

Федеральная служба Российской Федерации
по контролю за оборотом наркотиков

СИБИРСКИЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ

УДК 316:343.9

№ гос. регистрации 01201351033

Инв. № 02201451475

УТВЕРЖДАЮ
Начальник СибЮИ
ФСКН России
полковник полиции

И.А. Медведев

«___» _____ 2013 г.

ОТЧЕТ
О НАУЧНО-ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ РАБОТЕ

РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ В
СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ НАРКОМАНИИ И НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА
НАРКОТИКОВ В РОССИИ:
СОСТОЯНИЕ И ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ
(заключительный)

Шифр работы, присвоенный организацией: 48

Заместитель начальника
по научной работе
д.с.н., профессор

Д.Д. Невирко

Научный руководитель темы
старший научный сотрудник
лаборатории
организационно-научного
и редакционно-издательского отдела
к.ю.н.
подполковник полиции

Е.А. Димитрова

Красноярск 2013

СПИСОК ИСПОЛНИТЕЛЕЙ

Научный руководитель темы:
старший научный сотрудник
лаборатории ОНиРИО

к.ю.н.

подполковник полиции

Е.А. Димитрова
(реферат, введение,
раздел 1, 2,3
заключение,
обработка и анализ
эмпирического
материала)

Исполнители:

заведующая кафедрой
иностранных языков

к.п.н., доцент

Т.В. Куприянчик
(подборка и перевод
иностранной
литературы и
эмпирического
материала)

доцент кафедры
иностранных языков

к.филол.н., доцент

М.А. Арская
(подборка и перевод
иностранной
литературы и
эмпирического
материала)

РЕФЕРАТ

Отчет 84 с., 3 рис., 2 табл., 44 источника.

РЕГИОНАЛЬНАЯ ЦЕЛЕВАЯ ПРОГРАММА, ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПРОГРАММА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ПРОФИЛАКТИКА НАРКОМАНИИ, ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ, РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОГРАММЫ

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих и развивающихся в связи с разработкой и реализацией региональных целевых и государственных программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков в России.

Цель исследования: определение основных направлений совершенствования практики разработки и реализации региональных целевых и государственных программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков.

Исследование проводилось на основании анализа нормативно-правовых актов, региональных целевых (государственных) программ, действующих на территории Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, научной литературы, а также данных социологического опроса сотрудников 56 территориальных органов ФСКН России, а также иных документов и эмпирического материала.

В результате проведенного исследования, в процессе изучения и обобщения основного содержания и механизма реализации действующих на территории Российской Федерации региональных целевых и государственных программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, а также критериев оценки эффективности программ, подготовлен аналитический обзор и разработаны методические рекомендации.

Материалы исследования могут быть использованы в деятельности управлений аппаратов ГАК по федеральным округам и территориальных органов ФСКН России.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
1. ПРОГРАММНЫЙ МЕТОД КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОФИЛАКТИКИ НАРКОМАНИИ И НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	7
2. АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩИХ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ (ГОСУДАРСТВЕННЫХ) ПРОГРАММ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО И ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ	
2.1 Анализ содержания основных структурных элементов программ	20 22
2.2 Анализ оценки результатов реализации программ	50
2.3 Анализ ресурсного обеспечения программ	53
3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ (ГОСУДАРСТВЕННЫХ) ПРОГРАММ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ НАРКОМАНИИ И НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ	61
3.1 Общие рекомендации по разработке и реализации региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков	61
3.2 Рекомендации по формулировке основных структурных элементов программ	65
3.3 Рекомендации по порядку оценки программ	72
3.4 Рекомендации по решению проблем, возникающих в области определения ресурсного обеспечения программ	74
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	78
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	80

ВВЕДЕНИЕ

Распространение наркомании и связанной с ней наркопреступности, особенно в организованных формах, является на сегодняшний день фактором подрыва демографического, социально-экономического и оборонного потенциала России¹. Обострение наркоситуации в Российской Федерации в последние годы обусловило формирование комплекса мер, направленных на ее стабилизацию. Важнейшим шагом в этом направлении, стали разработка, принятие и реализация Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690 (далее – Стратегия). Согласно пп. «б» п. 46 Стратегии, совершенствованию организационного обеспечения антинаркотической деятельности, среди прочего будет способствовать разработка и реализация федеральных и региональных целевых программ в сфере противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту.

Учитывая это, практически во всех субъектах Российской Федерации были разработаны и приняты региональные целевые программы в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, с выделением бюджетных средств на их реализацию. В ряде регионов указанные программы действовали еще до принятия Стратегии, что свидетельствует о своевременной реакции региональной власти на возникновение соответствующих проблем.

Несмотря на повсеместное использование такого инструмента профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков как разработка, принятие и реализация региональных целевых программ, на сегодняшний день отсутствует его нормативное регулирование на федеральном уровне, в результате чего понятие, содержание, оценка эффективности региональных целевых программ, а также иные существенные их составляющие определяются исключительно на региональном уровне, что приводит к возникновению массы вопросов и проблем, а также к

¹Ролик А.И. Государственная антинаркотическая политика России и противодействие незаконному обороту наркотиков в Дальневосточном федеральном округе // Наркоконтроль, 2010, № 4.

разобщенности использования программного метода профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков.

Кроме того, внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации¹, включившего в качестве способа реализации программного метода государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации и муниципальные программы, сформировало ряд дополнительных вопросов, решение которых необходимо в целях обеспечения эффективной деятельности по профилактике наркомании и незаконного оборота наркотиков.

Таким образом, существует ряд проблем, затрудняющих процесс разработки и реализации программ профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, необходимость решения которых диктуется потребностями практических органов, что делает выполнение исследования по заявленной теме своевременным и актуальным.

¹ О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты российской федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса : Федеральный закон от 23 апреля 2013 года № 104 ФЗ

1. ПРОГРАММНЫЙ МЕТОД КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОФИЛАКТИКИ НАРКОМАНИИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Очевидно, что выработанная на сегодняшний день практика деятельности различных субъектов по профилактике наркомании и незаконного оборота наркотиков пока не отвечает остроте сложившейся наркоситуации. Для повышения эффективности этой работы необходима координация усилий центральных и региональных структур на этом направлении, широкая общественная поддержка, содействие организаций гражданского общества. Здесь крайне важна совместная информационная работа, профилактическая, антинаркотическая пропаганда.¹ Такая совместная работа в наилучшем качестве может быть осуществлена при ее планировании извне, с постановкой общих целей, задач, определением мероприятий, и, что не менее важно – с выделением денежных средств на их осуществление. Общеизвестно, что одним из лучших способов координации усилий в одном направлении (в нашем случае – в профилактике наркомании и незаконного оборота наркотиков), может являться использование программного метода планирования мероприятий.

Суть программного метода планирования заключается в распределении бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими государственными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии с приоритетами социально-экономического развития и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.²

¹ Паспорт Республиканской целевой программы Республики Северная Осетия – Алания «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2012-2014 годы».

² Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од.

Программный метод предполагает достижение цели, посредством специального выделения на это денежных средств в будущем, поскольку в рамках текущего финансирования ее достичь невозможно¹.

Представляется необходимым прибегать к программному методу решения проблемы лишь в тех случаях, когда проблема является широко распространенной и требует комплексного подхода к решению путем взаимодействия различных органов и организаций. Программа в этом случае выступает одним из эффективных средств для решения возникшей проблемы.² Проблема роста наркомании и незаконного оборота наркотиков в России без сомнения может быть отнесена к таковой, поскольку является трудноразрешимой и требует координации усилий и ресурсов различных субъектов.

Необходимость использования программного метода планирования при разработке региональных антинаркотических программ, связана с тем, что цели антинаркотической политики не могут быть сведены к текущим результатам деятельности профильных ведомств.³ Важно понять, что данная проблема находится на надведомственном уровне. Ее решение лежит в плоскости скоординированных действий всех ветвей и уровней власти.⁴ Плюсом планирования на надведомственном уровне является то, что оно осуществляется одновременно несколькими ведомствами при непосредственном государственном контроле. Следовательно, предполагается, что разрабатывать и реализовывать программу должны максимально возможное количество субъектов, способных осуществить положительное влияние на стабилизацию наркоситуации. Однако, с целью осуществления государственного контроля за реализацией программы, ее разработка и контроль должны быть сосредоточены в одних руках.

¹ Однако, учитывая постоянные сокращения объема выделенных на программу денежных средств в действительности, по мнению ряда лиц, осуществляющих реализацию программ, это не программно-целевой метод, а «затратный подход».

² Жарова Е.Ю. Пути повышения эффективности правовых программ // Адвокатская практика, 2006, № 3.

³ Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

⁴ Капура М.М. Социально-правовая парадигма государственной национальной политики // Государственная власть и местное самоуправление, 2007, № 10.

Определяясь с понятием целевых региональных программ, действующих на сегодняшний день на территории Российской Федерации, следует отметить, что согласно изменениям¹ в Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее – БК РФ), с 2014 года указанный вид программного планирования заменяется на иной, схожий по содержанию, но включающий в себя несколько иное наполнение. Согласно действующей редакции ст. 179 БК РФ, применительно к объекту исследования настоящей работы, за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, могут быть реализованы долгосрочные целевые программы, которые утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации определяются и сроки реализации долгосрочных целевых (государственных) программ, а также порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых (государственных) программ и их формирования.

Согласно новой редакции ст. 179 БК РФ (вступающей в силу при реализации правоотношений возникающих при составлении и исполнении бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, начиная с бюджетов на 2014 год (на 2014 год и на плановый период 2015 и 2016 годов²)), программный метод предполагается осуществлять (применительно к объекту работы) за счет разработки и реализации не региональных целевых, а государственных программ субъекта Российской Федерации, которые, аналогично региональным целевым утверждаются исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации. Порядок установления сроков реализации и принятия решений о разработке государственных программ, остался аналогичным предыдущей редакции ст. 179 БК РФ. Внесение подобных изменений было обусловлено переходом в полном объеме к «программному бюджету», обозначенному в Бюджетном послании

¹ О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса : Федеральный Закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ.

² О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса : Федеральный Закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ.

Президента Российской Федерации Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах» от 28.06.2012 года¹. Кроме того, как указал Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании о бюджетной политике в 2014-2016 годах, государственные программы должны устанавливать общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующих сферах, к определению механизмов взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации².

Обозначенный факт свидетельствует о некоей правопреемственности таких юридических категорий, как региональная целевая программа и государственная программа субъекта Российской Федерации. Изложенное подтверждается указанием в пояснительной записке к принятому Федеральному Закону № 104-ФЗ, согласно которому, формирование и реализация государственных программ предполагается в соответствии с общими требованиями к механизму функционирования долгосрочных целевых программ. Вместе с тем, в отличие от возможности реализации федеральных целевых программ до окончания сроков их реализации, долгосрочные целевые программы субъектов Российской Федерации не могут быть реализованы после 1 января 2014 года, вне зависимости от даты их утверждения. Продолжение реализации мероприятий, предусмотренных целевыми программами, возможно в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации.³

Однако, принимая во внимание, что государственные программы субъектов Российской Федерации по своему содержанию являются формой планирования и организации деятельности органов государственной власти, в рамках которой консолидируются мероприятия по достижению конкретных целей и решению задач⁴, сущность заложенных в них мероприятий мало отличается от программ целевых. Основное различие при этом заключается в том, что включение в

¹ О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах : Бюджетное послание Президента Российской Федерации Федеральному собранию от 28 июня 2012 года.

² О бюджетной политике в 2014 - 2016 годах : Бюджетное послание Президента Российской Федерации от 13 июня 2013 г.

³ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 17 июня 2013 г. № 02-16-03/22554.

⁴ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 02-16-03/37757.

государственные программы планируемых мероприятий не порождает обязанности публично-правового образования предоставить средства соответствующего бюджета, а отражает намерения органов исполнительной власти по осуществлению указанных мероприятий и соответствующую финансовую оценку их реализации.¹

Учитывая сказанное, актуальность рассмотрения разработки и реализации региональных целевых программ, в связи с изменениями ст. 179 БК РФ, не отпадает, а напротив, обусловлена необходимостью применения выводов и рекомендаций настоящей работы как для региональных целевых, так и государственных программ субъекта Российской Федерации. Кроме того, необходимо указать, что еще до принятия Федерального Закона № 104-ФЗ, закрепившего возможность разработки и реализации государственных программ, в отдельных регионах они уже были разработаны, приняты и успешно реализуются на сегодняшний день (например, республика Саха (Якутия)). Следовательно, представляется логичным рекомендовать, выработанные в результате проведения настоящего научного исследования рекомендации применять и к разрабатываемым государственным программам субъектов Российской Федерации.

На сегодняшний день, порядок разработки и реализации региональных целевых (государственных) программ имеется не во всех субъектах Российской Федерации. В случае отсутствия такового, нормативной основой для разработки программ являются, как правило:

- Федеральный закон Российской Федерации от 8 января 1998 года № 3 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»;

- Указ президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»;

- Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 года № 690;

¹ Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 02-16-03/37757.

- Региональные Законы о профилактики наркомании (алкоголизма, токсикомании), в случае наличия таковых.

Представляется, что перечисленные нормативно-правовые акты в обязательном порядке должны быть учтены при разработке программ, но не могут по своей сути обеспечить методологически грамотный подход к разработке, поскольку не содержат основных требований и разъяснений, позволяющих разработчикам программы действовать в едином русле с полным пониманием сущности осуществляемой деятельности.

В настоящее время, фактически требования к разработке, реализации и оценке эффективности региональных целевых программ, определяются на региональном уровне. Вместе с тем, применительно к разработке и реализации федеральных целевых (государственных) программ, а также ведомственных программ, требования определяются исключительно Правительством Российской Федерации (согласно п. 10 Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 года № 588).

Принимая во внимание разный уровень программ, о которых идет речь, следует отметить, что отсутствие регулирования порядка разработки, реализации и оценки региональных целевых или государственных программ приводит к тому, что различные региональные органы власти по разному трактуют как сущность региональных программ, так и содержание их основных элементов. Хотя, следует отметить, что структура региональных целевых программ в настоящее время относительно одина во всех регионах.

Понятие региональной долгосрочной целевой (государственной) программы не установлено ни одним нормативно-правовым актом Российской Федерации. Вместе с тем, схожие понятия сформулированы относительно аналогичных программ, разрабатываемых на уровне Российской Федерации и межгосударственном уровне. Порядок разработки, реализации и оценки

эффективности государственных программ Российской Федерации¹, под государственной программой Российской Федерации понимает систему мероприятий (взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития безопасности.

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация², дает схожее по содержанию предыдущему понятие федеральных целевых и межгосударственных целевых программ и четко определяет порядок их разработки и реализации. Вместе с тем, представляется не совсем верным утверждение, что данный нормативно-правовой акт стал методической основой для подготовки всех целевых программ³, поскольку в нем регламентирована методика применительно только к программам федерального и межгосударственного уровня и ряд положений, определенных в нем не выполнимы на региональном уровне. Хотя отдельные положения, безусловно, могут быть взяты за основу разработки региональных программ.

Обозначенные выше факты логично обуславливают необходимость принятия на уровне Российской Федерации нормативно-правового акта, регламентирующего порядок разработки, реализации и оценки государственных программ всех уровней, либо конкретизации положений имеющегося Порядка разработки федеральных государственных программ для программ регионального и муниципального уровней.

¹ Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. № 588.

² Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

³ Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

Учитывая тот факт, что ст. 179 БК РФ в новой редакции государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъекта Российской Федерации и муниципальные программы рассматривает вместе в неразрывном единстве, представляется, что понятие, данное в Порядке разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации, следует применять к каждой из них, а также к долгосрочной целевой программе, принимая во внимание лишь различный уровень разработки, реализации и финансового обеспечения.

Анализируя понятия региональных долгосрочных целевых (государственных) программ, обозначенных в разработанных и принятых в отдельных субъектах Российской Федерации, региональных порядках их разработки¹, очевидно, что абсолютно во всех случаях под ними понимается комплекс мероприятий, характер и перечни которых различны:

- иницируемых, разрабатываемых, утверждаемых и осуществляемых в соответствии с действующим законодательством и настоящим Порядком²;

- скоординированных по финансовому обеспечению, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления ... производственных, научно-исследовательских, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий³;

¹ См., например: Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации в Приморском крае : Утвержден постановлением Администрации Приморского края от 26 февраля 2008 г. № 46-па; Положение о долгосрочных целевых программах Сахалинской области : Утверждено постановлением Правительства Сахалинской области от 04.10.2010 № 476; Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных республиканских целевых программ: Утверждено постановлением Правительства Карачаево-Черкесской республики от 25 декабря 2008 года № 495; Порядок разработки и реализации долгосрочных региональных целевых программ в Чукотском автономном округе : Утвержден постановлением Правительства Чукотского автономного округа от 15 июля 2008 г. № 123; Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Приморского края : Утвержден постановлением Администрации Приморского края от 13 апреля 2012 года № 88-ПА и др.

² Порядок принятия решений о разработке долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации в Приморском крае : Утвержден постановлением Администрации Приморского края от 26 февраля 2008 г. № 46-па.

³ Положение о долгосрочных целевых программах Сахалинской области : Утверждено постановлением Правительства Сахалинской области от 04.10.2010 N 476.

- увязанных по задачам, ресурсам и срокам осуществления ... научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий¹;

- увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления ... нормативно-правовых, социально-экономических, организационных, производственных, информационных и других мероприятий обеспечивающих эффективное решение приоритетных задач развития ... округа².

- взаимоувязанных по целям, срокам осуществления и ресурсам, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение стратегических целей и приоритетов социально-экономического развития края³ и др.

Вместе с тем, независимо от различного перечня мероприятий, очевидно признание субъектами Российской Федерации необходимости соблюдения комплексного подхода к осуществлению программных мероприятий по профилактике наркомании и предупреждению незаконного оборота наркотиков, что соответствует общепризнанному принципу профилактики «комплексности мер», предполагающему всесторонний анализ и прогноз ситуации и использование на этой основе разнообразных мер, а также сочетание мер, воздействующих на личность, социальные группы и общество в целом, и взаимодействие усилий различных субъектов профилактики. Согласно этому принципу, согласованная деятельность всех субъектов осуществляется на основе детального анализа наркоситуации, включает в себя различные по организационному и правовому содержанию меры, охватывающие те объекты, которые нуждаются в этом в первую очередь в настоящее время. Обеспечение этого принципа предполагает создание

¹ Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных республиканских целевых программ : Утверждено постановлением Правительства Карачаево-Черкесской республики от 25 декабря 2008 года N 495.

² Порядок разработки и реализации долгосрочных региональных целевых программ в Чукотском автономном округе : Утвержден постановлением Правительства Чукотского автономного округа от 15 июля 2008 г. № 123.

³ Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Приморского края : Утвержден постановлением Администрации Приморского края от 13 апреля 2012 года № 88-ПА.

комплексных целевых программ, адекватных сложившейся ситуации¹, с возложением на различных субъектов тех задач, к выполнению которых они профессионально подготовлены и располагают соответствующими ресурсами для достижения максимального эффекта в работе².

При разработке региональных целевых (государственных) программ необходимо соблюдение принципа «своевременности мер» антинаркотической деятельности который, предполагает ориентацию профилактической деятельности на более ранний этап, до возникновения ситуации, обуславливающей формирование личности, склонной к употреблению наркотических средств, появление желания и условий для первой пробы наркотиков, развития наркотической зависимости, а в случае ее возникновения – немедленное принятие мер. Иными словами, запоздалая трата значительных сил и средств не приносит нужного эффекта, а зачастую – имеет обратный эффект. При этом следует частично согласиться с мнением о том, что обоснование финансирования программ должно определяться, прежде всего, тем, какие задачи исполнители способны выполнить в первую очередь³. Однако, необходимо учитывать и среднесрочные перспективы, которые охватываются сроком, на который принимается программа.

Немаловажное значение при разработке региональных целевых (государственных) программ имеет соблюдение принципа «достаточности мер», принимаемых субъектами совместной деятельности в сфере профилактики наркомании, который предполагает соответствие объема и степени интенсивности мероприятий профилактическим целям. При этом важно, что при возможности оказать профилактическое воздействие с использованием наиболее щадящих мер, не целесообразно переходить к более интенсивному воздействию. И, напротив, в случае, если щадящие меры не могут оказать должного влияния, их необходимо

¹ Кокин В.И., Совершенствование и оптимизация системы межведомственного взаимодействия в рамках выполнения целевых правительственных программ (на примере республики Башкортостан) // Наркоконтроль. 2007, № 4.

² Готчина Л.В. Организация межведомственного взаимодействия по профилактике молодежного наркотизма в условиях региона: автореф. ... к.с.н. Белгород, 2004.

³ Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

усилить, в противном случае желаемый эффект не наступит. Очень важно, чтобы принцип достаточности соблюдался одновременно всеми субъектами. Так, принятие соответствующих достаточных по интенсивности мер профилактики в отношении несовершеннолетних в учебном заведении не даст должного эффекта в случае их полного отсутствия в семье.

Принцип «результативности мер» предполагает реальное оказание предпринимаемых всеми субъектами мер на состояние наркоситуации в регионе. Учитывая это, целесообразно просчитывать все предполагаемые к реализации меры с точки зрения их не только экономической эффективности, но и возможности каким-либо образом повлиять на ту или иную составляющую наркоситуации. При этом следует иметь в виду, что только при наличии достаточных ресурсов можно говорить об ответственности осуществляющих профилактику субъектов¹.

Таким образом, следует заключить, что при разработке и реализации региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, следует соблюдать принципы комплексности, своевременности, достаточности и результативности мер.

Структура региональных целевых (государственных) программ, аналогично их понятию не определена нормативно. Вместе с тем, разработчики программ практически идентично определяют их структуру исходя из сложившегося опыта и отдельных требований к федеральным государственным программам, федеральным целевым программам и межгосударственным целевым программам (которые не являются обязательными для программ регионального уровня). Представляется, что структура региональной программы должна быть индивидуальной, в зависимости от объема общественных отношений, которые она призвана упорядочить, а также вида программы (отдельная программа, либо подпрограмма). Структура может быть определена региональным нормативно-правовым актом, учитывая сложившуюся практику, если иное не предусмотрено региональным законодательством и исходя

¹ Готчина Л.В. Организация межведомственного взаимодействия по профилактике молодежного наркотизма в условиях региона: автореф. ... к.с.н. Белгород, 2004.

из содержания проанализированных программ, структура программ представлена следующими элементами:

1. Паспорт программы, включающий минимально короткую информацию о следующих ее составляющих:

- 1.1. Основания для разработки программы
- 1.2. Государственный заказчик
- 1.3. Разработчики программы
- 1.4. Исполнители программы
- 1.5. Цели программы
- 1.6. Задачи программы
- 1.7. Сроки реализации программы
- 1.8. Целевые индикаторы и показатели
- 1.9. Ожидаемые конечные результаты
- 1.10. Объем и источники финансирования
- 1.11. Координатор программы (контроль за реализацией программы)

2. Основная часть, включающая:

2.1. Содержание проблемы и обоснование для ее решения программным методом

2.2. Цель, задачи и сроки реализации программы

2.3. Система программных мероприятий

2.4. Ресурсное обеспечение программы

2.5. Система программных мероприятий (с вынесением подробного перечня, исполнителей, сроков и объема финансирования).

2.6. Оценка эффективности программы

3. Приложения

4. Критерии оценки эффективности программы.

Безусловно, учитывая потребности конкретного региона, программа может быть дополнена и иными структурными элементами, либо отдельные их указанных элементов могут отсутствовать.

С целью уяснения содержания каждого из указанных элементов, в рамках проведения настоящего исследования были изучены региональные целевые (государственные) программы, действующие в регионах – заказчиках научного исследования: Северо-Кавказском и Дальневосточном федеральных округах, а также Порядки принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ указанных округов. Результаты анализа обозначенных эмпирических данных, с учетом информации, изложенной в специальной литературе по теме исследования, представлены во втором разделе работы.

2. АНАЛИЗ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ (ГОСУДАРСТВЕННЫХ) ПРОГРАММ ПРОФИЛАКТИКИ НАРКОМАНИИ И НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ, ДЕЙСТВУЮЩИХ НА ТЕРРИТОРИИ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО И ДАЛЬНЕВОСТОЧНОГО ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОКРУГОВ

В соответствии с выполнением заявок на проведение научного исследования, предусмотренного п. 48 Плана НИР СибЮИ ФСКН России на 2013 год, в целях определения основных направлений совершенствования практики разработки и реализации региональных целевых программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, были изучены действующие региональные целевые и государственные программы профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков Северо-Кавказского и Дальневосточного федерального округов, а также Порядков принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ, разработанных в субъектах указанных регионов. Из числа изученных программ, преимущественно они представлены в виде целевых программ, лишь небольшая их часть - в виде государственных программ (их подпрограмм), а именно:

Северо-Кавказский федеральный округ:

1. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2012-2014 годы : республиканская целевая программа Чеченской Республики.

2. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту в Карачаево-Черкесской Республике на 2011-2015 годы : республиканская целевая программа.

3. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту в Республике Ингушетия на 2011-2015 годы : республиканская целевая программа.

4. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Кабардино-Балкарской республике" на 2011 - 2015 годы : республиканская целевая программа.

6. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту на 2010-2014 годы : целевая программа республики Дагестан.

Дальневосточный федеральный округ:

1. Программа профилактики и противодействия наркомании в Чукотском автономном округе на 2012-2013 годы.

2. Комплексные меры по реализации государственной антинаркотической политики в Республике Саха (Якутия) на 2012-2016 годы : государственная программа.

3. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Сахалинской области на 2010-2014 годы : областная целевая программа.

4. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на территории Магаданской области на 2013-2015 годы : областная целевая программа.

5. Профилактика наркомании на территории Еврейской автономной области : областная целевая программа на 2011-2013 годы.

6. Комплексные меры противодействия распространению наркомании и незаконному обороту наркотиков на 2011-2013 годы : долгосрочная краевая целевая программа Хабаровского края.

7. Противодействие злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту на 2010-2014 годы : долгосрочная целевая программа Амурской области.

8. Профилактика наркомании и алкоголизма в Камчатском крае на 2013-2015 годы : долгосрочная краевая целевая программа.

Следует отметить, что разработанная на период до 2015 года: краевая долгосрочная целевая программа «Приморье без наркотиков» (Приморский край), в марте 2013 года упразднена, и все мероприятия антинаркотической направленности были разбросаны по вновь принятым государственным программам:

- «Развитие здравоохранения Приморского края» на 2013-2017 годы;

- «Информационное общество» на 2013-2017 годы;
- «Развитие образования Приморского края» на 2013-2017 годы;
- «Развитие культуры Приморского края» на 2013-2017 годы.

Подобное решение вопроса об использовании программного метода в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков представляется не совсем верным, поскольку нарушается принцип комплексности мер в борьбе с таким негативным социальным явлением, как наркомания и незаконный оборот наркотиков, который, как было сказано ранее, нуждается в программном надведомственном подходе.

В Чукотском автономном округе принята «Программа профилактики и противодействия наркомании», которая является результатом реализации пп. «б» п. 46 Стратегии, согласно которому для совершенствования организационного обеспечения антинаркотической деятельности, среди прочего, необходима разработка и реализация региональных и муниципальных антинаркотических программ. Указанная программа, в отличие от всех остальных не является целевой или государственной, не предусматривает самостоятельного финансирования, а содержит лишь перечисление комплекса мероприятий, предусмотренных другими действующими региональными программами. Безусловно, такая программа является выходом из ситуации требования ее наличия Стратегией и отсутствия бюджетных средств, привлечение которых требует региональная целевая (государственная) программа. Однако в меньшей степени, чем региональная целевая (государственная) обеспечивает комплексный подход в достижении целей программы и вряд ли решает проблему по сути.

2.1 Анализ содержания основных структурных элементов программ

Анализ региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактике наркомании и незаконного оборота наркотиков Северо –Кавказского и Дальневосточных федеральных округов показал, что разделы программ

«характеристика проблемы» сформулированы и изложены в наибольшей степени логично, по сравнению с иными структурными элементами.

При этом при формулировке проблем, разработчики программ руководствуются следующими факторами:

- проблема излагается доступным до заинтересованных сторон языком, при этом она формулируется кратко, лаконично и конкретно (не слишком обще или очень глобально);

- состояние наркоситуации излагается не только исходя из данных официальной статистики, но и исходя из данных социологических исследований, т.е. максимально используются результаты мониторинга;

- в рамках сформулированных наиболее уязвимых составляющих наркоситуации указывается что необходимо изменить;

- как правило, обозначается, почему невозможно комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования средств текущего финансирования.¹

Только в трех субъектах (Чукотский автономный округ, Еврейская автономная область и Камчатский край) программа направлена на профилактику наркомании (и алкоголизма – Камчатский край). Во всех остальных субъектах программные мероприятия предполагают и предупреждение незаконного оборота наркотиков. Однако, учитывая, что задачи, связанные с предупреждением незаконного оборота наркотиков, ставятся преимущественно перед федеральными органами исполнительной власти, финансируемыми исключительно за счет средств федерального бюджета, а не регионального, включение мероприятий, направленных на их достижение в региональные программы представляется не совсем верным. Указанное становится особенно актуальным в сфере утверждения государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту

¹ Требования к формулировке проблемы см. например: Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од; Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных республиканских целевых программ: Утверждено постановлением Правительства Карачаево-Черкесской республики от 25 декабря 2008 года № 495 и др.

наркотиков»¹, которая в качестве цели предусматривает повышение качества и результативности противодействия преступности в сфере незаконного оборота наркотиков.

Разработка и реализация региональных целевых (государственных) программ должна осуществляться на определенный срок, в течение которого предполагается проведение профилактических мероприятий. При этом срок должен обеспечивать возможность формирования определенного программой стереотипа поведения исполнителей программы и достижение целей мероприятий, т.е. не быть слишком коротким, а также не быть слишком длинным, поскольку наркоситуация, как и любое социальное явление имеет обыкновение изменяться. Решение проблемы борьбы с наркоманией невозможно осуществить в пределах одного финансового года, поскольку предусматривается проведение большого количества долгосрочных мероприятий социального характера. Вместе с тем растягивать реализацию программы на более длительный срок нецелесообразно вследствие интенсивности развития наркоситуации, а также необходимости совершенствования форм и методов борьбы с наркопреступностью.²

Региональные целевые (государственные) программы Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, согласно Порядкам разработки, могут быть разработаны на срок от одного (Чукотский автономный округ), до пяти (Республика Саха (Якутия) лет, либо без ограничения максимального срока (Сахалинская область). Фактически изученные программы рассчитаны на срок от двух до шести лет.

Учитывая необходимость соблюдения принципа «своевременности мер», представляются не логичными разработка и утверждение региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков на срок, течение которого начинается не со следующего года, а

¹ Противодействие незаконному обороту наркотиков¹ : Государственная программа Российской Федерации : утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 294-р.

² Государственная программа Республики Саха (Якутия) «Комплексные меры по реализации государственной антинаркотической политики в Республике Саха (Якутия) на 2012 – 2016 годы.

с более позднего срока. Сложно согласиться с возможностью разработки таких программ, поскольку, как сама наркоситуация в стране в целом и в конкретном регионе, так и технологии профилактики весьма мобильны и зависят от ряда внешних факторов.

В целях формирования единой идеологии программного метода, представляется необходимым использование во всех региональных целевых (государственных) программах единой, традиционной терминологии особенно в рамках отдельно взятой программы. При использовании в программе терминов, имеющих легальное определение, они не должны наполняться смыслом, отличным от того, который дан в законе.

Анализ программ Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов показывает преимущественно корректное использование терминов, позволяющих однозначно понимать суть программных мероприятий и целей и задач их реализации, адекватно наркоситуации, изложенной в оценке текущей наркоситуации региона.

Среди однозначных терминов, используемых во всех изученных программах следует обозначить:

- выявление лиц, допускающих немедицинское потребление наркотиков,
- заболеваемость наркоманией,
- увеличение процента ремиссии;
- количество больных, прошедших лечение и (или) реабилитацию и др.

Указанные термины, в силу трактовки их Федеральными законами, не нуждаются в более полном рассмотрении.

К числу спорных, требующих расшифровки и привязки к целям программ профилактики наркомании, следует отнести такие как:

1. Формирование антинаркотического стереотипа мышления – (Северная Осетия-Алания). Сущность данного термина неоднозначна и не определена ни одним из имеющихся словарей. В то время как под стереотипом, как правило, понимается устойчивая совокупность представлений о каком-либо явлении или процессе, следует предположить, что авторами программы имеется ввиду

единообразное понимание сущности антинаркотического процесса. Однако, учитывая, что этот термин используется в качестве ожидаемого результата программы, можно допустить что он предполагает, что в результате осуществления мероприятий программы у детей, подростков и молодежи сформируется единое осознание мира, связанное с полным неприятием наркотиков. Учитывая факт, что данный термин можно трактовать по-разному, целесообразно в программах его либо избегать, либо давать разъяснение.

2. Подрыв финансовых основ наркопреступности (Чеченская республика). Абсолютно признавая значимость подрыва финансовых основ наркопреступности, которые позволяют обеспечить ей (наркопреступности) возможность к самовоспроизводству, вызывает определенные сомнения решения столь глобального вопроса в рамках отдельно взятого региона на бюджетные средства в течение действия одной программы (2011-2014 гг.)

3. Снижение количества лиц, склонных к употреблению наркотиков (Кабардино-Балкарская республика). Основные вопросы вызывает уточнение термина «лица, склонные к употреблению наркотиков», поскольку разными исследователями, к ним относятся различные категории лиц, начиная от гиперактивных детей дошкольного возраста, заканчивая лицами, ведущими аморальный образ жизни. Учитывая это, размытость обозначенной формулировки не позволяет уяснить истинный смысл, заложенный разработчиками программы.

4. Вовлеченность несовершеннолетних (детей, молодежи) в программные мероприятия (Магаданская область, Еврейская автономная область и др.). В данном случае требует уточнение термин «вовлеченность», поскольку количественный охват аудитории не всегда предполагает качество усвоения информации, которую призвано нести конкретное мероприятие.

5. Сокращение наркомании и незаконного оборота наркотиков до уровня минимальной опасности для общества (Республика Дагестан). Определение уровня минимального для общества является абстрактной категорией, которую невозможно просчитать и проследить выполнение и др.

Среди нежелательных для использования в программе терминов, следует выделить такой как «заболеваемость населения синдромом зависимости от наркотиков», который встречается в нескольких программах, например Магаданской области и Республики Северной Осетии (Алании). Данная формулировка, не соответствует понятию наркомании и синдромам ее проявления. Наркомания, как заболевание характеризуется рядом синдромов (наркоманического опьянения, эйфории, изменения реактивности, зависимости). Зависимость от наркомании, как один из ее синдромов, в свою очередь, состоит из следующих синдромов: синдрома психической зависимости, при котором больной испытывает навязчивое влечение к наркотику, постоянно возвращается в мыслях к нему и путях его приобретения и употребления, и синдрома физической зависимости, который складывается из компульсивного, непреодолимого стремления употребить наркотик и абстинентного синдрома – выраженного состояния психосоматического неблагополучия, возникающего при отмене наркотика. Поэтому говорить о заболеваемости синдромом наркомании не корректно. Кроме того, в региональной целевой программе Республики Северной Осетии (Алании) происходит прямое отождествление в тексте указанного понятия с понятием «больные наркоманией», что терминологически не верно по указанным выше причинам.

Таким образом, очевидно, что использование единой и однозначно воспринимаемой терминологии в программе, является фундаментом для ее успешной реализации. С этой целью, к разработке региональных целевых (государственных) программ необходимо привлекать специалистов из различных областей, что позволит обеспечить взаимный сквозной контроль терминов, содержащихся в программе.

Разработка региональных целевых (государственных) программ предполагает наличие субъекта, который выступает в качестве ее инициатора. Как правило, инициатором программы выступает одно или несколько ведомств, которые в процессе разработки программы являются государственными заказчиками программы и обосновывают необходимость ее принятия. Анализ действующих региональных целевых и государственных программ профилактики наркомании и

незаконного оборота наркотиков Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов Российской Федерации показал, что государственными заказчиками и координаторами программ выступают различные субъекты (см. таблицу 1):

Таблица 1 – Государственные заказчики и координаторы региональных целевых (и государственных) программ по профилактике наркомании и незаконного оборота наркотиков Северо-Западного и Дальневосточного федеральных округов Российской Федерации

Регион	Государственный заказчик программы	Координатор программы
1	2	3
Северо-Кавказский федеральный округ		
Республика Дагестан	Правительство республики Дагестан	Нет, но судя по контролю за выполнением программы: Правительство республики Дагестан
Республика Ингушетия	Министерство образования, Комитет по делам молодежи, Министерство здравоохранения, Министерство по физической культуре, спорту и туризму, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, администрации муниципальных образований городов и районов Республики Ингушетия	УФСКН России по Республике Ингушетия
Кабардино-Балкарская Республика	Министерство здравоохранения Кабардино-Балкарской Республики	Министерство здравоохранения Кабардино-Балкарской Республики
Карачаево-Черкесская Республика	Министерство образования и науки Карачаево-Черкесской Республики	Нет, но судя по организации контроля за исполнением программы: УФСКН России по Карачаево-Черкесской Республике, совместно с Антинаркотической комиссией по Карачаево-Черкесской Республике
Республика Северная Осетия — Алания	Правительство Республики Северная Осетия — Алания	АНК Республики Северная Осетия — Алания, УФСКН России по Республике Северная Осетия — Алания

1	2	3
Ставропольский край	Действующей программы нет	
Чеченская республика	Министерство здравоохранения Чеченской Республики	Министерство здравоохранения Чеченской Республики
Дальневосточный федеральный округ		
Амурская область	Министерство здравоохранения, министерство образования и науки, министерство сельского хозяйства, министерство культуры и архивного дела, управление по физической культуре и спорту Амурской области	Министерство здравоохранения Амурской области
Еврейская автономная область	Управление по обеспечению деятельности мировых судей и взаимодействию с правоохранительными органами Еврейской автономной области	Нет, но судя по содержанию системы организации и контроля – Управление по обеспечению деятельности мировых судей и взаимодействию с правоохранительными органами Еврейской автономной области
Камчатский край	Министерство социальных программ и по делам казначейства Камчатского края	Министерство социальных программ и по делам казначейства Камчатского края
Магаданская область	Администрация Магаданской области	нет
Республика Саха (Якутия)	нет	Администрация Президента и Правительства Республики Саха (Якутия)
Сахалинская область	Целевая программа (2010-2014 г.г.): Администрация Сахалинской области Подпрограмма государственной программы (2015-2020 гг.): Нет	Целевая программа (2010-2014 г.г.): Администрация Сахалинской области Подпрограмма государственной программы (2015-2020 гг.): Департамент общественной безопасности и контроля аппарата Губернатора и Правительства Сахалинской области
Хабаровский край	Правительство Хабаровского края	Нет, но судя по содержанию системы организации и контроля – Правительство Хабаровского края
Чукотский автономный округ	Антинаркотическая комиссия в Чукотском автономном округе	Антинаркотическая комиссия в Чукотском автономном округе

Анализ представленной в таблице информации показывает, что в изучаемых программах отсутствует единое понимание в определении государственных заказчиков и координаторов. Отсутствуют какие-либо определения указанных составляющих программ и в действующем федеральном законодательстве и научной литературе. Вместе с тем, анализ Порядков разработки региональных целевых программ отдельных регионов показывает, что их разработчики делают определенную попытку к определению конкретных функций государственных заказчиков и координаторов, обобщив которые можно определить их сущность. Так, например, Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ Магаданской области связывает сущность государственного заказчика программы с выполнением функций по организации разработки проекта программы, включающего в себя определение разработчиков, привлечение сторонних организаций, определение исполнителей, согласование с ними сроков, объемов и источников финансирования и т.п.¹ Принципиально соглашаясь с подобным описанием функций государственного заказчика, следует пояснить, что представляется верным в качестве субъекта, который их осуществляет определять минимальное количество министерств и ведомств регионов. Учитывая это, вызывает определенные возражения многосубъектность государственных заказчиков программ в Республике Ингушетии и Амурской области. Это может привести к разрозненности действий при разработке программы и требует установления ответственного заказчика, который будет определять основы разработки программы и контролировать этот процесс. В данном случае, происходит смешение понятий государственных заказчиков и разработчиков. Остальные из изученных регионов, на наш взгляд, абсолютно правильно определили одного государственного заказчика, ответственного за проведение мероприятий, связанных с разработкой программ. Однако во всех регионах функции

¹ О порядке принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных целевых программ Магаданской области : Постановление администрация магаданской области от 9 октября 2008 г. n 395-па. – п. 3.1.

государственного заказчика предлагается выполнить абсолютно разным министерствам и ведомствам (см. таблицу 1).

Наиболее обоснованным представляется привлечение в качестве государственного заказчика одного государственного субъекта, который обладает обобщенной информацией о наркоситуации в регионе, имеет определенные рычаги воздействия на иных субъектов, выступающих в роли субъектов профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков. Учитывая это, наиболее правильным является определение в качестве государственного разработчика правительство или администрацию региона, в котором разрабатывается программа, либо министерство (ведомство) в руках которого сосредоточены функции по мониторингу наркоситуации в регионе.

Государственный координатор программы (см. таблицу 1), обозначен не во всех изученных программах. Вместе с тем, учитывая сущность координатора, на которого, как правило, возлагаются функции по разработке программы и контролю за ходом ее реализации, а также по анализу и рациональному использованию средств областного бюджета и средств внебюджетных источников, очевидно, что роль координатора логично возлагать на ее заказчика, что и происходит в ряде изученных программ.

Как было сказано выше, решение проблемы борьбы с наркоманией невозможно осуществить в пределах одного финансового года, но и нецелесообразно растягивать реализацию программы на очень длительный срок.¹ Учитывая это, абсолютно логичным представляется разработка программ на несколько лет. Изученный эмпирический материал показал, что программы фактически разрабатываются сроком от двух (Чукотский автономный округ) до пяти лет (Республика Саха (Якутия), Республика Дагестан и др.). При этом, достаточно сложно сказать какой срок наиболее оптимальный, поскольку он зависит от сложности решаемой проблемы, возможности финансирования и других внешних факторов, учитываемых при разработке.

¹ Государственная программа Республики Саха (Якутия) «Комплексные меры по реализации государственной антинаркотической политики в Республике Саха (Якутия) на 2012 – 2016 годы.

При разработке долгосрочных целевых (региональных) программ важнейшую роль играет правильность определения цели. Цели программы определяют приоритетные направления работы в рамках ее реализации и, что немаловажно, в совокупности с задачами являются основанием для планирования бюджета программы¹. Анализ эмпирического материала и литературы, позволил сформулировать ряд определенных факторов, которые учитываются при разработке целей региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков:

а) соотносимость с названием программы (цели программы не могут выходить за рамки, обозначенные ее названием, также как и не может быть уже него);

б) адекватность сложившимся потребностям (цели должны вытекать непосредственно из сложившейся наркоситуации и отражать наиболее актуальные проблемы в конкретном регионе);²

в) специфичность (цели должны соответствовать компетенции государственных заказчиков целевой программы);

г) достижимость (цели должны быть потенциально достижимы);

д) измеримость (должна существовать возможность проверки достижения целей);

е) привязка к временному графику (должны быть установлены срок достижения целей и этапы реализации программы с определением соответствующих целей, которые должны быть достижимы за период реализации государственной программы)³;

ж) конкретность (формулировка цели должна содержать лишь однозначные понятия, смысл которых не может быть истолкован по-разному).

¹ Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

² Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

³ См.: Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных республиканских целевых программ : Постановление правительства карачаево-черкесской республики от 25 декабря 2008 года № 495.; Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од.

При этом, вызывает определенные сомнения утверждение, согласно которому в качестве целей программы не может быть обозначено «сокращение масштабов...», поскольку сокращение само по себе не может быть предметом целевого финансирования¹. Представляется, что требования возможности целевого финансирования должно иметь место при формулировке задач, которые раскрывают цель. В последнем случае и должны быть обозначены конкретные направления деятельности, подлежащие целевому финансированию. Таким образом, при разработке региональных целевых (государственных) программ следует четко различать понятия цели и задач.

Анализ изученных программ профилактики показал, что зачастую указанные выше факторы соблюдаются полностью или частично, однако в ряде случаев имеет место некорректная формулировка целей, не позволяющая разработать мероприятия, в полной мере адекватные желаемым потребностям.

К целям, формулировка которых преимущественно отвечает требованиям, следует отнести:

- «Снижение негативных социально - экономических последствий от наркомании» (Качаево-Черкесская республика). Несмотря на то, что понятие и перечень социально-негативных последствий от наркомании не предусмотрены ни одним нормативно-правовым актом, их содержание практически очевидно для всех категорий населения, осведомленных о наличии такого заболевания в обществе. Кроме того, обозначенная цель является достижимой, поскольку связана с совершением действий, которые не исключают полностью (что невозможно за несколько лет), а лишь снизят негативные последствия наркомании.

- «Обеспечение условий для приостановления роста злоупотребления наркотиками и незаконного оборота наркотиков, поэтапного сокращения распространения наркомании и связанных с ней преступности и правонарушений до уровня минимальной опасности для общества» (Республика Дагестан). Постановка

¹ Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

данной цели представляется логичной, поскольку комплекс различных мероприятий, осуществляемых различными субъектами в течение относительно непродолжительного времени, является основой для зарождения позитивного процесса (которая названа разработчиками программы как обеспечение условий), который, при дальнейшем вложении сил и средств может дать определенные результаты. Вместе с тем, формулировки «до уровня минимальной опасности для общества» следовало избегать, учитывая ранее изложенные возражения по данному вопросу.

- «Создание комплексной системы мер по профилактике и снижению роста злоупотребления наркотиками, а также борьбе с незаконным оборотом наркотиков» (Кабардино-Балкарская республика). Разработка региональных целевых (государственных) программ изначально призвана обеспечивать создание комплексной системы мер по преодолению той или иной проблемы, что делает указанную цель одной из наиболее верно сформулированных с точки зрения всех обозначенных выше требований.

- и др.

Вместе с тем, отдельные цели, сформулированные в программах, представляются не совсем верными с точки зрения их соответствия предъявляемым требованиям, например такие, как:

- «Объединение и координация действий соответствующих органов власти и ведомств для профилактики и противодействия наркомании и незаконному обороту наркотических средств и повышения эффективности оказания наркологической помощи населению» (Чукотский автономный округ). Сама по себе указанная цель адекватна действительности и частично соответствует предъявляемым требованиям, однако она гораздо шире названия программы «Программа профилактики и противодействия наркомании», которое не предусматривает противодействие незаконному обороту наркотиков.

- «Содействие профилактике наркомании...» (Кабардино-Балкарская республика). С точки зрения этимологии термина «содействие», оно предполагает деятельное участие в чьих-нибудь делах с целью облегчить, помочь, поддержать в

какой-нибудь деятельности. Региональная целевая (государственная) программа профилактики - это основной комплекс мероприятий региона, финансируемый из средств регионального бюджета, на котором строится эта работа. Основной комплекс мероприятий должен не содействовать чьей-либо (в данном случае - не понятно чьей) деятельности, а обеспечивать непосредственную деятельность по профилактике наркомании.

- «Проведение целенаправленной работы по профилактике распространения наркомании и связанных с ней правонарушений» (Кабардино – Балкарская Республика). Следует согласиться с мнением, что указанная цель не имеет однозначного толкования и не может быть использована для принятия управленческих решений и выбора профилактических мероприятий, поскольку может подразумевать под собой различные действия¹. Кроме того, следует избегать неконкретности и аморфности целей, сформулированных с использованием обтекаемых бюрократических формулировок, в том числе таких, как «улучшить», «усовершенствовать»² и др.

Таким образом, под целью региональной (государственной) целевой программы в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, следует понимать конкретно сформулированное основное (ключевое) направление деятельности в сфере регулирования наиболее актуальной проблемы, на решение которой направлена программа (профилактика наркомании и (или) незаконного оборота наркотиков), отражающее конечные результаты реализации программы и реализация которого возможна в течение срока действия программы. Основная цель программы призвана быть направленной на решение главной проблемы.

Следующим обязательным элементом региональных целевых (государственных) программ, является формулировка задач программы. Задачами программы являются конкретные направления деятельности, подробно

¹ Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

² Стенографический отчет о заседании Государственного совета о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов 4 октября 2013 года : URL : <http://www.kremlin.ru/transcripts/19359>.

раскрывающие обозначенную цель. Правильная постановка задач программы определяет эффективность ее реализации и возможности адекватной оценки результатов, поскольку задачам должны соответствовать ожидаемые результаты и, следовательно – индикаторы оценки результатов реализации программы.

При формулировке задач программы в обязательном порядке учитываются требования, изложенные выше для целей, а также результаты изучения наркоситуации и исследований в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков. Формулировка задач является основой для разработки мероприятий программы. Учитывая это, любое неверное представление о состоянии наркоситуации, формах и методах профилактической работы, выраженное в некорректно сформулированных задачах, неминуемо повлечет за собой перекося в мероприятиях, заложенных программой, и, следовательно - не рациональное расходование выделенных на них бюджетных средств.

Исходя из анализа региональных целевых (государственных) программ Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, к задачам, формулировка которых позволяет направить в нужное русло всю программу можно отнести:

- «Повышение эффективности лечения и реабилитации больных наркозависимых, развитие системы социально-психологической поддержки лиц, прекративших употребление наркотиков» (Чукотский Автономный округ, Карачаево-Черкесская республика).

- «Повышение уровня квалификации и подготовки специалистов, работающих с детьми, подростками и молодежью...», (Карачаево – Черкесская республика), а также «Подготовка, переподготовка и повышение квалификации педагогических и медицинских работников» (Республика Северная Осетия (Алания)).

- «Развитие и совершенствование межведомственного сотрудничества в области противодействия злоупотреблению» (Республика Дагестан, Республика Северная Осетия (Алания)).

- «Создание единой системы мониторинга» (Карачаево – Черкесская республика) и др.

Указанные задачи в определенной степени могут быть осуществимы в период действия программы, поскольку сформулированы конкретно, не содержат в себе противоречий и в дальнейшем обеспечены мероприятиями, предусмотренными соответствующими программами.

Задачи, которые сформулированы неоднозначно, несмотря на определенное рациональное зерно, и требуют определенного уточнения, либо расшифровки и (или) обеспечения соответствующими мероприятиями могут быть представлены следующими примерами:

- «Осуществление постоянного контроля за наркоситуацией и наркопреступностью...» (Чукотский автономный округ). Обозначенная задача, как и аналогичная цель программы указанного региона, значительно шире чем название программы, в котором речь идет только о профилактике наркомании. Наркопреступность, выходит за рамки программы, исходя из ее названия. Кроме того, не понятно, каким образом мероприятия, обозначенные в программе, могут контролировать наркоситуацию и наркопреступность.

- «Получение информации о динамике развития наркоситуации» (ранее действовавшая программа Приморского края). Указанная задача должна быть конкретизирована указанием на то, какой аспект изучения наркоситуации охватывается программой, поскольку отдельные ее аспекты (например, данные официальной статистики) получаются и обрабатываются вне зависимости от наличия целевой программы.

- «Усиление (совершенствование методов) антинаркотической пропаганды» (Республика Дагестан, Республика Северная Осетия (Алания), Приморский край и др.) Исходя из результатов мониторинга наркоситуации в молодежной среде Красноярского края¹ и иных исследований, целесообразнее применение пропаганды здорового образа жизни, чем антинаркотической пропаганды, поскольку последняя нередко имеет обратный эффект.

¹ Мониторинг наркоситуации и профилактика наркопотребления в молодежной среде в Красноярском крае : заключительный отчет по теме НИР, № гос. рег. 01201251736 / Научный руководитель Д.Д.Невирко. - Красноярск, 2012.

- «Формирование общественного иммунитета к негативным явлениям и тенденциям, связанным с употреблением наркотических средств и их незаконным оборотом». Понятие общественного иммунитета требует уточнения, поскольку в контексте программы профилактики может быть воспринято не только как невосприимчивость к заболеванию наркоманией и связанными с ней иными социальными недугами¹, но и как невосприимчивость к проблеме, имеющей место в обществе, что может привести к необоснованному снижению активности профилактической деятельности.

- «Организация системы ранней диагностики химической зависимости представителей «группы риска» и лиц, осуществляющих профессиональную деятельность, связанную с обеспечением безопасности жизни и здоровья граждан» (Республика Дагестан). Указанная задача представляется значительно зауженной по целевой аудитории, поскольку ранняя диагностика химической зависимости должна осуществляться в отношении всех категорий населения. Безусловно, в рамках программы, исходя из различных потенциальных исполнителей мероприятий, возможно их распределение в зависимости от целевой аудитории. Это, в ряде случаев даже более целесообразно, чем совместное направление усилий различными субъектами. Однако, в данном случае, необходим охват всех целевых аудиторий, поскольку обратное не может обеспечить достижение поставленной перед программой цели.

К задачам, сформулированным вне понимания сущности программного метода и весьма сложно осуществимым, среди прочих следует отнести:

- «Повышение эффективности деятельности правоохранительных органов в сфере пресечения незаконного оборота наркотиков». Обозначенная задача не уместна в рамках региональной целевой программы в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, поскольку повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти Российской

¹ Воронин А.А. Досуг в дискурсе современного воспитания молодежи // Общество и право, 2011, № 2.

Федерации за счет средств регионального бюджета не только не логично, но и не соответствует Бюджетному законодательству.

- «Подрыв финансовых основ наркопреступности», «Противодействие организованным формам наркопреступности». (Чеченская республика). Указанные задачи не обеспечены ожидаемыми результатами и мероприятиями, обозначенными в программе. Кроме того, учитывая сущность задач, которые носят межрегиональный (даже межгосударственный характер) и решаются различными субъектами в течение длительного периода времени, очевидно, что в рамках региональной целевой программы, рассчитанной на четыре года достичь их невозможно.

- «Снижение негативных социально - экономических последствий от наркомании» (Качаево-Черкесская республика). Несмотря на то, что понятие и перечень социально-негативных последствий от наркомании не предусмотрены ни одним нормативно-правовым актом, их содержание практически очевидно для всех категорий населения, осведомленных о наличии такого заболевания в обществе. Кроме того, обозначенная цель является достижимой, поскольку связана с совершением действий, которые не исключают полностью (что невозможно за несколько лет), а лишь снизят негативные последствия наркомании.

- «Обеспечение условий для приостановления роста злоупотребления наркотиками и незаконного оборота наркотиков, поэтапного сокращения распространения наркомании и связанных с ней преступности и правонарушений до уровня минимальной опасности для общества» (Республика Дагестан). Постановка данной цели представляется логичной, поскольку комплекс различных мероприятий, осуществляемых различными субъектами в течение относительно непродолжительного времени, является основой для зарождения позитивного процесса (которая названа разработчиками программы как обеспечение условий), который, при дальнейшем вложении сил и средств может дать определенные результаты. Вместе с тем, формулировки «до уровня минимальной опасности для

общества» следовало избегать, учитывая ранее изложенные возражения по данному вопросу.

- «Создание комплексной системы мер по профилактике и снижению роста злоупотребления наркотиками, а также борьбе с незаконным оборотом наркотиков» (Кабардино-Балкарская республика). Разработка региональных целевых (государственных) программ изначально призвана обеспечивать создание комплексной системы мер по преодолению той или иной проблемы, что делает указанную цель одной из наиболее верно сформулированных с точки зрения всех обозначенных выше требований.

- «Координация деятельности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с незаконным оборотом наркотиков» (Карачаево-Черкесская республика). Решение этой задачи не возможно за счет республиканского бюджета и не входит в компетенцию Правительства республики. Кроме того, на сегодняшний день решение схожей задачи предполагается за счет реализации Государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков»¹, что наиболее логично, поскольку объем мероприятий для ее реализации может быть осуществлен только в рамках государства в целом.

- «Профилактика незаконного употребления наркотических средств и предупреждение правонарушений, связанных с незаконным оборотом наркотиков» (Республика Дагестан). Слишком широкая задача, постановка которой не конкретизирует направления деятельности в рамках региональной целевой программы.

- и др.

Таким образом, основным недостатком постановки задач программ является несопоставимость желаемого результата и возможностей для его осуществления, а также несоблюдение действующего законодательства в части распределения полномочий субъектов профилактики и бюджетных средств. Постановка

¹ Противодействие незаконному обороту наркотиков : Государственная программа Российской Федерации : утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. N 294-р.

недостижимых задач, в конечном счете, может привести к необходимости фальсификации результатов реализации программы.

В целях возможности оценки реализации программы, в процессе ее разработки устанавливаются целевые индикаторы и показатели¹, которые вместе с целями и задачами программы определяют основу программного метода профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков.

Целевые индикаторы - это измеримые показатели, отображающие ход реализации программы, замером которых по итогам каждого года и по завершении программы можно судить о ее успешности или неуспешности, о степени решения ее основных задач и достижения целей. В качестве целевых индикаторов целесообразно использовать факторы, соответствующие следующим критериям:

1. В целевых индикаторах должна найти отражение специфика наркоситуации в конкретном регионе.

2. Они должны иметь количественное значение, измеряемое или рассчитываемое по определенным методикам.

3. Должна быть возможность определять индикаторы на основе данных статистического наблюдения.

4. Индикаторы должны иметь непосредственную связь с задачами программы.²

5. Индикаторы не должны противоречить друг другу и индикаторам оценки деятельности различных субъектов за рамками программы.

С положительной стороны следует отметить региональные целевые (государственные) программы, в которых в целях оптимизации процесса реализации в их рамках, разработаны методики расчета целевых индикаторов, с указанием источников получения данных (Сахалинская область).

¹ В действующих программах понятия целевого индикатора и показателя не разделяются и используются как единое целое, что оправдано, поскольку исходя из их смыслового наполнения, они представляют собой две стороны одной медали.

² См.: Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588. – П. 11.

Положительными примерами формулировки целевых индикаторов, используемых в региональных целевых (государственных) программах Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, могут служить следующие:

- «Повышение количества больных, прошедших лечение и реабилитацию, с длительностью ремиссии не менее двух лет» (Карачаево – Черкесская республика).
- «Увеличение доли больных, прошедших реабилитацию к общему числу больных» (Республика Саха (Якутия)).

Обозначенные индикаторы позволяют оценить мероприятия, осуществляемые в рамках третичной профилактики наркомании. Сформулированные в данном виде, они могут обеспечить фактический упор на качество оказываемых услуг по лечению и реабилитации, а не количественное увеличение определенных параметров. В противовес указанным, в изученных региональных целевых (государственных) программах, имеется ряд целевых индикаторов, формулировка которых вызывает определенные возражения:

- «Увеличить уровень охвата населения наркологической помощью (стационарной и амбулаторной) в расчете на 100 тыс. населения» (Республика Саха (Якутия). Одновременно с таким индикатором, как «снижение первичной заболеваемости», указанный выглядит не логичным, поскольку снижение числа больных наркоманией, что, несомненно, ожидаемо при снижении первичной заболеваемости, не может повлечь за собой увеличение числа лиц, которым оказывалась наркологическая помощь. Такое увеличение возможно в течение начального этапа стабилизации наркоситуации, однако, в последующем, при условии эффективной деятельности в сфере профилактики наркомании, данный показатель непременно должен снижаться.

- «Снижение количества лиц, склонных к употреблению наркотиков от уровня предыдущего года...» (Кабардино-Балкарская республика) Данный показатель не может быть измерен, т.к. лица, склонные к потреблению наркотических средств - это оценочное понятие и методики его статистического учета не могут быть разработаны без определения четкого перечня лиц, попадающих в группу риска. Учитывая изменчивость социальных отношений,

определить четкие границы данной категории невозможно, так же как и невозможно учесть их всех с минимальной степенью латентности.

- «Число лиц, включенных в группу риска (наркопотребители)» (республика Дагестан). Кроме замечаний, указанных к предыдущему показателю, следует отметить, что в комментируемом изложено изначально не верное понятие группы риска. Исходя из формулировки индикатора, разработчики программы воспринимают понятия «группа риска» и «наркопотребитель», как синонимы. Однако, «группа риска» гораздо шире по содержанию, поскольку в нее однозначно включается целый ряд субъектов, еще до первой пробы наркотиков.

- «Удельный вес изъятых из незаконного оборота наиболее опасных видов наркотических средств к общему объему изъятых их незаконного оборота наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов, сильнодействующих веществ (снижение на 35%)» (Республика Северная Осетия (Алания)). Этот индикатор, несмотря на его логичность с одной стороны, никак не согласовывается с критериями оценки деятельности правоохранительных органов, которые и занимаются изъятием наркотических средств и психотропных веществ. Практика оценки деятельности правоохранительных органов на сегодняшний день строится по противоположному принципу. В случае, если в отдельно взятом подразделении наблюдается снижение количества изъятого, то это оценивается как негативная тенденция в осуществлении служебной деятельности подразделений. Сложно назвать такую практику верной, однако следует признать, что различные требования к одним и тем же субъектам могут породить определенный хаос. Кроме того, стремление обеспечить исполнение данного индикатора, в случае изменения оценки деятельности правоохранительных органов, может привести к умышленному отказу от изъятия определенной части наркотических средств, находящихся в незаконном обороте.

Кроме проанализированных примеров формулировки индикаторов, следует обратить внимание и на индикаторы, формулировка которых не однозначна и, несмотря на наличие рационального зерна, требуют более детального подхода к их формулировке:

- «Увеличение доли лиц (подростков возрасте 10-14 лет), вовлеченных в профилактические мероприятия от общего числа лиц указанной категории» (Кабардино-Балкарская республика, Приморский край). Гонка за количеством может повлиять на качество оказываемых услуг в сфере профилактики. Как показывает практика, в отчетах указывается только число лиц, например прослушавших лекцию, но никем не контролируется качество проведения лекции и степень усвоения материала. Но, в качестве положительного момента указанного индикатора следует указать возраст лиц, в отношении которых предполагается проводить мероприятия – с 10 лет. Традиционно основные меры профилактики в подростковой среде рассчитаны на лиц старше 14 лет, однако это запоздало, поскольку основные поведенческие навыки формируются гораздо раньше.

- «Доля больных, прошедших лечение и реабилитацию, длительность ремиссии которых составляет не менее 3-х лет, по отношению к общему числу лиц, прошедших лечение» (Кабардино-балкарская республика), а также «Доля больных, прошедших лечение, длительность ремиссии которых составляет не менее 2-х лет» (Приморский край). Абсолютно верно обращается внимание на повышение эффективности лечения и реабилитации наркозависимых, поскольку подобные индикаторы позволяют стремиться к качеству оказываемой помощи. Однако вызывает определенное возражение использование лечения и реабилитации наркозависимых отдельно друг от друга. В первом случае предполагается учитывать в качестве индикатора долю больных, прошедших и лечение, и реабилитацию, но только по отношению к числу лиц, прошедших лечение. Во втором случае вообще не берется во внимание число лиц, прошедших реабилитацию. Кроме того, две рассматриваемые категории учитываются вне зависимости от общего числа лиц, больных наркоманией.

Таким образом, следует заключить, что целевые индикаторы региональных целевых (государственных) программ, являясь ключевым моментом, обеспечивающим успешность реализации программы, на практике не всегда соответствуют требованиям логики и зачастую могут привести к смещению фокуса реализации программы.

Еще на этапе разработки региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, разработчикам необходимо определиться с теми позитивными последствиями, которые предполагаются в результате реализации программных мероприятий, называемыми в действующих программах ожидаемыми конечными результатами. Ожидаемые конечные результаты в обобщенном виде, исходя из анализа действующих региональных целевых (государственных) программ Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, могут быть представлены в двух вариантах:

1. в виде синтеза задач и целевых индикаторов, которые в совокупности определяют желаемые изменения в количественном выражении (% изменения отдельного показателя), и на которые будут ориентироваться субъекты оценки эффективности реализации программы;

2. в виде представляемого конечного результата, выходящего из задачи, однако, при отсутствии количественного выражения.

Определить какой из этих вариантов верен, не представляется возможным, поскольку содержание ожидаемых конечных результатов программ не регламентируется федеральным законодательством. Представляется, что содержание ожидаемых результатов может определяться на уровне субъекта, разрабатываемого и принимающего программу. При этом необходимо помнить, что каждой задаче должен соответствовать ожидаемый результат, иначе смысл в постановке этой задачи отпадает.

Анализ действующих региональных целевых (государственных) программ Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов показал, что на практике ожидаемые результаты частично формируются с учетом указанного правила, частично – без.

К наиболее верно сформулированными ожидаемыми результатами региональных целевых (государственных) программ по нашему мнению можно отнести следующие:

- «Снижение темпов роста заболеваемости наркоманией, а в перспективе – сокращение наркомании и уменьшение потерь общества от преступлений, связанных с наркотиками (республика Северная Осетия (Алания)).

- «Увеличение выявляемости наркологических больных...» (Магаданская область).

- «Совершенствование методик лечения и реабилитации лиц, больных наркоманией» (республика Дагестан) и др.

Указанные результаты могут быть реализованы посредством осуществления мероприятий в рамках являются следствием реализации конкретных задачи (в первом случае - «улучшение системы лечения и реабилитации лиц, употребляющих наркотики без назначения врача», во втором – «внедрение системы мониторинга наркоситуации и оценки ее развития...» и «совершенствование системы оказания наркологической помощи и реабилитации больных наркоманией», в третьем – «внедрение в практику новых методов и средств лечения и реабилитации наркозависимых») обозначенных в программе. При адекватно разработанных и реализованных мероприятиях достижение таких результатов не только возможно, но и необходимо. В указанных случаях наблюдается логически выстроенная цепочка: от задачи к результату. Именно как ожидаемый результат, а не задача и индикатор, (как представлено, например, в программе республики Дагестан), подобное выглядит логичным.

В изученных региональных целевых (государственных) программах имеется значительное число ожидаемых результатов, которые с одной стороны могут способствовать эффективной реализации программ, с другой – содержат определенные противоречия, препятствующие этому. Так, например, к ним можно отнести:

- «Снижение факторов риска употребления наркотиков в детской и подростковой среде», «увеличение количества подростков и молодежи, занятой общественно полезной деятельностью» (Чукотский автономный округ). Учитывая, что согласно перечню мероприятий, обозначенных в программе, указанные ожидаемые результаты обеспечены конкретными мероприятиями, в случае их

реального выполнения, они могут быть достигнуты. Однако, они результаты являются следствием обозначенной задачи «Организация работы по профилактике и предупреждению наркомании», которая по своему содержанию представляется слишком широкой и выглядела бы более приглядной и реальной для выполнения в случае ее разбивки на более детальные. Кроме того, целесообразно еще раз отметить, что финансирование мероприятий, предусмотренных программой Чукотского автономного округа осуществляется за счет реализации других программ или текущего финансирования, что существенным образом снижает вероятность их эффективной реализации.

- «Снижение уровня вовлечения финансовых ресурсов населения в незаконный оборот и степени негативного воздействия полученных преступным путем финансовых средств» (республика Северная Осетия (Алания)). Указанный ожидаемый результат логичен с точки зрения устранения негативных социально-экономических последствий наркомании. Однако он не является продолжением указанных в программе задач, что нарушает логическую цепочку.

Кроме того, в качестве примеров нежелательных формулировок ожидаемых результатов, обозначенных в отдельных региональных целевых (государственных) программах, следует отметить:

- «Снизить на 10% уровня заболеваемости синдромом зависимости от наркотиков, на 10% число несовершеннолетних, состоящих на учете в связи с употреблением наркотиков...» (Чеченская республика). Подобные ожидаемые результаты могут привести к искусственному намеренному занижению показателей. Тем более что снижение обращаемости молодежи за помощью в наркологические учреждения отмечается в указанной программе как один из важнейших факторов, влияющих на приоритетность проблемы немедицинского потребления наркотиков, наряду с такими как, расширение спектра наркотиков, высокий уровень безработицы и т.п.

- «Увеличение числа изъятых наркотических средств и величины площадей и количества уничтоженных очагов конопли» (Карачаево-Черкесская республика). Отмеченный ожидаемый результат выглядит странным, в силу того, что по мере

борьбы с незаконным оборотом наркотиков число изъятых наркотических средств и величина площадей и количество уничтоженных очагов конопли (за исключением дикорастущей) должны снижаться и стремиться к минимальным значениям.

- «Увеличение числа мероприятий по профилактике наркомании» (Чукотский автономный округ). Простое увеличение числа мероприятий не может иметь положительного эффекта без должного качественного составляющего.

Как было сказано выше, верная формулировка целей, задач, целевых индикаторов и ожидаемых результатов и их взаимообусловленность, существенным образом влияют на разработку программных мероприятий, отвечающим необходимости, а также возможность их эффективной реализации. Анализ отдельно взятых мероприятий региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов показал, что при разработке программных мероприятий, частично учитываются имеющиеся научные и практические наработки по осуществлению профилактики наркомании среди различных групп населения, а также предупреждению незаконного оборота наркотиков.

Так, в качестве примеров наиболее удачных программных мероприятий можно указать следующие:

- «Организация широкого информирования населения республики по вопросам правоприменительной практики в отношении лиц, допускающих правонарушения, связанные с незаконным оборотом наркотиков, используя возможности средств массовой информации и Интернет ресурсов» (Карачаево – Черкесская республика). Как показывает практика, повсеместное информирование населения об объемах изымаемых наркотических средств и их стоимости, как правило вызывает интерес со стороны морально неустойчивой части населения и нередко поражает желание совершить подобные преступления. Однако хороший профилактический эффект может иметь информирование о задержаниях лиц совершивших наркопреступления и примененных к ним мерах государственного принуждения. При этом, следует избегать освещения случаев несправедливого назначения наказания или возможностей ухода от ответственности. С учетом

сказанного, обозначенное мероприятие выглядит весьма перспективным, однако на его реализацию не предусмотрено выделение денежных средств, что существенным образом снижает вероятность его реализации, поскольку негосударственные средства массовой информации бесплатно освещают только наиболее резонансные случаи.

- «Проведение мероприятий по ресоциализации лиц, успешно прошедших реабилитацию от наркотической зависимости» (республика Северная Осетия (Алания)). Актуальность вопроса ресоциализации лиц, прошедших реабилитацию не вызывает сомнения, поскольку без нее все иные меры третичной профилактики наркомании не имеют смысла. Данное мероприятие представляется обоснованным, хотя и несколько общим по содержанию. Вместе с тем, на его реализацию предусмотрено всего 2 млн. рублей на 3 года, что представляется каплей в море.

- Несмотря на отмену программы профилактики в Приморском крае, среди положительных примеров формулировки мероприятий следует указать такие, как «бесплатный прокат на территории края спектакля антинаркотической направленности» и «внедрение учебных программ и учебных спецкурсов по формированию антинаркотического мировоззрения», а также ряд иных мероприятий направленных на первичную профилактику, которые в других программах содержатся в меньшем количестве.

В качестве упущения преобладающей части изученных региональных целевых (государственных) программ, следует отметить, что в них медико – социальная реабилитация и профилактика иногда сводится к обеспечению реагентами и комплектами для выявления наркотических средств.

Таким образом, анализ действующих региональных целевых (государственных) программ Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов показал, что на сегодняшний день сложилась определенная относительно единообразная для различных регионов практика разработки и реализации программ. Вместе с тем, их разработчики в ряде случаев допускают определенные ошибки, которые снижают эффективность программ.

2.2 Анализ оценки результатов реализации программ

В соответствии с ч. 3 ст. 179 БК РФ, по каждой государственной программе субъекта Российской Федерации ежегодно проводится оценка эффективности ее реализации. Порядок проведения указанной оценки и ее критерии устанавливаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

По результатам указанной оценки высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации может быть принято решение о необходимости прекращения или об изменении начиная с очередного финансового года ранее утвержденной государственной программы, в том числе необходимости изменения объема бюджетных ассигнований на финансовое обеспечение реализации государственной программы.

Учитывая, что порядок оценки региональных программ определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта, критерии оценки, как правило, указываются в региональных Порядках разработки программ. Однако, как было сказано ранее, Порядки разработки имеются не во всех субъектах, вместе с тем, в отдельных из них вопрос оценки отрегулирован в достаточной степени. Так, например, Порядок разработки и реализации долгосрочных региональных целевых программ в Чукотском автономном округе¹, к критериям оценки региональных целевых программ относит следующие:

1. Актуальность на настоящий момент программы в целом и ее мероприятий в соответствии с приоритетами социально-экономического развития Российской Федерации в целом и региона в частности.

2. Соответствие достигнутых в отчетном году целевых показателей целевым показателям, утвержденным в долгосрочной целевой программе.

3. Выполнение мероприятий долгосрочной целевой программы в отчетном году. (Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных

¹ Утв. Постановлением Правительства Чукотского автономного округа от 15 июля 2008 г. № 123.

мероприятий. Невыполненным признается также, выполненное менее чем на 80% в стоимостном выражении от запланированного).

4. Осуществление ввода в действие объектов капитального строительства (реконструкции, капитального ремонта), предусмотренных в программе в отчетном году (Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных мероприятий).

5. Выполнение мероприятий долгосрочной целевой программы с начала ее реализации. (Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных мероприятий. Невыполненным признается также и мероприятие, выполненное менее чем на менее чем на 80% в стоимостном выражении от запланированного).

6. Осуществление ввода в действие объектов капитального строительства (реконструкции, капитального ремонта), предусмотренных в программе с начала ее реализации (Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных мероприятий).

7. Уровень фактического финансового обеспечения долгосрочной целевой программы в отчетном финансовом году. (Отношение фактического объема финансирования к объему финансирования, запланированному программой).

Указанные критерии оценки в той или иной мере используются и другими субъектами Российской Федерации и представляется, что они в достаточной мере позволяют оценить эффективность реализации как отдельных мероприятий, так и программы в целом.

Вместе с тем, необходимо еще раз отметить, что определяющими составляющими для осуществления оценки эффективности программ являются ожидаемые результаты в совокупности с целевыми индикаторами, содержание которых было рассмотрено ранее. Их корректная (или не корректная) формулировка в процессе разработки программы и их согласованность между собой и задачами, обуславливают возможную степень адекватной оценки. Именно поэтому, необходимо очень осторожно подходить к их формулировке. Следует отметить, что все указанные ранее положительные примеры целевых индикаторов и ожидаемых результатов, сформулированных в изученных региональных целевых

(государственных) программах, не имеют отношения к первичной профилактике, что вероятно обусловлено тем, что просчитать эффективность мероприятий первичной профилактики весьма сложно. Так, например, можно подсчитать число лиц, задействованных в профилактических мероприятиях, однако, для оценки степени уяснения и, тем более, внедрения в жизнь обозначенных в мероприятии положений (т.е. качественной составляющей), требуются колоссальные по затратам сил и средств мероприятия, либо их возможно проследить в долгосрочной перспективе. По всей видимости, именно этим объясняется использование в качестве целевых индикаторов и ожидаемых результатов факторов, которые проще всего подсчитать.

Учитывая это, следует согласиться с мнением иностранных специалистов в сфере профилактики наркомании (которые гораздо раньше, чем их российские коллеги столкнулись с проблемой роста наркомании) согласно которому оценка результатов программы, несмотря на значимость, не всегда приветствуется (одобряется) и несет в себе определенный риск. Прежде всего, это обусловлено тем, что при оценке используется ограниченный набор ресурсов, а сотрудники иногда не очень уверены в процедуре ее проведения и оценка часто не является приоритетной для программы. Оценка программы часто вызывает тревогу у сотрудников, так как они думают, что их работа находится под тщательным контролем, а судьба программы «висит на волоске». Им кажется, что инструментарий для оценивания недостаточно разработан для того, чтобы оценить положительные результаты, которые они, по их мнению, наблюдают. Лучший способ побороть страхи и недоверие, это привлечь самих сотрудников к разработке программы, оценке и интерпретации результатов.

Кроме того, процесс оценки может мешать проведению программных мероприятий. Например, включенное наблюдение может мешать проведению занятий. Разработка анкет может занять определенное количество времени. Не существует простых решений этих проблем, но тщательно разработанный план оценки программы, ограничение ее масштабов, времени для проведения могут минимизировать негативное к ней отношение. Если сотрудники получают

консультации по разработке и осуществлению оценки эффективности, вряд ли они будут ее рассматривать как вмешательство в их работу¹.

Учитывая это, необходима осторожность в разработке индикаторов и ожидаемых результатов, а также их интерпретации, чтобы избежать как преувеличения, так и недооценки результатов региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании.

2.3 Анализ ресурсного обеспечения программ

Особое внимание хотелось бы уделить проблеме механизма финансирования программ, возникающей как на федеральном, так и региональном и местном уровнях и являющейся в настоящее время одной из наиболее актуальных проблем.

В связи с постоянным ростом количества принимаемых региональных программ требуются все большие объемы финансирования, которые не под силу региональным бюджетам. Более того, увеличение объемов финансирования еще не означает стопроцентный уровень финансирования правовой программы. К сожалению, реальные показатели денежных средств, идущих на финансирование региональных программ, по-прежнему остаются весьма низкими по сравнению с потенциальными требуемыми суммами. Это объясняется интенсивным ростом потребностей населения, выраженных в мероприятиях программы, которые не пропорциональны увеличению финансирования² и определенной несостыковкой требований государственной политики в сфере профилактики наркомании и бюджетных возможностей регионов.

В качестве наглядного примера такого разногласия можно привести Программу профилактики и противодействия наркомании в Чукотском автономном округе на 2012-2013 годы³. Пункт 46 Стратегии предусматривает

¹ Understanding evaluation: the way to better prevention programs [Electronic resource]. – URL: <http://www2.ed.gov/PDFDocs/handbook.pdf> : Перевод с англ.яз. Т.В. Куприянчик.

² Жарова Е.Ю. Пути повышения эффективности правовых программ // Адвокатская практика, 2006, №3.

³ Утв. распоряжением Правительства Чукотского автономного округа от 20 сентября 2011 года № 434-рп.

реализацию Стратегии на региональном уровне в форме разработки антинаркотических программ субъектов Российской Федерации. Учитывая это, не разработать региональную программу профилактики наркомании означало бы невыполнение мероприятий, предусмотренных Стратегией. Однако, финансирования на ближайшие годы указанной программы не предусмотрено, а финансовое обеспечение мероприятий предусмотрено за счет других целевых программ. То есть фактически это не целевая программа, и не государственная, чему и соответствует ее название «программа профилактики». Мероприятия, отмеченные в программе имеют декларативный характер, поскольку в качестве таковых обозначены мероприятия, которые и так проводятся различными субъектами в процессе их основной деятельности («проведение оперативно-профилактических специальных и розыскных мероприятий, направленных на выявление и пресечение фактов незаконного изготовления, хранения, сбыта, транспортировки, культивирования и потребления наркотических средств, психотропных веществ, и наркосодержащих растений (п. 2.1.1)), либо мероприятия, которые без финансирования не могут быть качественно реализованы (осуществление государственной поддержки молодежных общественных объединений (гранты), в частности проектов молодежных общественных объединений, направленных на вовлечение молодежи в здоровый образ жизни, профилактику социальных заболеваний и др. (п. 1.3.4.)).

В программе отсутствует структурный элемент «ресурсное обеспечение программы, хотя п. 2.12 Порядка разработки Чукотского автономного округа¹ предусматривает его наличие. Кроме того, в содержании Порядка разработки и реализации... предусматривается бюджетное финансирование региональных целевых программ (п.п. 2.4., 2.6.2., 2.10 и др.).

Недостаток финансирования наблюдается и в других регионах, причем особенностью является именно то, что изначально закладывается относительно

¹ Об утверждении порядка разработки и реализации долгосрочных региональных целевых программ в Чукотском автономном округе : постановление Правительства Чукотского автономного округа от 15 июля 2008 г. № 123.

нормальная сумма, которая в процессе реализации сокращается по причине дефицита бюджета (например, Хабаровский край).

Кроме того, как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, исполнение бюджетов идет крайне хаотично и неравномерно, а некоторые целевые программы и их отдельные мероприятия вовсе не реализуются и не финансируются, остаются на бумаге, а заложенные на них средства лежат в бюджете мертвым грузом.¹

В процессе изучения региональных целевых (государственных) программ Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, отчетливо прослежена проблема включения в программу тех субъектов и мероприятий, ими осуществляемых, которые финансируются исключительно из средств федерального бюджета (в частности МВД, ФСКН, ФСИН Российской Федерации), а также общественные и религиозные организации, финансирование которых возможно только путем грантовой поддержки), которые, исходя из своей сущности, призваны осуществлять определенные мероприятия по профилактике наркомании и незаконного оборота наркотиков, и фактически осуществляют их.

При этом, в изученных программах, наблюдаются следующие варианты решения данного вопроса:

1. Обозначенных субъектов вообще не включают в перечень исполнителей и программных мероприятий и получателей бюджетных средств (Сахалинская область). Эта ситуация наиболее логична с точки зрения бюджетного законодательства, однако имеет побочный эффект в виде недостаточного или ограниченного участия указанных субъектов в профилактической деятельности. Хотя, необходимо отметить, что по результатам опроса экспертов², это не мешает им осуществлять профилактическую деятельность (см. рисунок 1).

¹ Стенографический отчет о заседании Государственного совета о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов 4 октября 2013 года : URL : <http://www.kremlin.ru/transcripts/19359>.

² Опрос экспертов (руководителей и сотрудников отделов межведомственного взаимодействия в сфере профилактики 56 территориальных органов ФСКН России) проведен автором в 2012 году.

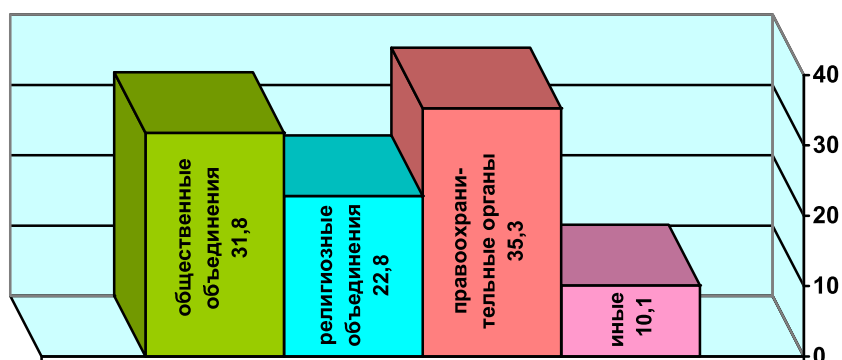


Рисунок 1 - Субъекты профилактики, не указанные в программе, реально осуществляющие профилактическую деятельность (%)

Учитывая, что вопрос «Перечислите субъектов, не указанных в программе, но реально осуществляющих профилактику наркомании», был сформулирован открытым, единодушие мнений экспертов при ответе на него подчеркивает важность и необходимость использования потенциала обозначенных субъектов.

При этом указанные субъекты обозначены экспертами среди наиболее эффективно действующих в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков (см. рисунок 2, 3)

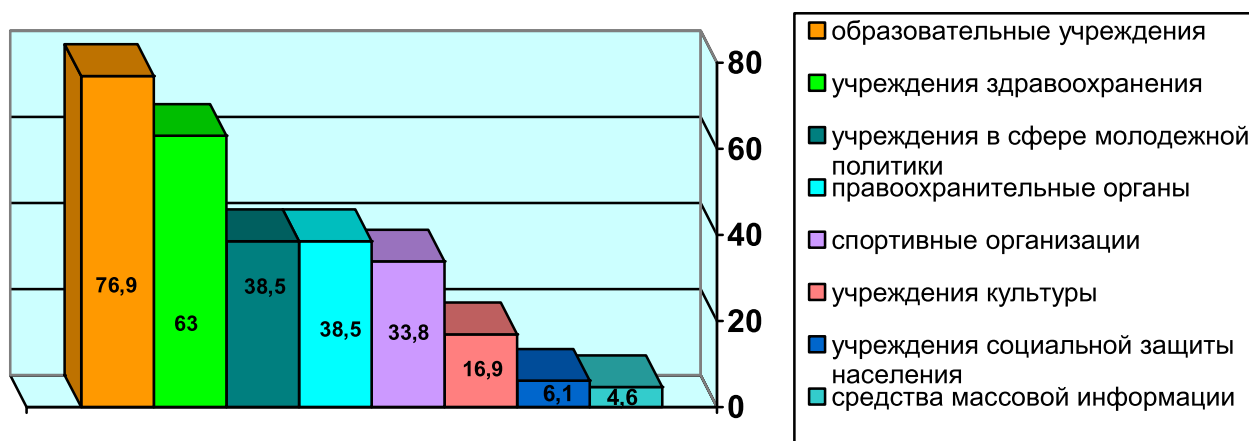


Рисунок 2 - Государственные субъекты профилактики наркомании, деятельность которых наиболее эффективна (%)

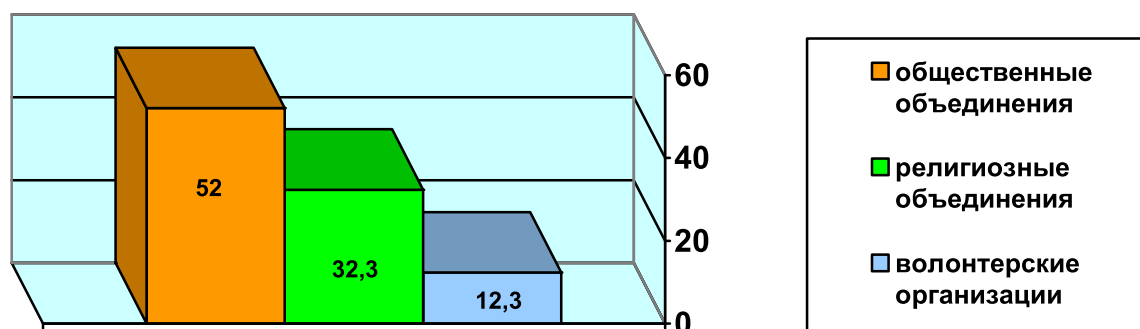


Рисунок 3 - Негосударственные субъекты профилактики наркомании, деятельность которых наиболее эффективна (%)

2. В число исполнителей с выделением средств включают федеральные органы исполнительной власти (в том числе ФСКН России) (Республика Чечня, Республика Саха-Якутия и др.). Вместе с тем, согласно п. 14 Указа Президента РФ от 28.07.2004 № 976 (ред. от 14.10.2012) «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков», финансирование расходов на содержание центрального аппарата ФСКН России, ее территориальных органов, а также организаций и подразделений, созданных в установленном законодательством Российской Федерации порядке для реализации задач, возложенных на ФСКН России, осуществляется за счет средств федерального бюджета. При этом в Чеченской республике, для управления ФСКН России, которое является и заказчиком, и исполнителем программы, предусмотрено выделение 42,1% средств, рассчитанных на реализацию всей программы.

3. Указанные субъекты включены в программы не основным исполнителем, а совместно с субъектом, выделение бюджетных средств региона которым возможно сточки зрения законодательства, с указанием – «по согласованию» (Карачаево-Черкесская республика, республика Дагестан), или с пояснением – «не требует финансирования» (республика Северная Осетия (Алания), или – «за счет средств, предусмотренных на осуществление основной деятельности» (Карачаево-Черкесская республика, республика Дагестан), либо с указанием их в качестве участников, выделяя при этом денежные средства основному исполнителю (соисполнителю) (Хабаровский край). Однако эта ситуация не совсем верна,

поскольку программы в указанных субъектах целевые и изначально предполагают выделение денежных средств. Вместе с тем, учитывая последние изменения в ст. 179 БК РФ, такие формулировки возможны в рамках государственных программ субъекта Российской Федерации, но не логичны, с учетом утверждения Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации¹

Представляется, что с учетом потребностей в участии субъектов, финансирование которых из средств регионального бюджета не законно, в участии в осуществлении профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков в регионе, целесообразно использовать третий из имеющихся вариантов, включая их качестве соисполнителей, наряду с основными субъектами, которым и будут выделяться бюджетные средства.

В качестве явно выраженной тенденции, которая прослеживается практически во всех изученных программах, следует обозначить преобладающее количество денежных средств на лечение и реабилитацию. Их соотношение явно не в пользу первичной профилактики. Так, например, в программе Республики Северной Осетии (Алании) на первичную профилактику предусмотрено выделение около 12% средств, в Республике Саха (Якутии), на первичную профилактику вместе с мониторингом – немногим меньше 14% и др. Положительным исключением является уже не действующая программа Приморского края, в которой 49,1% средств отведено на первичную профилактику и социальную рекламу. Если учесть ранее обозначенную проблему внесения в перечень мероприятий по лечению и реабилитации в большинстве своем приобретение реагентов и комплектов для выявления наркотических средств, эффективность такого рода программ может быть поставлена под сомнение.

Интересное распределение денежных средств между субъектами профилактики наблюдается в республике Северной Осетии (Алании), где такое мероприятие, как «выявление детей и подростков, составляющих «группу риска»,

¹ Утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588.

организация индивидуальной работы с ними, создание условий для привлечения их к занятиям спортом, искусством...», исполнителями которых являются руководители и педагоги школ, школьные инспекторы, МВД РФ, Министерство образования и науки, не требует дополнительных финансовых затрат. При этом, выделяются средства на ремонт в помещениях наркологического диспансера, в т.ч. химической лаборатории.

Однако, программу республики Северной Осетии (Алании) следует отметить и с положительной стороны, поскольку в ней используется логичный прием распределения средств на осуществление мероприятий, в которых участвует несколько субъектов. В данном случае имеет место указание всей выделенной на мероприятие суммы, и в том числе – с разбивкой по субъектам. При данной системе гораздо проще при реализации распределять и контролировать расходование денежных средств.

Достаточно интересным представляется опыт Республики Саха (Якутия), программа которой (что требуется согласно Методических рекомендаций по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия), утвержденных Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од.) предусматривает два варианта финансирования программы: базовый и интенсивный, разница которых составляет более 1 млрд. рублей. Базовый вариант определяет основные параметры изменения ситуации при объемах финансирования, необходимых для обеспечения возложенных на орган государственной власти функций с учетом возможностей государственного бюджета. Интенсивный вариант определяет параметры социально-экономического развития отрасли при финансировании, обеспечивающем достижение стратегических целей, улучшение состояния отрасли, существенное снижение негативных факторов, сдерживающих эффективное развитие отрасли¹ Указанный

¹ Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од. – п.п. 8.1,8.2

пример представляется весьма интересным, поскольку изначально учитывает различное развитие ситуации финансирования.

Таким образом, учитывая сказанное, следует заключить, что ресурсное обеспечение действующих региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков определяется исходя из потребностей региона в осуществлении профилактических мероприятий. При этом, основными проблемами в этой сфере являются: преобладание выделенных средств на вторичную и третичную профилактику над первичной, сокращение бюджетных средств на реализацию программ, а также проблема включения в программу тех субъектов и мероприятий, ими осуществляемых, которые не могут финансироваться из средств регионального бюджета.

3. МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ (ГОСУДАРСТВЕННЫХ) ПРОГРАММ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ НАРКОМАНИИ И НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ

3.1 Общие рекомендации по разработке и реализации региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков

Сложившаяся на сегодняшний день практика деятельности различных субъектов профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков требует совершенствования. Учитывая положения Стратегии, (пп. «б» п. 42), а также Бюджетных посланий Президента Российской Федерации за последние несколько лет,¹ региональным органам власти целесообразно использовать программный метод планирования региональных мероприятий в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков. При этом, под программным методом планирования рекомендуется понимать распределение бюджетных ресурсов между администраторами бюджетных средств и (или) реализуемыми ими государственными программами с учетом или в прямой зависимости от достижения конкретных результатов (предоставления услуг) в соответствии с приоритетами социально-экономического развития и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов.²

В настоящее время в субъектах Российской Федерации, в преобладающем числе случаев, действуют региональные долгосрочные целевые программы в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков. Однако, учитывая изменения³ в БК РФ, с 2014 года указанный вид программного планирования

¹ Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах от 13 июня 2013 г.

² Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од.

³ О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса : Федеральный Закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ

необходимо заменить на иной, схожий по содержанию, но включающий в себя несколько иное наполнение - государственные программы субъекта Российской Федерации, которые утверждаются высшим исполнительным органом государственной власти субъекта. Высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации определяются и сроки реализации государственных программ, а также порядок принятия решений о разработке государственных программ и их формирования.

Принимая во внимание определенную правопреемственность правовых категорий «региональная целевая программа» и «государственная программа субъекта Российской Федерации» (что подтверждается указанием в пояснительной записке к принятому Федеральному Закону № 104-ФЗ, на то, что, формирование и реализация государственных программ предполагается в соответствии с общими требованиями к механизму функционирования долгосрочных целевых программ. Кроме того, ст. 25 Федерального Закона № 104-ФЗ предусматривает ряд положений, свидетельствующих о необходимости завершения действующих федеральных целевых программ для достижения поставленных перед ними целями), представляется логичным, обозначенные ниже рекомендации применять как к реализации действующих на сегодняшний день региональных целевых и государственных программ, так и к разрабатываемым в перспективе государственным программам субъектов Российской Федерации.

При разработке государственных программ субъекта Российской Федерации и реализации региональных целевых (государственных) программ, рекомендуется учитывать положения действующего федерального и регионального законодательства, в частности:

- Федеральный закон Российской Федерации от 8 января 1998 года № 3 ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах»;

- Указ президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров»;

- Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 года № 690;

- Региональные Законы о профилактики наркомании (алкоголизма, токсикомании), в случае наличия таковых;

- Региональные нормативно-правовые акты, предусматривающие порядок разработки и реализации долгосрочных целевых (государственных) программ

- и др.

При этом, региональные нормативно-правовые акты предусматривающие порядок разработки и реализации долгосрочных целевых программ, следует привести в соответствие со ст. 179 БК РФ, в редакции Федерального Закона от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ.

При разработке и реализации региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, субъектам, осуществляющим эту деятельность рекомендуется соблюдать следующие принципы:

1. «Комплексности мер», предполагающий всесторонний анализ и прогноз ситуации и использование на этой основе разнообразных мер, а также сочетание мер, воздействующих на личность, социальные группы и общество в целом, и взаимодействие усилий различных субъектов профилактики. Согласно этому принципу, согласованная деятельность всех субъектов осуществляется на основе детального анализа наркоситуации и включает в себя различные по организационному и правовому содержанию меры, охватывающие те объекты, которые нуждаются в этом в первую очередь в настоящее время. Обеспечение этого принципа предполагает создание комплексных целевых программ, адекватных сложившейся ситуации¹, с возложением на различных субъектов тех задач, к

¹ Кокин В.И., Совершенствование и оптимизация системы межведомственного взаимодействия в рамках выполнения целевых правительственных программ (на примере республики Башкортостан) // Наркоконтроль. 2007, № 4.

выполнению которых они профессионально подготовлены и располагают соответствующими ресурсами для достижения максимального эффекта в работе¹.

2. «Своевременности мер» антинаркотической деятельности который, предполагает ориентацию профилактической деятельности на более ранний этап, до возникновения ситуации, обуславливающей формирование личности, склонной к употреблению наркотических средств, появление желания и условий для первой пробы наркотиков, развития наркотической зависимости, а в случае ее возникновения – немедленное принятие мер. Иными словами, запоздалая трата значительных сил и средств не приносит нужного эффекта, а зачастую – имеет обратный эффект. При этом следует учитывать, что обоснование финансирования программ должно определяться, прежде всего, тем, какие задачи исполнители способны выполнить в первую очередь², а также и среднесрочные перспективы, которые охватываются сроком, на который принимается программа.

3. «Достаточности мер», принимаемых субъектами совместной деятельности в сфере профилактики наркомании. Указанный принцип предполагает соответствие объема и степени интенсивности мероприятий профилактическим целям. При этом важно, что при возможности оказать профилактическое воздействие с использованием наиболее щадящих мер, не целесообразно переходить к более интенсивному воздействию. И, напротив, в случае, если щадящие меры не могут оказать должного влияния, их необходимо усилить, в противном случае желаемый эффект не наступит. Очень важно, чтобы принцип достаточности соблюдался одновременно всеми субъектами. Так, принятие соответствующих достаточных по интенсивности мер профилактики в отношении несовершеннолетних в учебном заведении не даст должного эффекта в случае их полного отсутствия в семье.

4. «Результативности мер». Данный принцип предполагает реальное оказание предпринимаемых всеми субъектами мер на состояние наркоситуации в регионе. Учитывая это, целесообразно просчитывать все предполагаемые к реализации меры

¹ Готчина Л.В. Организация межведомственного взаимодействия по профилактике молодежного наркотизма в условиях региона: автореф. ... к.с.н. Белгород, 2004.

² Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

с точки зрения их не только экономической эффективности, но и возможности каким-либо образом повлиять на ту или иную составляющую наркоситуации. При этом, следует иметь в виду, что только при наличии достаточных ресурсов можно говорить об ответственности осуществляющих профилактику субъектов¹.

3.2 Рекомендации по формулировке основных структурных элементов программ

Структура региональных целевых (государственных) программ, не определена нормативно. Вместе с тем, исходя из сложившегося опыта и отдельных требований к федеральным государственным программам, федеральным целевым программам и межгосударственным целевым программам (которые не являются обязательными для программ регионального уровня), целесообразно рекомендовать следующую структуру программ:

5. Паспорт программы, включающий минимально короткую информацию о следующих ее составляющих:

- 5.1. Основания для разработки программы
- 5.2. Государственный заказчик
- 5.3. Разработчики программы
- 5.4. Исполнители программы
- 5.5. Цели программы
- 5.6. Задачи программы
- 5.7. Сроки реализации программы
- 5.8. Целевые индикаторы и показатели
- 5.9. Ожидаемые конечные результаты
- 5.10. Объем и источники финансирования
- 5.11. Координатор программы (контроль за реализацией программы)

6. Основная часть, включающая:

¹ Готчина Л.В. Организация межведомственного взаимодействия по профилактике молодежного наркотизма в условиях региона: автореф. ... к.с.н. / Белгород, 2004.

6.1. Содержание проблемы и обоснование для ее решения программным методом

6.2. Цель, задачи и сроки реализации программы

6.3. Система программных мероприятий

6.4. Ресурсное обеспечение программы

6.5. Система программных мероприятий (с вынесением подробного перечня, исполнителей, сроков и объема финансирования).

6.6. Оценка эффективности программы

7. Приложения

8. Критерии оценки эффективности программы.

Вместе с тем, учитывая потребности конкретного региона, программа может быть дополнена и иными структурными элементами, либо отдельные их указанных элементов могут отсутствовать.

При формулировке проблемы, подлежащей реализации в рамках программы, разработчикам надлежит руководствоваться следующими факторами:

- проблему целесообразно излагать доступным для заинтересованных сторон языком, при этом ее формулировка должна быть краткой, лаконичной и конкретной (не слишком обще или очень глобально);

- состояние наркоситуации разумно формулировать не только исходя из данных официальной статистики, но и исходя из данных социологических исследований, т.е. максимально использовать результаты мониторинга;

- в рамках сформулированных наиболее уязвимых составляющих наркоситуации указывается, что конкретно необходимо изменить;

- кроме того, следует обозначить, почему невозможно комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования средств текущего финансирования.¹

¹ Требования к формулировке проблемы см. например: Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од; Порядок принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных республиканских целевых программ: Утверждено постановлением Правительства Карачаево-Черкесской республики от 25 декабря 2008 года № 495 и др.

При этом, принимая во внимание вступление в действие государственной программы Российской Федерации «Противодействие незаконному обороту наркотиков»¹: Государственная программа Российской Федерации (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 294-р), которая в качестве цели предусматривает повышение качества и результативности противодействия преступности в сфере незаконного оборота наркотиков, общий объем финансирования мероприятий которой с 2013 по 2020 годы составляет 212163402,2 тыс. руб., при разработке государственных программ субъектов Российской Федерации, целесообразно основной упор делать на профилактику наркомании.

Решение проблемы борьбы с наркоманией невозможно осуществить в пределах одного финансового года, поскольку предусматривается проведение большого количества долгосрочных мероприятий социального характера. С учетом этого, при определении срока рекомендуется предложить тот, который может обеспечить возможность формирования определенного программой стереотипа поведения исполнителей программы и достижение целей мероприятий, т.е. не быть слишком коротким, а также не быть слишком длинным, поскольку наркоситуация, как и любое социальное явление имеет обыкновение изменяться. Вместе с тем растягивать реализацию программы на более длительный срок нецелесообразно вследствие интенсивности развития наркоситуации, а также необходимости совершенствования форм и методов борьбы с наркопреступностью.² Наиболее оптимальным сроком действия государственных программ субъекта Российской Федерации представляется три-пять лет.

В целях исключения случаев использования в региональных целевых (государственных) программах терминов с неоднозначным содержанием, а также их

¹ Противодействие незаконному обороту наркотиков : Государственная программа российской федерации : утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 294-р.

² Государственная программа Республики Саха (Якутия) «Комплексные меры по реализации государственной антинаркотической политики в Республике Саха (Якутия) на 2012 – 2016 годы.

использования в разрез с легальными определениями, при разработке программ рекомендуется привлекать специалистов разных областей.

Разработка региональных целевых (государственных) программ предполагает наличие субъекта, который выступает в качестве ее инициатора. Как правило, инициатором программы выступает одно или несколько ведомств, которые в процессе разработки программы являются государственными заказчиками программы и обосновывают необходимость ее принятия. При этом, целесообразно в качестве субъекта, который осуществляет функции заказчика определять минимальное количество министерств и ведомств регионов, поскольку обратное может привести к разрозненности действий при разработке программы и требует установления ответственного заказчика, который будет определять основы разработки программы и контролировать этот процесс. Наиболее обоснованно привлекать в качестве государственного заказчика одного государственного субъекта, который обладает обобщенной информацией о наркоситуации в регионе, имеет определенные рычаги воздействия на иных субъектов, выступающих в роли субъектов профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков (например, правительство или администрацию региона, в котором разрабатывается программа, либо министерство (ведомство) в руках которого сосредоточены функции по мониторингу наркоситуации в регионе).

В качестве государственного координатора, на которого, как правило, возлагаются функции по разработке программы и контролю за ходом ее реализации, а также по анализу и рациональному использованию средств регионального и средств внебюджетных источников, рекомендуется возлагать на ее заказчика.

При разработке долгосрочных целевых (региональных) программ важнейшую роль играет правильность определения цели, поскольку некорректная формулировка целей, не позволяет в полной мере разработать мероприятия, адекватные желаемым потребностям. Под целью региональной (государственной) целевой программы в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, следует понимать конкретно сформулированное основное (ключевое) направление деятельности в сфере регулирования наиболее актуальной проблемы, на решение

которой направлена программа (профилактика наркомании и (или) незаконного оборота наркотиков), отражающее конечные результаты реализации программы и реализация которого возможна в течение срока действия программы.

Учитывая это, при разработке программ, рекомендуется придерживаться определенных требований к формулировке их целей:

а) соотносимость с названием программы (она программы не может выходить за рамки, обозначенные названием, также как и не может быть уже него);

б) адекватность сложившимся потребностям (цель должна вытекать непосредственно из сложившейся наркоситуации и отражать наиболее актуальные проблемы в конкретном регионе);¹

в) специфичность (цель должна соответствовать компетенции государственных заказчиков целевой программы);

г) достижимость (цели должны быть потенциально достижимы);

д) измеримость (должна существовать возможность проверки достижения целей);

е) привязка к временному графику (должны быть установлены срок достижения цели и этапы реализации целевой программы с определением соответствующих целей, которые должны быть достижимы за период реализации государственной программы)²;

ж) конкретность (формулировка цели должна содержать лишь однозначные понятия, смысл которых не может быть истолкован по-разному).

Более конкретно раскрыть цель программы призваны конкретные направления деятельности, т.е. ее задачи. При формулировке задач рекомендуется иметь в виду, что их правильная постановка определяет эффективность реализации программы и возможности адекватной оценки результатов. С учетом этого, каждой задаче

¹ Дубровский Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие, СПб., 2009.

² См.: Об утверждении Порядка принятия решений о разработке, формировании и реализации долгосрочных республиканских целевых программ : Постановление правительства карачаево-черкесской республики от 25 декабря 2008 года № 495.; Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од.

должны соответствовать ожидаемые результаты и, следовательно – индикаторы оценки результатов реализации программы.

При формулировке задач программы в обязательном порядке целесообразно учитывать требования, изложенные выше для целей, а также результаты изучения наркоситуации и исследований в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков.

Кроме того, рекомендуется избегать основных, встречающихся в действующих программах, ошибок:

несопоставимость желаемого результата и возможностей для его осуществления,

несоблюдение действующего законодательства в части распределения полномочий субъектов профилактики и бюджетных средств.

При формулировке целевых индикаторов и показателей программы следует учитывать, что понятия целевого индикатора и показателя не разделяются и используются как единое целое, что оправдано, поскольку исходя из их смыслового наполнения, они представляют собой две стороны одной медали. Под целевым индикатором рекомендуется понимать измеримые показатели, отображающие ход реализации программы, замером которых по итогам каждого года и по завершении программы можно судить о ее успешности или неуспешности, о степени решения ее основных задач и достижения целей.

Основными проблемами целевых индикаторов в действующих региональных целевых (государственных) программах, которые рекомендуется избегать, являются факты указания в качестве индикатора факторов, которые не подлежат количественному измерению, а также их противоречие друг другу.

Необходимо учитывать, что в качестве целевых индикаторов следует определять факторы, соответствующие следующим требованиям:

6. В целевых индикаторах должна найти отражение специфика наркоситуации в конкретном регионе.

7. Они должны иметь количественное значение, измеряемое или рассчитываемое по определенным методикам.

8. Должна быть возможность определять индикаторы на основе данных статистического наблюдения.

9. Индикаторы должны иметь непосредственную связь с задачами программы.¹

10. Индикаторы не должны противоречить друг другу и индикаторам оценки деятельности различных субъектов за рамками программы.

С целью оптимизации процесса реализации региональной целевой (государственной) программы, целесообразным представляется разработка в ее рамках методики расчета целевых индикаторов, с указанием источников получения данных.

Ожидаемые конечные результаты, как предполагаемые, на этапе разработки позитивные последствия реализации программных мероприятий в обобщенном виде, могут быть представлены в двух вариантах:

4. в виде синтеза задач и целевых индикаторов, которые в совокупности определяют желаемые изменения в количественном выражении (% изменения отдельного показателя), и на которые будут ориентироваться субъекты оценки эффективности реализации программы.

5. в виде представляемого конечного результата, выходящего из задачи, однако, при отсутствии количественного выражения.

Поскольку содержание ожидаемых конечных результатов программ не регламентируется федеральным законодательством, разработчиками программы могут быть использованы оба варианта, по усмотрению субъекта, разрабатываемого и принимающего программу. При этом, необходимо руководствоваться правилом, согласно которому каждой задаче должен соответствовать ожидаемый результат, иначе смысл в постановке этой задачи отпадает.

¹ См.: Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588. – П. 11.

3.3 Рекомендации по порядку оценки программ

На сегодняшний день, порядок оценки эффективности региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков определяется высшим исполнительным органом государственной власти субъекта, критерии оценки, как правило, указываются в региональных Порядках разработки программ. Однако Порядки разработки имеются не во всех субъектах, вместе с тем, в отдельных из них вопрос оценки не отрегулирован в достаточной степени. Предлагается, оценку эффективности региональных целевых (государственных) программ осуществлять по следующим критериям:¹

1. Актуальность на настоящий момент программы в целом и ее мероприятий в соответствии с приоритетами социально-экономического развития Российской Федерации в целом и региона в частности.

2. Соответствие достигнутых в отчетном году (в период действия программы) результатов целевым показателям, утвержденным в долгосрочной целевой (государственной) программе.

3. Выполнение мероприятий долгосрочной целевой программы в отчетном году. (Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных мероприятий. Невыполненным признается мероприятие, выполненное менее чем на 80% в стоимостном выражении от запланированного).

4. Осуществление ввода в действие объектов капитального строительства (реконструкции, капитального ремонта), предусмотренных в программе в отчетном году (Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных мероприятий).

5. Выполнение мероприятий долгосрочной целевой программы с начала ее реализации. (Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных

¹ Порядок разработки и реализации долгосрочных региональных целевых программ в Чукотском автономном округе : Утв. Постановлением Правительства Чукотского автономного округа от 15 июля 2008 г. № 123.

мероприятий. Невыполненным признается также и мероприятие, выполненное менее чем на менее чем на 80% в стоимостном выражении от запланированного).

6. Осуществление ввода в действие объектов капитального строительства (реконструкции, капитального ремонта), предусмотренных в программе с начала ее реализации (Доля выполненных мероприятий от общего числа запланированных мероприятий).

7. Уровень фактического финансового обеспечения долгосрочной целевой программы в отчетном финансовом году. (Отношение фактического объема финансирования к объему финансирования, запланированному программой).

При этом эффективность (результативность) профилактического вмешательства и общий успех программы оценивается путем сравнения фактических результатов по отношению к ряду факторов (см. таблицу 1)¹:

Таблица 2 – Факторы, подлежащие сравнению с фактически достигнутыми программой результатами

• исходная ситуация	т.е. результаты после вмешательства сравниваются с исходными данными в соответствии с показателями оценки.
• цели и задачи программы	т.е. насколько вмешательство адекватно целям и задачам программы. Например: достижение целей и задач по уровню (максимально, минимально, а не вообще (в целом))
• ятрогенное воздействие	т.е. отсутствие негативного воздействия на участников. Например: проводится анализ риска возможных негативных последствий мероприятия и пользы от него

¹ European drug prevention quality standards. A manual for prevention professionals [Electronic resource]. – URL: [http : // www.drugsandalcohol.ie/ 16505/1/ European_drug_prevention _quality_standards.pdf](http://www.drugsandalcohol.ie/16505/1/European_drug_prevention_quality_standards.pdf) : Перевод с англ.яз. Т.В. Куприянчик.

3.4 Рекомендации по порядку решения проблем, возникающих в области определения ресурсного обеспечения программ

В процессе изучения региональных целевых (государственных) программ Северо-Кавказского и Дальневосточного федеральных округов, отчетливо прослежена проблема включения в программу тех субъектов и мероприятий, ими осуществляемых, которые финансируются исключительно из средств федерального бюджета (в частности МВД, ФСКН, ФСИН Российской Федерации), а также общественные и религиозные организации, финансирование которых возможно только путем грантовой поддержки), которые, исходя из своей сущности, призваны осуществлять определенные мероприятия по профилактике наркомании и незаконного оборота наркотиков, и фактически осуществляют их.

При этом, в качестве возможных с точки зрения закона, следует рекомендовать использовать, один из следующих вариантов решения данного вопроса:

- указанные субъекты включены в программы не основным исполнителем, а совместно с субъектом, выделение бюджетных средств региона которым возможно с точки зрения законодательства, с указанием – «по согласованию», или с пояснением – «не требует финансирования», или – «за счет средств, предусмотренных на осуществление основной деятельности». Учитывая последние изменения в ст. 179 БК РФ, такие формулировки возможны в рамках государственных программ субъекта Российской Федерации;

- обозначенных субъектов возможно вообще не включать в перечень исполнителей и программных мероприятий и получателей бюджетных средств. Эта ситуация наиболее логична с точки зрения бюджетного законодательства, однако имеет побочный эффект в виде недостаточного или ограниченного участия указанных субъектов в профилактической деятельности. Хотя, необходимо

отметить, что по результатам опроса экспертов¹, это не мешает им осуществлять профилактическую деятельность.

Кроме того, разработчикам программ целесообразно рекомендовать избегать включение в число исполнителей с выделением средств федеральные органы исполнительной власти, поскольку это противоречит п. 14 Указа Президента РФ от 28.07.2004 № 976 «Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков».

При решении вопроса о финансировании мероприятий, для осуществления которых целесообразно привлекать общественные и религиозные объединения, следует обратить внимание на грантовую поддержку, в процессе реализации которой возможно достижение конкретных позитивных результатов.

Использование антинаркотических грантов достаточно распространено во всем мире и имеет эффект. Так, Фонд Сообщества округа Беркс (США) предлагает гранты Профилактической программы Student Assistance Program (Программа помощи старшим школьникам и студентам) некоммерческим и правоохранительным программам, а также судам, рассматривающим дела, связанные с наркотиками. Сумма гранта может составлять до 60,000\$. Основной целью организаций, подающих заявку о получении гранта, должна быть профилактика использования запрещенных наркотиков среди детей и подростков, находящихся в группе риска, включая психически нездоровых детей.

Управление службы лечения наркотической зависимости и психических расстройств (США) (Substance Abuse & Mental Health Services) или SAMHSA, предоставляет гранты разным программам, включая некоторые антинаркотические и антиалкогольные программы как для несовершеннолетних, так и для взрослых. Заявления для получения грантов могут подавать организации, стремящиеся реализовать программу, направленную на борьбу со злоупотреблением наркотиками среди детей, подростков, взрослых, заключенных в тюрьму людей и людей с

¹ Опрос экспертов (руководителей и сотрудников отделов межведомственного взаимодействия в сфере профилактики 56 территориальных органов ФСНК России) проведен автором в 2012 году.

психическими расстройствами. Гранты предоставляются Центром Предотвращения Злоупотребления Наркотиками (Center for Substance Abuse Prevention), и Центром Реабилитации (Лечения) злоупотреблений (Center for Substance Abuse Treatment).

1,2 миллиона долларов в качестве грантов доступно благодаря Управлению государственной политики в сфере контроля за наркотиками Администрации Президента США и Управлению службы лечения наркотической зависимости и психических расстройств. Организации, подающие заявки на получения данных грантов, должны иметь план, включающий в себя борьбу с разными видами наркотиков. Главной целью должно стать сокращение случаев злоупотребления наркотиками среди молодых людей. На момент подачи заявки данные организации должны функционировать больше шести месяцев. Среди их персонала должны быть волонтеры, представляющие 12 соответствующих секторов, например, родители, молодежь, бизнес, правоохранительные органы и т.п.¹ Представляется целесообразным использование указанного зарубежного опыта в рамках программного метода профилактики наркомании в России.

Кроме указанного, рекомендуется обратить внимание на то, что при распределении средств регионального бюджета на реализацию государственной программы субъекта Российской Федерации, разумно исходить из того, что не желательно преобладающее количество денежных средств отводить на лечение и реабилитацию. Целесообразно соблюдать определенное равновесие между мероприятиями первичной, вторичной и третичной профилактики, поскольку они только в комплексе способны обеспечить эффективность реализации программы

В случае выделения бюджетных средств на осуществление мероприятий, в которых участвует несколько субъектов, имеет смысл указание всей выделенной на мероприятие суммы, и в том числе – с разбивкой по субъектам. При данной системе гораздо проще распределять и контролировать расходование денежных средств при реализации программы.

¹ Anti Drug Grants [Electronic resource]. – URL: [http : // www.ehow.com/list_6918982_anti-drug-grants.html](http://www.ehow.com/list_6918982_anti-drug-grants.html) (дата обращения 28.02.13) : Перевод с англ. яз. М.В. Арской.

Учитывая систематически возникающую ситуацию сокращения бюджетного финансирования региональных целевых (государственных) программ по причине дефицита бюджетных средств, представляется возможным рекомендовать опыт Республики Саха в программе которой изначально предусматривается два варианта финансирования программы: базовый и интенсивный. При этом, базовый вариант определяет основные параметры изменения ситуации при объемах финансирования, необходимых для обеспечения возложенных на орган государственной власти функций с учетом возможностей государственного бюджета. Интенсивный вариант определяет параметры социально-экономического развития отрасли при финансировании, обеспечивающем достижение стратегических целей, улучшение состояния отрасли, существенное снижение негативных факторов, сдерживающих эффективное развитие отрасли¹. Указанный пример представляется весьма интересным, поскольку изначально учитывает различное развитие ситуации финансирования.

¹ Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од. – п.п. 8.1,8.2

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, проведенное исследование на основе изучения и обобщение действующих региональных целевых (государственных) программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков и иных эмпирических материалов, позволяет сделать следующие выводы:

1. Программный метод планирования мероприятий в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков является одним из наиболее эффективных способов координации усилий центральных и региональных структур, а также иных субъектов профилактики в этом направлении, использование которого фактически дает конкретные положительные результаты.

2. Реализация региональных целевых программ в сфере профилактики наркомании и предупреждения незаконного оборота наркотиков, в связи с изменениями в Бюджетный кодекс Российской Федерации с 1 января 2014 года прекращается. Вместе с тем, реализация заложенных мероприятий возможна путем их включения в разрабатываемые и принимаемые государственные программы субъектов Российской Федерации, которые являются своеобразными правопреемниками региональных целевых программ.

3. Основное отличие региональных целевых и государственных программ субъектов Российской Федерации заключается в том, что включение в государственные программы планируемых мероприятий не порождает обязанности публично-правового образования предоставить средства соответствующего бюджета, а отражает намерения органов исполнительной власти по осуществлению указанных мероприятий и соответствующую финансовую оценку их реализации.

4. Структура и содержание региональных целевых (государственных) программ устанавливается на уровне субъекта Российской Федерации, что, к сожалению, приводит к различному их наполнению и порождает ряд противоречий, затрудняющих разработку и реализацию программ. Учитывая это, в настоящее время имеется необходимость в урегулировании основных вопросов, касающихся разработки и реализации государственных программ субъектов Российской Федерации на уровне государства.

5. Основными проблемами, требующими детального урегулирования являются:

- использование в программах неоднозначных, размытых и противоречивых терминов;

- несогласованность между собой целей, задач, целевых индикаторов и ожидаемых результатов;

- неравномерное распределение количества мероприятий и их ресурсного обеспечения, приводящее к несоблюдению приоритета первичной профилактики;

- недостаточность финансирования программ и фактическое его снижение в процессе реализации по сравнению с запланированным и др.

Вместе с тем, рассмотренные в работе положительные примеры формулировки различных составляющих программ позволяют определить наличие позитивных тенденций в процессе разработки и реализации региональных целевых (государственных) программ.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Российской Федерации : утв. 12 декабря 1993 г. / СПС Консультант Плюс.¹
2. Об общественных объединениях : Федеральный закон от 19 мая 1995 г. № 82 – ФЗ.
3. О свободе совести и о религиозных объединениях : Федеральный закон от 26 сентября 1997 г., №125 – ФЗ.
4. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации : Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ.
5. О внесении изменений в бюджетный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием бюджетного процесса : Федеральный Закон от 7 мая 2013 г. № 104-ФЗ
6. Положение об антинаркотической комиссии в субъекте Российской Федерации : утверждено Указом Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 г. №1374.
7. Вопросы Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков : Указ Президента РФ от 28.07.2004 № 976.
8. Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 г. № 690.
9. Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация : Утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594.

¹ Источником ознакомления с содержанием нормативных актов в действующей редакции здесь и далее выступает СПС Консультант Плюс.

10. Порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации : утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2010 г. №588.

11. О наркотических средствах и психотропных веществах : Указ президента Российской Федерации от 8 января 1998 года № 3 ФЗ;

12. О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров : Указ президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1374;

13. Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года : утверждена Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 года № 690;

14. Противодействие незаконному обороту наркотиков : Государственная программа Российской Федерации : утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 4 марта 2013 г. № 294-р.

15. О бюджетной политике в 2013 - 2015 годах : Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 года.

16. Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014 - 2016 годах от 13 июня 2013 г.

17. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 17 июня 2013 г. № 02-16-03/22554.

18. Письмо Министерства финансов Российской Федерации от 12 сентября 2013 г. № 02-16-03/37757.

19. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2012-2014 годы : республиканская целевая программа Чеченской республики : Утв. постановлением Правительства Чеченской Республики от 22 июня 2010 г. № 97.

20. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту в Карачаево-Черкесской Республике на 2011-2015 годы : республиканская целевая программа : Утв. постановлением Правительства Карачаево-Черкесской Республики от 15 декабря

2010 г. № 503.

21. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту в Республике Ингушетия на 2011-2015 годы : республиканская целевая программа : Утв. постановлением Правительства Республики Ингушетия от 31 декабря 2010 г. № 430.

22. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту на 2010-2014 годы : целевая программа республики Дагестан : Утв. Законом Республики Дагестан 05 апреля 2010 г. №12.

23. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Кабардино-Балкарской республике на 2011 - 2015 годы : Утв. постановлением Правительством Кабардино-Балкарской республики от 22 декабря 2010 г. № 243-ПП.

24. Программа профилактики и противодействия наркомании в Чукотском автономном округе на 2012-2013 годы : Утв. распоряжением Правительство Чукотского автономного округа от 20 сентября 2011 г. № 434-рп.

25. Приморье без наркотиков : краевая долгосрочная целевая программа на 2011-2015 о: Утв. постановлением Администрации Приморского края от 25 января 2011 г. № 10-па (утратила силу).

26. Комплексные меры по реализации государственной антинаркотической политики в Республике Саха (Якутия) на 2012-2016 годы : государственная программа : Утв. постановлением Правительства Сахалинской области от 29 декабря 2012 г. № 695.

27. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту в Сахалинской области на 2010-2014 годы : областная целевая программа : Утв. постановлением Администрации Сахалинской области от 28.08.2009 № 347-па.

28. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на территории Магаданской области на

2013-2015 годы : областная целевая программа : Утв. постановлением Администрации Магаданской области от 25 октября 2012 г. № 769-па.

29. Профилактика наркомании на территории Еврейской автономной области : областная целевая программа : Утв. постановлением Правительство Еврейской автономной области от 26 октября 2010 г. № 402-пп.

30. Комплексные меры противодействия распространению наркомании и незаконному обороту наркотиков на 2011-2013 годы : краевая целевая программа Хабаровского края : Утв. Постановлением Правительства Хабаровского края от 2 апреля 2010 г. № 82-пр.

31. Противодействие злоупотреблению наркотическими средствами и их незаконному обороту на 2010-2014 годы : долгосрочная целевая программа Амурской области : Утв. постановлением Правительства Амурской области от 15 сентября 2009 г. № 398.

32. Профилактика наркомании и алкоголизма в Камчатском крае на 2013-2015 годы : долгосрочная краевая целевая программа : Утв. постановлением Правительства Камчатского края от 10 сентября 2012 г. № 412-П.

33. Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2012-2014 годы : Республиканская целевая программа Республики Северная Осетия – Алания : Утв: Указом Президента Республики Саха (Якутия) от 12.10.2011 г. № 965

34. Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : Утв. Приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 года № 22-од.

35. Стенографический отчет о заседании Государственного совета о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов 4 октября 2013 года : URL : <http://www.kremlin.ru/transcripts/19359>.

36. Кокин, В.И., Совершенствование и оптимизация системы межведомственного взаимодействия в рамках выполнения целевых правительственных программ (на примере республики Башкортостан) / В.И. Кокин // Наркоконтроль. – 2007. – № 4.

37. Готчина, Л.В. Организация межведомственного взаимодействия по профилактике молодежного наркотизма в условиях региона: автореф. ... к.с.н. / Готчина Лариса Владимировна. – Белгород, 2004.
38. Дубровский, Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : Методическое пособие / Р.Г. Дубровский - СПб., 2009.
39. Ролик, А.И. Государственная антинаркотическая политика России и противодействие незаконному обороту наркотиков в Дальневосточном федеральном округе / А.И. Ролик // Наркоконтроль. – 2010. - № 4.
40. Жарова, Е.Ю. Пути повышения эффективности правовых программ / Е.Ю. Жарова // Адвокатская практика. – 2006. - № 3.
41. Капура, М.М. Социально-правовая парадигма государственной национальной политики / М.М. Капура // Государственная власть и местное самоуправление. – 2007. - № 10.
42. Anti Drug Grants [Electronic resource]. – URL: [http : // www.ehow.com/list_6918982_anti-drug-grants.html](http://www.ehow.com/list_6918982_anti-drug-grants.html) (дата обращения 28.02.13) : Перевод с англ. яз. М.В. Арской.
43. European drug prevention quality standards. A manual for prevention professionals [Electronic resource]. – URL: [http : // www.drugsandalcohol.ie/ 16505/1/ European_drug_prevention_quality_standards.pdf](http://www.drugsandalcohol.ie/16505/1/European_drug_prevention_quality_standards.pdf) : Перевод с англ.яз. Т.В. Куприянчик.
44. Understanding evaluation: the way to better prevention programs [Electronic resource]. – URL: [http ://www2.ed.gov/PDFDocs/handbook.pdf](http://www2.ed.gov/PDFDocs/handbook.pdf) : Перевод с англ.яз. Т.В. Куприянчик.