляется в рамках реализации подпрограмм «Профилактика правонарушений и обеспечение общественного порядка» государственной программы Республики Бурятия «Совершенствование государственного управления (2013-2020 годы)». В 2016 и 2017 годах сумма субсидий из республиканского бюджета составила по 21 662,9 тыс. рублей ежегодно.

Справочно: Средства субсидий в 2016 году были израсходованы на развитие систем видеонаблюдения; безопасность дорожного движения; обеспечение деятельности народных дружин (форменное обмундирование, жилеты, канцтовары, оргтехника, приобретение горюче-смазочных материалов для обеспечения автотранспорта, задействованного в проведении народными дружинами профилактических рейдов); изготовление печатной продукции, баннеров и иных агитационных материалов профилактического характера; ремонт участковых пунктов полиции и иные профилактические мероприятия.

Говоря о финансировании, нельзя оставить без внимания вопрос принятия и реализации муниципальных программ в сфере профилактики правонарушений в условиях высокой дотационности бюджетов в отдельных регионах Российской Федерации.

Статьями 7 и 12 Федерального закона № 182-ФЗ, статьями 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] определено, что выполнение мероприятий в сфере профилактики правонарушений является правом, а не обязанностью органов местного самоуправления.

В то же время статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ предусмотрен ряд полномочий органов местного самоуправления в сфере профилактики правонарушений:

обеспечение безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах местного значения;

участие в профилактике терроризма и экстремизма, минимизации и (или) ликвидации их последствий;

[1] Далее – «Федеральный закон № 131-ФЗ».

организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью;

оказание поддержки гражданам и их объединениям, участвующим в охране общественного порядка, создание условий для деятельности народных дружин;

предоставление помещения для работы на обслуживаемом административном участке сотруднику, замещающему должность участкового уполномоченного полиции;

оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям;

противодействие коррупции.

Муниципальные образования при необходимости вправе устанавливать и исполнять расходные обязательства на реализацию мероприятий по указанным направлениям вне зависимости от наличия дотаций в их бюджетах.

При этом согласно статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации органы местного самоуправления самостоятельно определяют формы и направления расходования средств бюджетов.

Учитывая изложенное, препятствия по финансированию в муниципальных программах мероприятий правоохранительной направленности по вопросам, отнесённым к полномочиям органов местного самоуправления и предусмотренным статьями 14, 15, 16 Федерального закона № 131-ФЗ, отсутствуют.

Кроме того, в соответствии со статьями 139, 139.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 63.1 Федерального закона № 131-ФЗ в составе бюджета субъекта Российской Федерации могут предусматриваться субсидии и иные межбюджетные трансферты местным бюджетам на реализацию ими их отдельных расходных обязательств.

Цели и условия предоставления и расходования субсидий и иных межбюджетных трансфертов устанавливаются законами субъекта Российской Федерации и (или) нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта.

В случае недостатка средств муниципальных бюджетов на решение вопросов местного значения, а также при необходимости финансирования иных направлений расходов, органы местного самоуправления вправе обратиться в органы государственной власти субъекта Российской Федерации за предоставлением субсидий или иных межбюджетных трансфертов на эти цели.

Территориальные органы федеральных органов исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, ответственные за выполнение мероприятий региональных и муниципальных программ профилактики, ежеквартально представляют в установленном порядке в Межведомственную Комиссию (как правило, не позднее 15-го числа следующего за кварталом месяца) информацию об их исполнении.

Ход выполнения программ профилактики должен регулярно рассматриваться на заседаниях правительств (администраций) субъектов Российской Федерации и межведомственных комиссий, на которых следует заслушивать информацию исполнителей программ профилактики.

Учитывая, что в соответствии с пунктом 5 Правил проведения мониторинга в сфере профилактики правонарушений, утверждённых постановлением Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2016 г. № 1564, субъекты профилактики правонарушений в рамках осуществления мониторинга ежегодно представляют в Министерство внутренних дел Российской Федерации статистические данные в сфере профилактики правонарушений (до 1 апреля) и обобщенный результат мониторинга (до 1 мая), рекомендуется итоговые отчеты, включающие в том числе информацию о реализации программ профилактики правонарушений за прошедший год, направлять в межведомственные комиссии для обобщения ежегодно не позднее 1-го марта.

Таким образом, максимальное использование возможностей субъектов профилактики правонарушений на муниципальном и региональном уровнях, принятие и реализация финансово обеспеченных государственных и муниципальных программ профилактики, учитывающих вышеизложенные приоритетные направления, позволят эффективно устранять причины и условия совершения правонарушений.

Секретариат Правительственной комиссии
по профилактике правонарушений