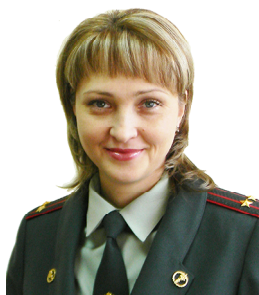




УДК 316:343.9



Елена Анатольевна ДИМИТРОВА,
старший научный сотрудник лаборатории проблем мониторинга наркоситуации и государственной политики, общественной деятельности в сфере профилактики наркомании организационно-научного и редакционно-издательского отдела Сибирского юридического института ФСКН России (г. Красноярск),
кандидат юридических наук

dimitr-elena@yandex.ru

НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РАЗРАБОТКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПРОФИЛАКТИКИ НАРКОМАНИИ И ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ НЕЗАКОННОГО ОБОРОТА НАРКОТИКОВ

AREAS FOR IMPROVING THE DEVELOPMENT OF STATE PROGRAMS OF THE SUBJECT OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SPHERE OF DRUG PREVENTION AND PREVENTION OF ILLICIT TRAFFIC IN NARCOTIC DRUGS

В статье на основе анализа действующих государственных программ субъектов Российской Федерации и реализации долгосрочных целевых программ, реализуемых до 1 января 2014 г. в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков, рассматриваются основные направления совершенствования процесса их разработки.

On the basis of analysis of current use state programs of the subjects of the Russian Federation and implementation of the long-term target programs implemented prior to January 1, 2014 in the field of drug abuse and illicit traffic in narcotic drugs the basic areas of improving the process of their development are considered in the article.

Ключевые слова: государственная программа субъекта Российской Федерации, профилактика наркомании, предупреждение незаконного оборота наркотиков, разработка и реализация программы.

Keywords: state program of the subject of the Russian Federation, drug prevention, prevention of illicit traffic in narcotic drugs, development and implementation of a program.

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

задач.¹ Учитывая, что профилактика наркомании и предупреждение незаконного оборота наркотиков являются проблемами, решение которых требует межведомственного подхода, использование в этом направлении на региональном уровне государственных программ является необходи-

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



мым и обоснованным. Кроме того, необходимость модернизации системы противодействия немедицинскому потреблению и незаконному обороту наркотиков в нашей стране давно обсуждается специалистами разных сфер.¹

Вместе с тем опыт разработки государственных программ субъектов Российской Федерации, а также разработки и реализации долгосрочных целевых программ (своеобразными правопреемниками которых являются государственные программы субъектов Российской Федерации) показывает, что указанные процессы сопровождаются рядом проблем, которые обусловлены различными факторами. Среди прочих особым образом следует отметить наличие определенного правового вакуума в рассматриваемой области. В настоящее время согласно положениям ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации требования к разработке, реализации и оценке эффективности государственных программ должны определяться на региональном уровне. Однако не во всех субъектах Российской Федерации разработаны и утверждены нормативно-правовые акты, регламентирующие порядок разработки и реализации государственных программ, что приводит к отсутствию методологически грамотного подхода к разработке, ввиду отсутствия единых требований и разъяснений, позволяющих разработчикам программы действовать в едином русле с полным пониманием сущности осуществляемой деятельности. С учетом обозначенного очевидно необходимость в разработке и утверждении соответствующих нормативно-правовых актов в субъектах Российской Федерации.

Анализ отдельных региональных целевых программ, а также государственных программ субъектов, как действовавших до 1 января 2014 года, так и реализуемых на сегодняшний день, показывает преимущественно корректное использование тер-

минов, позволяющих однозначно понимать суть программных мероприятий, целей и задач их реализации, адекватных наркоситуации, изложенной в оценке текущей наркоситуации региона. Однако в ряде случаев наблюдается использование неоднозначных терминов, содержание которых обладает определенной степенью размытости в связи с отсутствием легального определения, либо наличием различных точек зрения в их понимании, либо противоречащих общепризнанному пониманию. К числу таковых можно отнести термины «формирование антинаркотического стереотипа мышления», «лица, склонные к употреблению наркотиков», «сокращение наркомании и незаконного оборота наркотиков до уровня минимальной опасности для общества», «заболеваемость населения синдромом зависимости от наркотиков» и др.

В целях формирования единой идеологии программного метода представляется необходимым использование во всех государственных программах субъектов Российской Федерации (далее – Программы) единой традиционной терминологии, особенно в рамках отдельно взятой программы. При использовании терминов, имеющих легальное определение, они не должны наполняться смыслом, отличным от того, который дан в законе. В случае необходимости использования неоднозначных терминов в обязательном порядке необходимо раскрывать их сущность применительно к конкретной Программе. С целью обеспечения взаимного сквозного контроля используемых в Программе терминов к ее разработке целесообразно привлекать специалистов из различных областей знаний.

Разработка Программы предполагает наличие субъекта – инициатора. Как правило, в качестве такового выступает одно или несколько ведомств, которые в процессе разработки программы являются государственными заказчиками программы и обосновывают необходимость ее принятия.

¹ Коробицина Т.В. Новая национальная антинаркотическая модель : по итогам всероссийской научно-практической конференции // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. 2012. № 1(10.)



Анализ ряда Программ профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков показал, что государственными заказчиками и координаторами программ являются абсолютно различные субъекты (Правительство РФ, Министерство здравоохранения РФ, Министерство образования и науки РФ и др.). Вместе с тем 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. С учетом этого наиболее правильным является определение в качестве государственного разработчика правительства или администрации региона, в котором разрабатывается Программа, либо министерства (ведомства), в руках которого сосредоточены функции по мониторингу наркоситуации в регионе.

При разработке Программ важнейшую роль играет правильность постановки целей. Цели Программы определяют приоритетные направления работы в рамках ее реализации и, что немаловажно, в совокупности с задачами являются основанием для планирования бюджета программы.¹ Анализ эмпирического материала и научной литературы позволил определить ряд 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 могут быть уже его);

б) адекватность сложившимся потребностям (цели должны вытекать непосред-

ственно из сложившейся наркоситуации и отражать наиболее актуальные проблемы в конкретном регионе);²

в) специфичность (цели должны соответствовать компетенции государственных заказчиков 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 Программы);³

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

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

Так, вызывает определенные нарекания такая формулировка цели, как «содействие профилактике наркомании...». Согласно этимологии термина «содействие», оно предполагает деятельное участие в чьих-нибудь делах с целью облегчить, помочь, поддержать в какой-нибудь деятельности. 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.

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

2 Там же.

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 г. № 495; Методические рекомендации по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия) : утв. приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 г. № 22-од.



Следующим направлением совершенствования Программы является акцентирование внимания на формулировке их задач. Задачами Программы являются конкретные направления деятельности, подробно раскрывающие обозначенную цель. Правильная постановка задач определяет эффективность реализации Программы и возможности адекватной оценки ее результатов, поскольку задачам должны соответствовать ожидаемые результаты и, следовательно, индикаторы оценки результатов реализации Программы.

Не менее важное значение для эффективной реализации Программ имеет формулировка задач, при которой в обязательном порядке следует учитывать требования, изложенные выше для целей, а также результаты изучения наркоситуации и научных исследований в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков. Формулировка задач является основой для разработки мероприятий Программы. Следовательно, 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, соответственно, нерациональное расходование выделенных на них бюджетных средств.

Например, представляется, что такие задачи, как «создание единой системы мониторинга», «повышение уровня квалификации и подготовки специалистов, работающих с детьми, подростками и молодежью...» и др., в определенной степени могут быть осуществимы в период действия Программы при условии, что в дальнейшем они обеспечены мероприятиями, предусмотренными соответствующими Программами, поскольку сформулированы конкретно и не содержат в себе противоречий.

По итогам каждого года и по завершении Программы можно судить о ее успеш-

ности или неуспешности в зависимости от степени решения ее основных задач и достижения целей. При этом основополагающими измеримыми показателями являются целевые индикаторы, отображающие ход реализации программы. В качестве целевых индикаторов целесообразно использовать факторы, соответствующие следующим критериям:

- в целевых индикаторах должна найтись отражение специфика наркоситуации в конкретном регионе;
- они должны иметь количественное значение, измеряемое или рассчитываемое по определенным Программам методикам;
- должна быть возможность определять индикаторы на основе данных статистического наблюдения;
- индикаторы должны иметь непосредственную связь с задачами программы;
- индикаторы не должны противоречить друг другу и индикаторам оценки деятельности различных субъектов за рамками Программы.¹

Например, такой индикатор, как «увеличение доли больных, прошедших реабилитацию, к общему числу больных», позволяет реально оценить мероприятия, осуществляемые в рамках третичной профилактики наркомании. Сформулированный в данном виде, он может обеспечить фактический упор на качество оказываемых услуг по лечению и реабилитации, а не количественное увеличение определенных параметров.

С положительной стороны следует отметить, что в отдельных Программах в целях оптимизации процесса их реализации разработаны методики расчета целевых индикаторов с указанием источников получения данных.

Еще на этапе разработки Программ в сфере профилактики наркомании и предупреждения незаконного оборота наркотиков разработчикам необходимо определиться с теми позитивными последствиями,

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



которые предполагаются в результате реализации программных мероприятий, называемыми в действующих Программах ожидаемыми конечными результатами. Ожидаемые конечные результаты в обобщенном виде могут быть представлены в двух вариантах:

– 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;

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

Определить, какой из этих вариантов верен, затруднительно, поскольку содержание ожидаемых конечных результатов Программ не регламентируется федеральным законодательством. Представляется, что содержание ожидаемых результатов может определяться на уровне субъекта, разрабатывающего и принимающего Программу. При этом необходимо помнить, что каждой задаче должен соответствовать ожидаемый результат, иначе смысл в постановке этой задачи теряется.

Предполагаемые ожидаемые результаты могут быть реализованы посредством осуществления мероприятий в рамках реализации конкретных задач, обозначенных в Программе. При адекватно разработанных и реализованных мероприятиях достижение таких результатов не только возможно, но и закономерно. При этом необходимо четко проследить логически выстроенную цепочку: от задачи к результату.

Как было указано выше, верная формулировка целей, задач, целевых индикаторов и ожидаемых результатов и их взаимообусловленность существенным образом влияют на разработку программных меро-

приятий, отвечающих требованиям необходимости, а также возможности их эффективной реализации.

Очевидно признание субъектами Российской Федерации необходимости соблюдения комплексного подхода к осуществлению программных мероприятий по профилактике наркомании и предупреждению незаконного оборота наркотиков. Это соответствует общепризнанному криминологическому принципу – комплексности профилактических мероприятий, предполагающему всесторонний анализ и прогноз ситуации и использование на этой основе разнообразных мер, а также сочетание различных способов воздействия на личность, социальные группы и общество в целом, взаимодействие усилий всех 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 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.

Кроме того, при разработке мероприятий в рамках 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, появления желания и условий для первой пробы наркотиков, развития наркотичес-

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. ... канд. социол. наук. Белгород, 2004.



кой зависимости, а в случае ее возникновения – немедленное принятие мер. Иными словами, запоздалая трата значительных сил и средств не приносит нужного результата, 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 очередь.¹ Однако необходимо учитывать и среднесрочные перспективы, которые охватываются сроком, на который принимается Программа.

Немаловажное значение при разработке 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 целесообразно переходить к более интенсивному воздействию. И напротив, в случае, если щадящие меры не могут оказать должного влияния, их необходимо усилить, иначе желаемый эффект не наступит. Очень важно, чтобы принцип достаточности соблюдался одновременно всеми субъектами.

Необходимый для учета в процессе разработки и реализации программных мероприятий принцип результативности мер предполагает реальное оказание принимаемых 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 со-

ставляющую наркоситуации. При этом следует иметь в виду, что только при наличии достаточных ресурсов можно говорить об ответственности осуществляющих профилактику субъектов.²

Особое внимание следует уделить необходимости совершенствования механизма финансирования Программ. 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 Программы. К сожалению, реальные показатели денежных средств, идущих на финансирование Программ, по-прежнему остаются весьма низкими по сравнению с требующимися суммами. Это объясняется интенсивным ростом потребностей населения, выраженных в мероприятиях Программы, которые не пропорциональны увеличению финансирования,³ и определенной несостыковкой требований государственной политики в сфере профилактики наркомании и предупреждения незаконного оборота наркотиков и бюджетных возможностей регионов.

Недостаток финансирования наблюдается в различных регионах, причем особенностью является именно то, что изначально закладывается относительно нормальная сумма, которая в процессе реализации сокращается по причине дефицита бюджета.

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.⁴

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

2 Готчина Л.В. Указ. соч.

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

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



В процессе изучения Программ различных регионов Российской Федерации выявлена проблема включения в программу тех субъектов и мероприятий, ими осуществляемых, которые финансируются исключительно из средств федерального бюджета (в частности, МВД России, ФСКН России, ФСИН России), а также общественных и религиозных организаций, финансирование которых возможно только путем грантовой поддержки, которые, исходя из своей сущности, призваны осуществлять определенные мероприятия по профилактике наркомании и предупреждения незаконного оборота наркотиков и фактически осуществляют их.

При этом в изученных Программах наблюдаются следующие варианты решения данного вопроса.

1. Обозначенные субъекты вообще не включаются в перечни и исполнителей 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.

2. Федеральные органы исполнительной власти включаются в число исполнителей с выделением средств (в том числе ФСКН России). Вместе с тем согласно п. 14 Указа Президента РФ от 28 июля 2004 г. № 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 отдельных Программах для управлений ФСКН России предусматривается выделение

практически половины суммы, рассчитанной на реализацию всей программы.

3. Указанные субъекты включены в Программы не основным исполнителем, а совместно с субъектами, выделение бюджетных средств региона которым возможно с точки зрения законодательства, с пояснениями «по согласованию», «не требует финансирования» или «за счет средств, предусмотренных на осуществление основной деятельности» либо с указанием их в качестве участников, выделяя при этом денежные средства основному исполнителю (соисполнителю). Учитывая последние изменения в ст. 179 БК РФ, такие формулировки возможны в рамках государственных программ субъекта Российской Федерации, но не совсем логичны с учетом утверждения Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации.¹

Представляется, что с учетом потребностей в участии субъектов, финансирование которых из средств регионального бюджета незаконно, в осуществлении профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков в регионе целесообразно использовать третий из имеющихся вариантов, включая их в 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. Если учесть проблему внесения в перечень мероприятий по лечению и реабилитации в большинстве своем приобретения реагентов и комплектов для выявления наркотических средств, эффективность такого рода Программ может быть поставлена под сомнение.

Достаточно интересным в свете рассмотрения вопроса о совершенствовании

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



финансирования Программ представляется опыт Республики Саха (Якутия), Программа которой (что требуется согласно Методическим рекомендациям по разработке государственных программ Республики Саха (Якутия), утвержденным приказом Министерства экономического развития Республики Саха (Якутия) от 14 мая 2011 г. № 22-од) предусматривает два варианта финансирования: 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 отрасли.¹ Указанный пример представляется

весьма интересным, поскольку изначально учитывает различное развитие ситуации финансирования.

Следует заключить, что ресурсное обеспечение Программ в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков должно определяться исходя из потребностей региона в осуществлении профилактических мероприятий.

Таким образом, при разработке государственных программ субъектов Российской Федерации в сфере профилактики наркомании и предупреждения незаконного оборота наркотиков необходимо учитывать опыт разработки и реализации различного рода Программ, в том числе региональных целевых, действие которых прекращено в 2014 году. При этом указанные выше проблемы и пути совершенствования разработки Программ могут способствовать наиболее рациональному использованию программного метода при осуществлении мероприятий в сфере профилактики наркомании и незаконного оборота наркотиков.

Библиографический список

1. Готчина, Л.В. Организация межведомственного взаимодействия по профилактике молодежного наркотизма в условиях региона : автореф. ... канд. социол. наук / Л.В. Готчина. – Белгород, 2004.
2. Дубровский, Р.Г. Организация территориальной системы профилактики наркомании : методическое пособие / Р.Г. Дубровский. – СПб., 2009.
3. Жарова, Е.Ю. Пути повышения эффективности правовых программ / Е.Ю. Жарова // Адвокатская практика. – 2006. – № 3.
4. 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.
5. Коробицина, Т.В. Новая национальная антинаркотическая модель: по итогам всероссийской научно-практической конференции / Т.В. Коробицина // Вестник Сибирского юридического института ФСКН России. – 2012. – № 1(10).
6. Стенографический отчет о заседании Государственного совета о мерах по повышению эффективности бюджетных расходов 4 октября 2013 года. – URL: <http://www.kremlin.ru/transcripts/19359>.

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