

## **Методические рекомендации** по разработке и формированию муниципальных антинаркотических программ /антинаркотических планов

Методические рекомендации по разработке и формированию муниципальных антинаркотических программ/антинаркотических планов<sup>1</sup> подготовлены Аппаратом антинаркотической комиссии Ленинградской области в соответствии со Стратегией государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года<sup>2</sup>, Планом мероприятий по её реализации и поручениями Президента Российской Федерации № Пр-2452 от 22 декабря 2018 года.

Методические рекомендации предназначены для секретарей антинаркотических комиссий в муниципальных районах (городском округе) Ленинградской области и специалистов органов местного самоуправления принимающих участие в разработке муниципальных антинаркотических программ/ антинаркотических планов<sup>3</sup>.

1. В рамках подготовки рекомендаций решены следующие задачи:

- а) проведен анализ законодательства Российской Федерации и Ленинградской области для обоснования разработки Программ;
- б) систематизированы современные подходы к разработке Программ в муниципальных образованиях Ленинградской области;
- в) разработаны предложения по совершенствованию разработки Программ в муниципальных образованиях Ленинградской области, отраженные в настоящих рекомендациях.

2. Методические рекомендации не являются нормативным правовым актом и рекомендуются к использованию при разработке и реализации Программ.

3. Основные понятия:

- муниципальная программа - утверждаемый комплекс взаимоувязанных по целям, срокам, исполнителям и ресурсам мероприятий, направленных на достижение цели, стоящей перед администрацией муниципального образования в соответствии с установленными полномочиями, описываемой измеряемыми целевыми показателями;
- подпрограмма муниципальной программы<sup>4</sup> - комплекс взаимоувязанных по целям, срокам, исполнителям и ресурсам мероприятий, выделенный исходя из масштаба и сложности задач, решаемых в рамках муниципальной программы;
- сфера реализации муниципальной программы - совокупность социальных и экономических процессов, оптимизируемых соответствующей муниципальной программой/подпрограммой;

---

<sup>1</sup> Далее – «методические рекомендации»

<sup>2</sup> Далее – «Стратегия»

<sup>3</sup> Далее – «Программа»

<sup>4</sup> Далее – «Подпрограмма»

- основные параметры муниципальной программы/подпрограммы - цели, задачи, показатели (индикаторы), конечные результаты, сроки реализации, объемы ресурсов муниципальной программы/подпрограммы;
- цель муниципальной программы/подпрограммы - желаемое состояние сферы реализации муниципальной программы/подпрограммы;
- задача муниципальной программы/подпрограммы - результат выполнения комплекса мероприятий, направленных на достижение цели (целей) муниципальной программы/подпрограммы;
- мероприятие муниципальной программы/подпрограммы - комплекс действий по решению соответствующей задачи;
- основное мероприятие муниципальной программы/подпрограммы - комплекс мероприятий, по составу определяемый ответственным исполнителем (соисполнителем) муниципальной программы;
- показатель (индикатор) муниципальной программы/подпрограммы - количественная характеристика цели, задачи, мероприятия;
- конечный результат муниципальной программы/подпрограммы - количественная и/или качественная характеристика достижения цели муниципальной программы/подпрограммы и выгод от ее реализации;
- риски реализации муниципальной программы/подпрограммы - вероятные явления, события, процессы, способные негативно повлиять на основные параметры муниципальной программы/подпрограммы.

Иные понятия применяются в значениях, установленных нормативными правовыми актами Ленинградской области.

4. Сроки реализации Программы устанавливаются ответственным исполнителем на период не менее 3 (трех) и не более 20 (двадцати) лет.

**Нормативные правовые акты и иные документы  
Российской Федерации и Ленинградской области по вопросам разработки  
и формированию муниципальных антинаркотических  
программ/антинаркотических планов**

1. Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ «Бюджетный кодекс Российской Федерации».
2. Федеральный закон от 06.10.2003 №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. Федеральный закон от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах систем профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних».
4. Федеральный закон от 08.01.1998 № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах».
5. Указ Президента Российской Федерации от 09.06.2010 №690 «Об утверждении Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года».
6. Постановление Правительства Российской Федерации от 02.08.2010 №588 (ред. 17.07.2019) «Об утверждении порядка разработки, реализации и

оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».

7. Областной закон от 25.12.2014 № 101-оз «О профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании в Ленинградской области».

8. Постановление Правительства Ленинградской области от 07.03.2013 № 66 (ред. от 07.05.2019) «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области».

9. Приказ комитета экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области от 13.06.2013 №15 (ред. от 15.05.2019) «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Ленинградской области».

10. Нормативные правовые акты органов местного самоуправления по вопросам разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ Ленинградской области.

## **Введение**

Актуальность совершенствования антинаркотической работы на всех уровнях власти вызвана необходимостью привлечения большего внимания общественности к проблемам наркотизма и его профилактики, формирования у населения негативного отношения к употреблению наркотиков, создания для молодежи привлекательных альтернатив и условий, гарантирующих занятость, стимулирующих творческую и деловую активность.

Деятельность по сокращению спроса и предложения на наркотики обеспечивается комплексом мероприятий в сфере профилактики наркопотребления и связанных с ним правонарушений и антиобщественных действий. Указанный комплекс, включает мероприятия по выявлению и устранению причин и условий, способствующих распространению и потреблению наркотиков, прежде всего в подростково-молодежной среде.

Для этого требуется организация непрерывного цикла воздействия на целевые группы с наиболее полным использованием всех современных средств и методов, основанного на тесном взаимодействии медицинских, психологических, социальных и воспитательных служб и общественных организаций с направлением главных усилий на меры профилактики, раннего выявления заболевания и медико-социальной реабилитации.

Сегодня главным фактором, сдерживающим введение системы непрерывного антинаркотического образования, является недооценка его необходимости. Многие считают, что борьба с наркотиками - это дело специалистов: врачей, психологов, сотрудников органов внутренних дел. Действительно, помощь злоупотребляющим наркотиками должна быть сосредоточена в руках профессионалов. Но когда речь идет не о лечении, а о предупреждении болезни, важна и существенна помощь всех окружающих.

В связи с этим применение программно-целевого подхода к решению проблемы противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному

обороту позволяет объединить многие структуры на всех уровнях власти на пути достижения главной цели государственной антинаркотической политики – снижение уровня наркопотребления за счет сокращения предложения и спроса на наркотики.

Разработка Программ в муниципальных образованиях должна осуществляться исходя из наркоситуации, а также с учетом уже реализуемых антинаркотических мероприятий по действующим муниципальным программам на территории муниципального образования.

При разработке Программ необходимо предусмотреть мероприятия, по следующим направлениям деятельности:

- организационные мероприятия и мероприятия нормативного правового обеспечения;
- комплекс мероприятий по сокращению спроса на наркотики в подростково-молодёжной среде;
- организация деятельности по развитию системы социальных услуг в сфере консультирования, лечения, медико-психологической и социально-трудовой реабилитации наркозависимых;
- информационное обеспечение деятельности по профилактике злоупотребления наркотиками и их незаконного оборота, антинаркотическая пропаганда и реклама;
- мероприятия, направленные на совершенствование материально-технической базы учреждений профилактики наркомании, а также повышение профессионального уровня специалистов, работающих в сфере профилактики наркомании.

Прежде всего, целесообразно выделить следующие этапы разработки Программ:

### **I. Методические требования к разработке антинаркотических муниципальных программ**

Пункт 2.2. («Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Ленинградской области» утвержденного Постановлением Правительства Ленинградской области от 07.03.13 №66)<sup>5</sup> содержит перечень необходимых разделов Программы. Применительно к антинаркотической тематике, формирование указанных разделов можно представить в виде следующего алгоритма разработки Программы:

1. Сбор актуальной информации об особенностях территории муниципального образования, которые могут влиять на наркоситуацию в муниципальном образовании.
2. Анализ наркоситуации на территории муниципального образования.
3. Формулирование целей, задач и ожидаемых результатов Программы.
4. Согласование (взаимосвязь) с другими муниципальными программами, действующими в сфере общественного здоровья и безопасности.

---

<sup>5</sup> Далее – «Порядок»

5. Анализ имеющегося опыта антинаркотической работы на территории муниципального образования.

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

7. Оценка соответствия целей, задач, мероприятий и ожидаемых результатов Программы.

8. Подготовка годовых отчетов об исполнении Программы.

## **II. Этапы разработки муниципальных антинаркотических программ/антинаркотических планов**

### **1. Сбор актуальной информации об особенностях территории муниципального образования, которые могут влиять на наркоситуацию в муниципальном образовании**

К таким особенностям могут относиться: географическое положение муниципального образования, особенности текущих демографических процессов, уровень экономического благополучия населения, этнический состав населения, особенности застройки и заселения территории, доступность рекреационных зон (территория, используемая для туризма и массового отдыха населения), характер миграционных процессов, структура занятости населения и т.д.

Подобной информацией располагают специалисты ведомств и организаций, чья деятельность связана с вопросами демографии, здоровья, общественной безопасности, социальной защиты, социально-экономического развития и т.д. Мнения этих специалистов могут быть собраны и систематизированы с помощью любой методики опроса экспертов: заочного опроса, личного или группового интервью.

### **2. Анализ наркоситуации на территории муниципального образования**

Планирование эффективной антинаркотической работы возможно только на основе изучения (мониторинга) наркоситуации – регулярного наблюдения за характеристиками наркопотребления в обществе с целью оценки, контроля и прогноза. Мониторинг является исходным этапом формирования антинаркотической работы, поскольку только надежные данные о наркоситуации позволяют делать заключения о приоритетах антинаркотической политики на территории муниципального образования и о целесообразности финансирования тех или иных направлений профилактической работы.

Программа должна содержать в себе выводы мониторинга наркоситуации и рекомендации по планированию антинаркотической работы. Основные

выводы мониторинга должны быть связаны с освещением трёх ключевых вопросов:

1. В каких социальных группах уровень потребления наркотиков наиболее высок? (*Характеристика целевых групп «риска»*). Планирование наркологической, психологической или социальной помощи должно быть основано на данных о различных категориях лиц, имеющих те или иные проблемы, связанные с потреблением наркотиков.

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

3. Возможные последствия наркопотребления.

Рекомендации по планированию антинаркотической работы формулируются на основе выводов мониторинга наркоситуации отдельно для целевых групп первичной, вторичной и третичной профилактики наркомании.

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;

- 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.

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 период, который может обеспечить возможность 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, планировать реализацию Программы на более длительный срок нецелесообразно вследствие интенсивности развития наркоситуации, а также необходимости совершенствования форм и методов борьбы с наркопреступностью. Рекомендуется разрабатывать Программу на период от 3 до 5 лет.

### 3. Формулирование целей, задач и ожидаемых результатов Программы

Цели и задачи Программы, с одной стороны, указывают на приоритетные направления антинаркотической работы, с другой стороны, являются основанием для планирования ее бюджета. Следовательно, формулировки целей и задач Программы должны отвечать следующим требованиям:

1. Цели и задачи формулируются на основе анализа наркоситуации и имеющегося опыта антинаркотической работы. Они должны отражать наиболее актуальные для данного муниципального образования проблемы в сфере антинаркотической политики.

2. Цели и задачи должны указывать только на потенциально достижимые (контролируемые) результаты антинаркотической работы.

Сформулированные в Программе: цель, направления и задачи обязаны согласовываться с соответствующими разделами Стратегии.

3. Формулировки целей и задач Программы должны соответствовать нормативным федеральным и региональным документам, регламентирующим антинаркотическую политику; опираться на терминологию, пригодную для дальнейшего принятия управленческих решений.

Направления антинаркотической работы, фиксируемые в целях и задачах, должны быть понятны, потенциально достижимы, поддаваться учету и контролю.

С учетом изложенного, целесообразно избегать таких формулировок целей Программы, как например:

- «Содействие профилактике наркомании...», поскольку с точки зрения этимологии термина, «содействие» предполагает деятельное участие в чьих-нибудь делах с целью облегчить, помочь, поддержать в какой-нибудь деятельности.

- «Проведение целенаправленной работы по профилактике распространения наркомании и связанных с ней правонарушений», поскольку указанная цель не имеет однозначного толкования и не может быть использована для принятия управленческих решений и выбора профилактических мероприятий и может подразумевать под собой различные действия.

Кроме того, следует избегать неконкретности целей с использованием обтекаемых формулировок, в том числе таких, как «улучшить», «усовершенствовать» и др.

В качестве примера наиболее точно сформулированной цели, можно рекомендовать такую, как:

- «Снижение негативных социально - экономических последствий от наркомании», поскольку содержание социально-экономических последствий наркомании практически очевидно и обозначенная цель является достижимой.

Более точно раскрыть цель Программы, призваны конкретные направления деятельности, т.е. ее задачи.

При формулировании задач рекомендуется иметь в виду, что их правильная постановка определяет эффективность реализации Программы и возможности адекватной оценки результатов. С учетом этого, каждой задаче должны соответствовать ожидаемые результаты и индикаторы оценки результатов реализации Программы.

При разработке Программы следует уходить от таких формулировок задач, как:

- «Координация деятельности правоохранительных органов, осуществляющих борьбу с незаконным оборотом наркотиков», поскольку решение этой задачи невозможно за счет бюджета Ленинградской области или бюджета органа местного самоуправления и не входит в его компетенцию.

Вместе с тем, в качестве примеров задач, формулировка которых позволяет направить в нужное русло всю Программу, можно отнести:

1. Развитие системы раннего выявления незаконных потребителей наркотиков.

2. Организация и проведение комплекса мероприятий по профилактике социально-негативных явлений среди несовершеннолетних, молодежи.

3. Мотивирование и включение потребителей наркотических средств в программу комплексной реабилитации и ресоциализации Ленинградской области.

4. Предотвращение вовлечения населения муниципального образования в употребление и распространение наркотических веществ каннабисной группы.

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

Под целевыми индикаторами рекомендуется понимать измеримые показатели, отображающие ход реализации Программы, замером которых по итогам каждого года можно судить о ее успешности или не успешности, о степени решения ее основных задач и достижения целей.

Целевые индикаторы являются инструментом объективной оценки достижения целей, выполнения основных задач и ключевых мероприятий Программы и должны быть запланированы по годам ее реализации, количественно заданными и измеряемыми.

Например, среди задач Программы часто встречается: «Создание условий для реабилитации лиц, отказавшихся от наркотиков и прошедших курс лечения от наркотической зависимости». Целевым индикатором такой задачи может быть, например, «количество действующих реабилитационных программ». И не может быть: «количество лиц, прошедших реабилитационные программы»,

поскольку речь идет о поведении представителей целевой группы, следовательно, об ожидаемом результате.

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

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

2. Иметь количественное значение, измеряемое или рассчитываемое по определенным методикам.

3. Индикаторы должны иметь непосредственную связь с задачами программы.

4. Индикаторы не должны противоречить друг другу и индикаторам оценки деятельности различных субъектов за рамками Программы.

#### **4. Согласование (взаимосвязь) с другими муниципальными программами, действующими в сфере общественного здоровья и безопасности**

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

1. Сравнение последствий незаконного оборота наркотиков с действием других значимых факторов «риска» на состояние общественного здоровья и безопасности, например, алкоголизации. Такая сравнительная оценка является обоснованием актуальности 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 Программы и других программ в сфере общественного здоровья, с целью обеспечения комплексного воздействия на целевые группы, а также с целью устранения дублирования функций и оптимизации финансовых затрат.

#### **5. Анализ имеющегося опыта антинаркотической работы на территории муниципального образования**

Не менее важным, чем описание мониторинга наркоситуации, является анализ имеющегося опыта антинаркотической работы на территории муниципального образования. Анализ уже имеющегося опыта – наименее затратный и более эффективный способ планирования дальнейшей работы. Для подобного анализа обычно используется отчет о реализации Программы за прошедший период, либо о профилактической работе, которая реализовывалась в рамках других смежных программ.

Анализ имеющегося опыта необходим для:

- оценки перспективности воспроизведения уже апробированных на практике мероприятий и методов работы;
- прогнозирования проблем, которые могут возникнуть при реализации будущей Программы;
- анализа проблем функционирования социальных институтов и общественных организаций в сфере антинаркотической работы.

## **6. Анализ административных, организационных, кадровых и финансовых проблем, которые могут повлиять на исполнение Программы.**

### **Предполагаемые шаги по их преодолению**

Опыт организации профилактической работы демонстрирует, что основными причинами неудач в этой сфере, в первую очередь, являются проблемы «внутреннего» характера, к которым обычно относятся: несовершенство нормативно-законодательной 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.

## **7. Оценка соответствия запланированных мероприятий целям, задачам и ожидаемым результатам Программы**

Итоговой частью Программы является план мероприятий, направленный на достижение целей. Этот план должен соответствовать двум условиям:

- все цели и задачи Программы подкреплены соответствующими управленческими решениями и мероприятиями;
- управленческие решения и мероприятия, перечисленные в плане, в свою очередь, направлены на достижение каждого из ожидаемых результатов Программы.

Каждому из ожидаемых результатов Программы должен соответствовать целевой индикатор.

Предпочтительной является форма подготовки Программы, которая наглядно демонстрирует взаимосвязь ее ключевых элементов: задач по направлениям антинаркотической деятельности, обеспечивающих достижение стратегической цели, мероприятий и управленческих решений, объемов финансирования, ожидаемых результатов, целевых индикаторов.

Рекомендуется использовать иерархический принцип планирования мероприятий, предусматривающий федеральный, региональный, местный компоненты Программы. Целесообразно также предусмотреть возможность дополнять Программу мероприятиями, исходя из текущих тенденций

наркоситуации. Указанные основные и дополнительные мероприятия в дальнейшем должны лечь в основу финансово-экономического обоснования.

## **8. Подготовка годовых отчетов об исполнении Программы**

Годовой отчет о ходе реализации и оценке эффективности Программы<sup>6</sup> формируется ответственным исполнителем с учетом информации, полученной от соисполнителей и участников Программы, и представляется в соответствии с Порядком.

Основными разделами годового отчета являются:

- конкретные результаты Программы за отчетный год;
- перечень мероприятий, выполненных или не выполненных (с указанием причин) в установленные сроки;
- анализ факторов, повлиявших на реализацию Программы;
- результаты использования бюджетных и иных средств на выполнение Программы;
- информация о внесенных изменениях в Программу;
- предложения о дальнейшей реализации Программы.

Критериями оценки достижения результатов служат целевые индикаторы Программы. Необходимо подчеркнуть, что индикаторы Программы могут описывать только деятельность ее исполнителей – соответствующих ведомств и организаций. Целевые индикаторы Программы не могут описывать желательные изменения в поведении представителей ее целевых групп.

Ключевым отличием целевого индикатора от ожидаемого результата является то, что ожидаемый результат, может быть, не достигнут даже при идеально спланированной и исполненной Программе.

Подобные случаи, когда соблюдаются целевые индикаторы, но не достигаются ожидаемые результаты Программы, указывают на существующие недостатки в ее планировании и являются основанием для дальнейшего анализа ситуации и поиска новых путей решения проблемы.

Однако, основная ценность отчета об исполнении Программы состоит в анализе причин ее успехов и неудач. Основанием для такого анализа могут служить мнения экспертов и результаты мониторинга наркоситуации.

Итоги реализации Программы по профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании необходимо рассматривать на заседаниях муниципальных антинаркотических комиссий.

По результатам оценки эффективности реализации Программы по профилактике незаконного потребления наркотических средств и психотропных веществ, наркомании и токсикомании могут быть сделаны следующие выводы:

---

<sup>6</sup> Далее – «Годовой отчет»

- Программа эффективна, целесообразна к продолжению финансирования, если достигнуты все планируемые целевые индикаторы, фактические расходы равны планируемым;

- Программа целесообразна к продолжению финансирования, но требует увеличения объёмов финансирования, если динамика целевых индикаторов Программы положительная, но финансовых средств недостаточно для реализации запланированных мероприятий;

- Программа неэффективна, требует досрочного прекращения ее реализации, если оценка эффективности реализации Программы отрицательная.

### **Заключение**

Разработка Программы и контроль ее исполнения представляет собой сложную процедуру, требующую решения широкого круга вопросов, связанных с наркологией и менеджментом.

К основным этапам этой процедуры относятся:

- сбор статистической и ведомственной информации, характеризующей наркоситуацию в муниципальном районе;

- организация на территории муниципального образования социологических исследований, связанных с оценкой наркоситуации (мониторинга);

- описание характера проблем, связанных с наркотизмом, и обоснование необходимости финансовых затрат на решение этих проблем в муниципальном районе;

- формулирование ключевых элементов Программы: целей, задач, управленческих решений и профилактических мероприятий, ожидаемых результатов и целевых индикаторов;

- оценка и обоснование финансового обеспечения Программы;

- подготовка итоговых отчетов об исполнении Программы.

Каждый из перечисленных этапов требует привлечения специалистов, имеющих междисциплинарную подготовку и опыт управления социальными проектами.

\* \* \*