

АДМИНИСТРАЦИЯ КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ
АППАРАТ АНТИНАРКОТИЧЕСКОЙ КОМИССИИ
КОСТРОМСКОЙ ОБЛАСТИ

МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по разработке и формированию
муниципальными антинаркотическими комиссиями
Костромской области программ (планов)
в антинаркотической сфере.

КОСТРОМА
2019

Введение

Основным документом управления системой профилактики наркомании на территории, на которой они действуют – на уровне муниципальных образований являются целевые антинаркотические программы/планы (далее - программы), которые утверждаются постановлением (распоряжением) администрации муниципального района.

Программы предназначены для оптимального распределения имеющихся ресурсов для достижения целей профилактики, определяемых исходя из актуальной ситуации на территории муниципального образования.

Правительство Российской Федерации Постановлением № 594 от 26 июня 1995 года утвердило «Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация» (далее – Порядок разработки...). Этот документ стал методической основой подготовки целевых программ, в том числе и антинаркотических, регламентировав порядок их разработки, утверждения и реализации.

Программно-целевой принцип планирования, который лежит в основе создания целевых программ, предназначен для реализации полного управленческого цикла: предпроектного, проектного и оценочного этапов.

Необходимость использования программно-целевого принципа планирования при разработке муниципальных программ связана с тем, что цели антинаркотической политики не могут быть сведены к текущим результатам деятельности профильных ведомств. Организация профилактики наркомании – это задача надведомственная, требующая формулирования собственных целей и последующего привлечения соответствующих исполнителей для выполнения определенных задач.

Обоснование финансирования антинаркотической программы должно определяться не тем, какие задачи ведомства-исполнители способны выполнить в рамках антинаркотической тематики, а тем – какие задачи в условиях актуальной наркоситуации необходимо выполнить в первую очередь.

Настоящие методические рекомендации предназначены для специалистов, осуществляющих планирование и оценку антинаркотической деятельности в муниципальных образованиях.

При подготовке методических рекомендаций использовались следующие нормативные правовые акты:

1. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 года № 536).

2. Федеральный закон Российской Федерации от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации».

3. Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

4. 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 года № 594).

В рамках разработки данных рекомендаций учитывался опыт Ленинградской, Иркутской, Тамбовской областей.

I. Этапы разработки и оценки антинаркотической программы

Пункт 10 «Порядка разработки...» содержит перечень необходимых разделов целевой программы, а также методические требования к ним. Применительно к антинаркотической тематике, указанные методические требования можно представить в виде следующего алгоритма разработки и оценки эффективности целевой антинаркотической программы:

1. Оценка специфичных для данного муниципального образования факторов наркоситуации.

2. Оценка текущих факторов наркоситуации.

3. Формулирование целей и задач программы.

4. Согласование с другими программами, действующими в сфере общественного здоровья и безопасности.

5. Анализ имеющегося опыта антинаркотической работы в муниципальном образовании.

6. Анализ административных, организационных, кадровых и финансовых проблем, которые могут повлиять на исполнение программы. Предполагаемые шаги по их преодолению.

7. Подготовка и оценка плана мероприятий.

8. Подготовка ежегодного отчета об исполнении программы.

Приведенный выше алгоритм разработки целевых программ одновременно является и инструментом оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти в сфере реализации антинаркотической политики. Процедура этой оценки состоит в анализе соответствия антинаркотической программы приведенным методическим требованиям. Соответствие здесь свидетельствует о высоком уровне подготовки целевой программы, обоснованности лежащих в ее основании управленческих решений и оптимальности финансируемых ею мероприятий.

Таким образом, предлагаемая процедура позволяет получить качественную оценку целевой программы и деятельности органов исполнительной власти, ответственных за ее разработку и реализацию.

1.1. Оценка специфичных для данной территории факторов наркоситуации

Каждая территория имеет собственные уникальные особенности, которые влияют на специфику употребления населением опьяняющих

веществ. Вводная часть программы должна содержать информацию о таких особенностях, например о:

- близости территории к транспортным магистралям и узлам;
- близости территории к крупным городам;
- этническому составу населения;
- плотности и другим особенностям заселения территории;
- структуре занятости населения;
- характеру миграционных процессов и т.д.

1.2. Оценка текущих факторов наркоситуации

Планирование антинаркотической работы в муниципальном образовании предполагает наличие информации, которая может быть получена только в ходе специальных исследований: мониторинга наркоситуации – регулярного наблюдения за характеристиками наркопотребления в обществе с целью их оценки, контроля и прогноза. Результаты таких исследований позволяют делать выводы о приоритетах антинаркотической политики в муниципальном образовании и о целесообразности финансирования тех или иных направлений профилактической работы.

Программа должна содержать в себе выводы мониторинга наркоситуации и основанные на этих выводах рекомендации по планированию антинаркотической работы. Основные выводы мониторинга должны быть связаны с освещением следующих вопросов:

1) Сколько и каких опьяняющих веществ потребляется на территории муниципального образования? (Уровень и структура наркопотребления).

2) Какие поведенческие и социально-демографические особенности в наибольшей степени влияют на наркотизацию населения? (Факторы наркотизации). Именно на нейтрализацию этих особенностей (факторов) должна быть направлена профилактическая программа.

3) В каких социальных группах уровень потребления наркотиков наиболее высок? (Характеристика целевых групп профилактической работы).

Следует особо подчеркнуть, что под наркоситуацией понимается поведение групп населения, а не деятельность организаций, которые осуществляют профилактическую деятельность. Результаты мониторинга наркоситуации могут использоваться для оценки эффективности деятельности субъектов профилактики, но только в качестве вспомогательных данных.

1.3. Формулирование целей и задач антинаркотической программы

Цели и задачи программы с одной стороны указывают на приоритетные направления антинаркотической работы, а с другой – являются

основанием для планирования ее бюджета. Их формулировки должны отвечать определенным требованиям.

1) Цели и задачи должны непосредственно вытекать из анализа наркоситуации и отражать наиболее актуальные для данного муниципального образования проблемы. Ценность планируемой антинаркотической работы повышает участие в процессе формулирования ее целей представителей целевых групп и представителей общественности.

2) Цели и задачи должны подразумевать только потенциально достижимые результаты. Постановка заведомо неисполнимых целей и задач может привести к систематическим нарушениям правовой базы своей деятельности работниками ведомств – исполнителей программы, например к умышленному недоучету негативных явлений и к демонстрации только тех результатов, которые положительно характеризуют их работу.

Кроме того, постановка таких целей нарушает базовый принцип финансирования программ – принцип целенаправленности, согласно которому все расходы имеют предметно-целевое назначение. То есть предметом финансирования не может быть, например, «сокращение масштабов незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ» само по себе. Предметом финансирования могут быть направления деятельности, которые, скорее всего, приведут к этому сокращению. Именно данные направления деятельности и должны быть отражены в целях и задачах.

3) Формулировки целей и задач программы должны соответствовать правовым формулировкам федеральных и региональных документов, регламентирующих антинаркотическую политику.

Формулировки целей и задач должны опираться на терминологию, в которой обычно формулируются задачи в социальных организациях, включенных в антинаркотическую работу, и пригодную для дальнейшего принятия управленческих решений. В целом виды работ, фиксируемые в целях и задачах, должны быть понятны, потенциально достижимы, поддаваться учету и контролю.

1.4. Согласование с другими программами, действующими в сфере охраны общественного здоровья и безопасности

Программа по профилактике наркомании является частью общей стратегии в сфере общественного здоровья и безопасности и, следовательно, должна включать в себя:

1) сравнение последствий незаконного оборота наркотиков с воздействием других значимых факторов «риска» на состояние общественного здоровья и безопасности, например алкоголизации. Такая сравнительная оценка является обоснованием актуальности антинаркотической программы и необходимости ее подготовки либо в качестве самостоятельного программного документа, либо в качестве

составной части целевой программы, посвященной смежной или более широкой тематике;

2) предложения по согласованной реализации антинаркотической программы и других программ в сфере общественного здоровья с целью обеспечения комплексного воздействия на целевые группы, а также с целью устранения дублирования видов деятельности и оптимизации финансовых затрат. В программе должна разъясняться необходимость использования мероприятий смежных программ: на решение каких задач антинаркотической работы собственно они направлены.

1.5. Анализ имеющегося опыта антинаркотической работы на территории

Для подобного анализа обычно используется отчет о реализации целевой антинаркотической программы за прошлый период либо о профилактической работе, которая реализовывалась в рамках других смежных программ. Анализ имеющегося опыта необходим для:

1) оценки перспективности воспроизведения уже апробированных на практике мероприятий и методов работы;

2) прогнозирования проблем, которые могут возникнуть при реализации будущей программы.

1.6. Анализ административных, организационных, кадровых и финансовых проблем, которые могут повлиять на исполнение программы

Опыт организации профилактической работы демонстрирует, что основными причинами неудач в этой сфере в первую очередь являются проблемы «внутреннего» характера, к которым обычно относятся: несовершенство правовой базы, отсутствие надежной системы межведомственного взаимодействия, недостаток квалифицированных кадров, неравномерное распределение административных и финансовых ресурсов и т.д.

На этапе планирования мероприятий и управленческих решений программы важно оценить, какие проблемы «внутреннего» характера будут препятствовать ее исполнению, и предусмотреть пути преодоления этих проблем.

1.7. Разработка и оценка плана мероприятий

Итоговой и самой важной частью программы является план мероприятий, направленных на решение ее задач. План мероприятий должен соответствовать следующим условиям:

1) все задачи программы должны быть подкреплены соответствующими мероприятиями и управленческими решениями;

2) мероприятия и управленческие решения, перечисленные в плане, в свою очередь, должны быть направлены на достижение каждого из ожидаемых результатов программы;

3) каждому из ожидаемых результатов программы должен соответствовать целевой индикатор.

Предпочтительной является форма подготовки плана программы, которая наглядно демонстрирует взаимосвязь ее ключевых элементов:

- задач – направлений деятельности, обеспечивающих достижение целей,

- мероприятий и управленческих решений,

- объемов финансирования,

- ожидаемых результатов,

- целевых индикаторов.

План мероприятий является наиболее ответственной частью программы и нуждается в предварительной оценке, как со стороны ее разработчиков, так и со стороны заказчиков. Для проведения такой оценки может использоваться специальная таблица, которая позволяет с одной стороны определить распределение средств программы по направлениям профилактической работы, а с другой – отразить внутреннюю взаимосвязь ключевых элементов программы. Таблица позволяет оценить следующие характеристики плана мероприятий программы:

1) распределение количества мероприятий и объемов их финансирования по направлениям профилактической работы;

2) соответствие мероприятий программы ее задачам;

3) соответствие мероприятий программы ее ожидаемым результатам;

4) соответствие целевых индикаторов программы ее ожидаемым результатам.

Таблица основана на классификации основных направлений профилактической антинаркотической работы. Каждая строка таблицы отражает отдельное направление профилактической работы. Для удобства статистической обработки каждому из этих направлений может быть присвоен код (второй столбец таблицы). Первый столбец таблицы предназначен для классификации задач программы по направлениям профилактической работы. Задача заносится в таблицу в своей полной формулировке и может относиться к одному или нескольким из направлений профилактической работы.

Мероприятия программы фиксируются в таблице одновременно в трех столбцах. Для каждого пункта плана мероприятий выбирается одна строка в соответствии с тем, к какому направлению профилактической работы относится данный пункт плана мероприятий программы. Для контроля этой процедуры классификации пунктов плана мероприятий, в таблице предусмотрен столбец «Коды плана мероприятий», в котором фиксируются номера пунктов плана мероприятий оцениваемой программы. По этим кодам можно легко проверить правомерность отнесения того или иного пункта

плана мероприятий программы к тому или иному направлению антинаркотической работы.

В выбранных таким образом строках таблицы в столбце «п» фиксируется количество соответствующих пунктов плана мероприятий («Кол-во») и сумма их финансирования («Стоимость, тыс. руб.»). В столбце «%» соответственно фиксируется процент указанных выше значений от общего количества мероприятий и всего бюджета программы.

В последних столбцах таблицы фиксируются в своих полных формулировках ожидаемые результаты программы, в соответствии с классификацией по направлениям профилактической работы, и соответствующие им целевые индикаторы.

1.8. Подготовка ежегодного отчета об исполнении программы

Согласно «Порядку разработки...», ежегодно готовится отчет о ходе реализации программы (плана). Основными вопросами этого отчета являются:

- а) оценка достижения ожидаемых результатов программы;
- б) анализ причин успехов и неудач при реализации программы.

Критериями оценки деятельности, направленной на достижение ожидаемых результатов, служат целевые индикаторы программы – обычно количественное выражение параметров деятельности, значения которых должны находиться в пределах заданной нормы. Необходимо подчеркнуть, что индикаторы целевой программы описывают только деятельность ее исполнителей – соответствующих ведомств и организаций. Желательные изменения в поведении представителей целевых групп программы относятся к ее ожидаемым результатам.

Так, целевым индикатором задачи «Создание условий для реабилитации лиц, отказавшихся от наркотиков и прошедших курс лечения от наркотической зависимости», может быть, например «количество действующих в регионе реабилитационных программ», но не может быть «количество лиц, обратившихся для участия в реабилитационных программах», поскольку речь здесь идет о поведении представителей целевой группы, то есть об ожидаемом результате.

При этом целевые индикаторы должны отвечать двум основным условиям. Во-первых, они должны быть измеряемы. Во-вторых, индикаторы могут служить критериями оценки только тех ожидаемых результатов, достижение которых потенциально возможно.

Критериями оценки деятельности, направленной на достижение ожидаемых результатов служат целевые индикаторы программы - обычно количественное выражение параметров деятельности, значения которых должны находиться в пределах заданной нормы. Необходимо подчеркнуть, что индикаторы описывают только деятельность ее исполнителей - соответствующих ведомств и организаций. Желательные изменения в

поведении представителей целевых групп относятся к ее ожидаемым результатам.

Основная ценность отчета об исполнении программы состоит не в констатации ее успехов и неудач, а в анализе их причин. Основанием для такого анализа могут служить мнения экспертов и результаты мониторинга наркоситуации.

II. Рекомендуемая структура антинаркотической программы муниципального образования

В муниципальных образованиях Костромской области реализуются профилактические мероприятия по противодействию незаконного оборота наркотических средств и психотропных веществ в рамках антинаркотических программ, подпрограмм либо планов. Данные методические рекомендации разработаны с целью актуализации планирования и оценки качества проведения профилактической работы в антинаркотической сфере деятельности муниципальных образований.

Структура антинаркотической программы может соответствовать структурному построению иных программ, реализуемых в муниципальном образовании, и выглядеть следующим образом:

1. Паспорт антинаркотической программы, с указанием:
 - 1.1. ответственного исполнителя программы;
 - 1.2. соисполнителей программы;
 - 1.3. цели программы;
 - 1.4. задачи программы;
 - 1.5. сроки и этапы ее реализации;
 - 1.6. объемы и источники финансирования;
 - 1.7. ожидаемые результаты.
2. Разделы антинаркотической программы:
 - 2.1. Характеристика текущего состояния сферы реализации антинаркотической программы муниципального образования;
 - 2.2. Цели, задачи, прогноз развития сферы реализации программы и сроки ее реализации;
 - 2.3. Показатели антинаркотической программы и прогноз ее реализации;
 - 2.4. Основные меры правового регулирования;
 - 2.5. Анализ рисков реализации антинаркотической программы;
 - 2.6. Методика оценки эффективности программы;
 - 2.7. План профилактических мероприятий.

III. Механизм реализации программы

Общий контроль исполнения Программы осуществляется антинаркотической комиссией муниципального образования, в чьи функции входит уточнение показателей по программным мероприятиям, механизм реализации Программы и состав исполнителей.

Устанавливается порядок и сроки предоставления отчетной информации о ходе выполнения мероприятий программы.

Анализ выполнения мероприятий программы рассматривается на заседаниях антинаркотической комиссии муниципального образования.

В соответствии с Перечнем сведений (отчетов), направляемых аппаратами антинаркотических комиссий субъектов Российской Федерации в Государственный антинаркотический комитет, утвержденным 21 марта 2018 года № 8/6-3114, отчет по форме 04 «Сведения о муниципальных программах (планах) в сфере реализации антинаркотической политики» необходимо представлять в аппарат антинаркотической комиссии Костромской области **в срок до 1 февраля и 20 июля ежегодно.**