

Реабилитация наркоманов в России на современном этапе

О первоочередных задачах органов наркоконтроля по исполнению решений, принятых на заседании Правительства Российской Федерации 20 ноября 2014 г.

Мишина О.А.

руководитель Департамента обеспечения межведомственного взаимодействия ФСКН России

Статья представляет собой тезисы выступления на заседании Коллегии ФСКН России 12 декабря 2014 г.

Ключевые слова: межведомственное взаимодействие, реабилитация и ресоциализация наркопотребителей, бюджетное финансирование, негосударственные реабилитационные центры, качество социальной реабилитации

Уважаемый Виктор Петрович! Уважаемые члены Коллегии и участники заседания!

В Послании Федеральному Собранию 4 декабря текущего года Президент Российской Федерации В.В. Путин в качестве одного из приоритетов в сфере демографии определил снижение смертности населения следующими словами: «Считаю, что у нас есть все основания уже в ближайшей перспективе добиться новой качественной динамики в снижении смертности».

Одним из факторов достижения поставленной задачи является обеспечение кардинального снижения спроса на наркотики.

Руководством страны в текущем году принят ряд принципиальных решений, направленных на сокращение немедицинского потребления наркотиков.

10 июля 2014 года Указом Президента Российской Федерации №507 Служба наделена полномочиями по координации деятельности федеральных органов власти, органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления в области реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, а также по организации поддержки социально ориентированных негосударственных организаций, осуществляющих данную деятельность.

Реализация указанных полномочий невозможна без модернизации антинаркотического законодательства Российской Федерации, обеспечивающей формирование целостной системы правового регулирования в сфере реабилитации.

Прежде всего, необходимо законодательно закрепить понятие Национальной системы комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, как совокупности

организационных и правовых механизмов, направленных на объединение кадровых, материальных и финансовых ресурсов органов государственной власти и организаций с целью обеспечения комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей.

Требуется внесение изменений и дополнений в 5 федеральных законов, в том числе и в базовый Федеральный закон № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» в части установления понятий «комплексная реабилитация» и «ресоциализация наркопотребителей».

Необходимо определить перечень услуг, предоставляемых наркопотребителям в сфере социальной реабилитации, обеспечив при этом соблюдение единых, научно обоснованных подходов. При этом необходимо предусмотреть регламентацию взаимодействия медицинских организаций, оказывающих помощь по профилю «наркология», и негосударственных структур, работающих в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, обеспечив преемственность лечебного и реабилитационного процессов.

Также предстоит четко определить полномочия и зоны ответственности всех уровней государственной власти в рамках создаваемой Национальной системы, а также порядок реализации мероприятий в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации, осуществляемых регионами.

Соответствующий законопроект разработан 3 Департаментом ФСКН России совместно с Научно-исследовательским центром и Договорно-правовым управлением и в настоящее время проходит согласование с заинтересованными федеральными органами (отправлен 25 ноября 2014 г., срок ответа – 15 декабря). В этой связи нашей главной задачей является продвижение законопроекта в установленном порядке.

По итогам заседания Правительства Российской Федерации в ноябре текущего года Председателем Правительства поручено органам исполнительной власти обеспечить выполнение двух ключевых задач – избавление общества от наркопотребления и его декриминализацию.

Организационной основой решения поставленной задачи является подпрограмма «Комплексная реабилитация и ресоциализация лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях», утвержденная Правительством Российской Федерации 15 апреля 2014.

В развитие подпрограммы субъектами Российской Федерации обеспечено формирование региональных сегментов многоуровневой системы работы с наркопотребителями, включающей в себя выявление, диагностику, лечение, реабилитацию, ресоциализацию и постреабилитационное сопровождение.

В настоящее время успешно функционируют региональные системы по работе с наркопотребителями в республиках Башкортостан, Татарстан, Ставропольском крае, Иркутской, Калининградской, Новосибирской областях, Ханты-Мансийском автономном округе-Югре.

Наработан положительный опыт внедрения механизма сертификата на реабилитацию конкретного наркопотребителя.

Финансирование программ освобождения от наркозависимости через сертификаты осуществляется в Пермском крае (20 сертификатов), Псковской области (10 сертификатов), Ханты-Мансийском автономном округе-Югре (40 сертификатов).

Решением мэра г. Москвы Сергея Семеновича Собянина с июня 2014 года выделено 100 млн. рублей на развитие института сертификата на реабилитацию наркопотребителей. В настоящее время с использованием сертификата программы реабилитации проходят 112 человек (92 мужчины и 20 женщин), в том числе 2 жителя Севастополя. Более подробно о результатах данной работы доложит начальник Управления ФСКН России по г. Москве Давыдов Вячеслав Кузьмич.

Вместе с тем, приходится констатировать, что, несмотря на неоднократные поручения Президента Российской Федерации В.В. Путина, на федеральном уровне решений о бюджетном финансировании деятельности в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации до настоящего времени не принято.

В сложившихся условиях особая роль отводится использованию механизмов государственных программ субъектов Российской Федерации. Именно ресурсы государственных программ регионов становятся на сегодняшний день основой финансового обеспечения процессов формирования региональных сегментов Национальной системы.

Проведенный мониторинг показал, что благодаря целенаправленной работе территориальных органов наркоконтроля в 51 субъекте Российской Федерации государственными программами предусмотрено целевое финансирование мероприятий в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей.

В 20 субъектах Российской Федерации проекты государственных программ регионов в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации находятся в стадии утверждения.

Лишь в шести субъектах – республиках Дагестан, Чеченской, Чувашской, Красноярском крае, Ивановской и Костромской областях – мероприятия по реабилитации и

ресоциализации наркопотребителей не будут финансировать из-за дефицита регионального бюджета.

Всего в целях финансового обеспечения мероприятий в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей государственными программами субъектов Российской Федерации запланировано выделение в период с 2015 по 2020 годы более 4,0 млрд. рублей (4 041 460,51 тыс. рублей).

Это достаточно значительные ресурсы. И наша задача – обеспечить их максимально эффективное использование в соответствии с приоритетными направлениями создания Национальной системы.

В рамках подпрограммы «Комплексная реабилитация и ресоциализация лиц, потребляющих наркотические средства и психотропные вещества в немедицинских целях» важная роль отводится организации грантовой поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей.

С целью формирования механизмов государственной поддержки указанных организаций ФСКН России разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О предоставлении поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации лиц, осуществляющих незаконное потребление наркотических средств или психотропных веществ».

Проект постановления определяет правила предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию программ поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, действующих в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, а также субсидий некоммерческим организациям, обеспечивающим развитие сферы комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей.

В настоящее время проект постановления подготовлен с учетом всех поступивших замечаний для повторного внесения в Правительство Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что, несмотря на отсутствие решений Правительства Российской Федерации, определяющих правила оказания грантовой поддержки негосударственным реабилитационным центрам, субъектами Российской Федерации приняты региональные нормативные правовые акты о поддержке социально ориентированных некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере реабилитации и ресоциализации.

Благодаря этому негосударственные реабилитационные центры, имеющие положительные результаты в данной работе, получили в 2013 году за счет региональных бюджетов грантовую поддержку в объеме 29,2 млн. рублей, а в текущем году – 15,6 млн. рублей.

Наиболее активно грантовая поддержка негосударственных организаций осуществляется в республиках Бурятия, Калмыкия, Алтайском, Красноярском, Ставропольском краях, Астраханской, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Новосибирской, Ростовской, Свердловской, Тамбовской, Тульской областях, г. Санкт-Петербург, Ямало-Ненецком автономном округе.

(Как информация – на федеральном уровне в 2013 году грантовая поддержка составила 110,1 млн. рублей, в 2014 году – 86,4 млн. рублей. Всего за два последних года поддержку получили 63 социально ориентированные организации, работающие в сфере реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, на общую сумму 196,5 млн. рублей).

Однако, несмотря на результативность работы территориальных органов наркоконтроля в данном направлении, необходимо обратить внимание на ряд пробелов в ее организации.

К сожалению, в настоящее время мы не всегда имеем полную информацию о тех программах, на реализацию которых выделены гранты, а также эффективности их использования.

В этой связи представляется необходимым территориальным органам ФСКН России во взаимодействии с органами исполнительной власти регионов наладить механизм контроля эффективности использования грантов, предоставленных социально ориентированным некоммерческим организациям, осуществляющим деятельность в сфере реабилитации и ресоциализации.

Задача развития системы комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей определяет также необходимость совершенствования механизмов участия негосударственных организаций в формировании и функционировании региональных сегментов Национальной системы.

Существующие проблемы в данном направлении можно наглядно рассмотреть на примере Свердловской области.

С одной стороны, благодаря активной позиции губернатора Евгения Владимировича Куйвашева в решении вопроса создания системы комплексной реабилитации наркозависимых открыт межотраслевой реабилитационный центр «Урал без наркотиков», в котором созданы все условия для успешной работы с наркозависимыми и их возвращения в социум.

За полтора года своей деятельности реабилитационный центр «Урал без наркотиков» приобрел заслуженный авторитет не только среди специалистов в области медицины, но и тех, кто изъявил желание избавиться от наркозависимости. Это стало возможным благодаря достигнутым результатам – из 140 человек, успешно завершивших стационарный курс реабилитации (6 месяцев), 63 % (82 человека) имеют постоянное место работы, 18% (24 человека) занимаются волонтерской деятельностью в реабилитационных центрах для наркозависимых, 4 человека продолжают учебу.

С другой стороны, значительное количество негосударственных реабилитационных центров, расположенных на территории Свердловской области, содержатся адептами пятидесятнической секты и на деле больше занимаются миссионерской деятельностью, нежели реабилитационной.

По сути, под видом религиозной деятельности данные организации пытаются скрыть свою предпринимательскую деятельность, называя прибыль пожертвованиями и избегая налогообложения. При этом большинство подобных центров, по отзывам бывших реабилитантов, получает доходы от их использования в погрузочно-разгрузочных и иных видах работ.

В этой связи показателен пример «Национального антинаркотического союза», деятельность которого была подробно освещена в программе «Профессия – репортёр» канала НТВ.

Начав свою деятельность как религиозная организация «Царство Бога», признанная впоследствии религиозной сектой, пройдя ряд формальных юридических реорганизаций, но, не меняя по существу методов своей работы, данная организация еще до недавнего времени позиционировала себя как «Центр здоровой молодежи», оказывая услуги по реабилитации наркозависимых. Сейчас же Союз «переформатировался» на оказание «социальной помощи» наркопотребителям и активно развивает собственную филиальную сеть в Крымском федеральном округе.

Вместе с тем, эта деструктивная сектантская организация, вышедшая с территории Украины, фактически в настоящее время пытается стать флагманом негосударственного реабилитационного сектора не только в Крыму, но и в Российской Федерации.

В целом анализ, проведенный территориальными органами ФСКН России, показал, что из всех действующих негосударственных реабилитационных центров, а их на 1 декабря 2014 года насчитывается порядка около 1000, только 363 имеют положительную репутацию.

Причинами такой ситуации является отсутствие единых требований к организациям, осуществляющим деятельность в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации, а также механизмов контроля качества услуг, предоставляемых негосударственными организациями в данной сфере.

Указанное приводит к тому, что многие из негосударственных реабилитационных центров используют весьма сомнительные реабилитационные программы и методики, а порой и вовсе обходятся без них. Деятельность значительного количества псевдореабилитационных организаций, таких как «Город без наркотиков» (г. Екатеринбург) заключается лишь в изоляции наркопотребителей от внешнего мира и их использовании для извлечения серых доходов.

Это, конечно, не может оставаться без нашего внимания. В данных обстоятельствах первостепенное значение приобретает подготовка и утверждение единого, научно-обоснованного национального стандарта комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей.

Одновременно необходимо пересмотреть реестр реабилитационных центров и определить лучшие из них, оказывающие качественные услуги в сфере реабилитации наркопотребителей, и открыто сотрудничающие с государством.

С этой целью территориальные органы ФСКН России должны обеспечить внедрение в практику критериев оценки качества услуг по социальной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей, утвержденных Государственным антинаркотическим комитетом.

Во взаимодействии с председателями региональных антинаркотических комиссий необходимо завершить работу по определению органа, уполномоченного на создание регионального сегмента Национальной системы (п.1.1 решения председателя ГАК по итогам рассмотрения на заседании Коллегии ФСКН России 23 июля 2014 г. вопроса «О практике и проблемах реализации Федерального закона от 25 ноября 2013 г. № 313-ФЗ»).

Эффективность выполнения данных задач полностью зависит от конкретной и целенаправленной работы территориальных органов наркоконтроля.

Уважаемые участники совещания!

Одной из основных проблем ресоциализации наркопотребителей в настоящее время является отсутствие гарантированной возможности их трудоустройства после завершения программ реабилитации.

Нежелание работодателей принимать в коллектив бывших наркопотребителей в условиях отсутствия механизмов стимулирования предприятий к обеспечению трудовой занятости данной категории лиц, ведет к их «социально-трудовой дискриминации», что создает предпосылки к возрастанию у бывших реабилитантов рисков рецидива потребления наркотиков в немедицинских целях.

Возможности негосударственных реабилитационных центров в плане обеспечения трудоустройства реабилитантов крайне ограничены. Создаваемые при центрах отдельные производства, как правило, недостаточно развиты.

Кроме того, организовывая производственную деятельность, руководство негосударственных центров фактически принимает на себя функции по ее менеджменту, что отвлекает от решения основной задачи – реализации реабилитационных программ.

Говоря проще: либо руководитель занимается организацией реабилитационного процесса, либо он решает вопросы трудоустройства, изыскивая свободные места и заключая соответствующие соглашения.

Одним из путей решения данной проблемы, на наш взгляд, является формирование единой инфраструктуры, обеспечивающей занятость выпускников реабилитационных программ, то есть создание федерального «Единого центра адаптации реабилитантов», имеющего разветвленную сеть региональных филиалов.

Основными задачами указанного центра должны стать организация рабочих мест для выпускников программ избавления от зависимости за счет создания и развития собственной производственной базы, а также координация деятельности производственных мощностей существующих реабилитационных центров.

Необходимо отметить, что подобные системы обеспечения занятости бывших наркопотребителей в настоящее время активно развиваются за рубежом, в частности в Испании и Китае. В настоящее время одна из наиболее эффективно действующих реабилитационных систем «Монар» (Польша) также переходит к аналогичной системе обеспечения занятости реабилитантов.

Полагаю, что при проведении соответствующих организационно-подготовительных процедур возможно создание «Единого центра адаптации реабилитантов» на базе Национальной ассоциации реабилитационных центров, имеющей практический опыт в вопросах социальной адаптации наркопотребителей и широкую филиальную сеть.

При этом мы готовы во взаимодействии с Научно-исследовательским центром ФСКН России обеспечить продвижение и сопровождение данной работы в заинтересованных органах государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Не менее актуальным направлением является развитие экономически обоснованных форм организации реабилитационного процесса.

В первую очередь речь идет о распространении практики деятельности реабилитационных центров в форме сельскохозяйственных коммун.

Не секрет, что использование сельскохозяйственной деятельности в качестве основного направления социальной реабилитации обеспечивает не только восстановление у наркопотребителей утраченных трудовых навыков, но зачастую формирует основной источник доходов реабилитантов.

Именно поэтому негосударственные реабилитационные центры активно участвуют как в выполнении отдельных подрядных работ для сельскохозяйственных предприятий, так и создают собственные, достаточно эффективные крестьянско-фермерские хозяйства.

Вовлечение реабилитационных центров в сельскохозяйственную деятельность целесообразно и для обеспечения развития сельских территорий. Это объясняется рядом причин.

В первую очередь это, запустение и заброшенность сельских территорий, вследствие чего на селе остро ощущается нехватка рабочей силы.

Вторая причина – это огромный потенциал реабилитационных центров по восстановлению сельских населенных пунктов без проживания, а их в стране насчитывается более 20 тысяч, и возвращению в продуктивный оборот неэффективно используемых земель сельскохозяйственного назначения.

Отмечу, что в прошлом году нами во взаимодействии с Минсельхозом России разработан проект создания модельной сельскохозяйственной коммуны (центра). Проектом впервые в Российской Федерации предусматривается реализация всех основных этапов комплексной реабилитации и ресоциализации в масштабах одного реабилитационного центра. К настоящему времени проработаны организационные вопросы создания первого подобного центра, а также сформированы предложения по его территориальному размещению.

Считаю, что для обеспечения развития сети сельскохозяйственных реабилитационных центров (коммун) ФСКН России необходимо совместно с Минсельхозом России подготовить соответствующие предложения и включить их в материалы, вносимые в Правительство Российской Федерации.

Не решена проблема организации реабилитации и ресоциализации детей до 14 лет, употребляющих наркотики.

Их родители, столкнувшись с наркобедой, не имеют возможности получения необходимой помощи, так как существующие центры реабилитации и коррекции несовершеннолетних юридически не правомочны оказывать помощь детям до 14 лет.

В этой связи хочу напомнить, что вопрос организации реабилитационных центров для детей до 14 лет, а также одиноких матерей, употребляющих наркотики и имеющих на

воспитании малолетних детей, был подробно проработан ФСКН России совместно с Минздравом России и Минобрнауки России в рамках разработки пилотного проекта модельного государственного центра комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей. Данный проект поддержан Государственным антинаркотическим комитетом в июне 2013 года и положен в основу реабилитационного центра «Центр социальной реабилитации «Время жить», создаваемого в г. Таганрог Ростовской области.

С целью обеспечения оказания реабилитационной помощи детям до 14 лет на федеральном уровне достигнута предварительная договоренность с Минобрнауки России о реализации программ комплексной реабилитации на базе 32 региональных центров психолого-педагогической, медицинской и социальной помощи несовершеннолетним.

Объединение возможностей данных центров с работой центров реабилитации и коррекции несовершеннолетних, злоупотребляющих наркотиками, позволит сформировать региональные системы денаркотизации молодежи.

Развитие системы комплексной реабилитации и ресоциализации невозможно без формирования системы её кадрового обеспечения.

Основной контингент руководителей реабилитационных центров в настоящее время составляют бывшие наркопотребители, успешно завершившие программы избавления от зависимости. Как правило, они не имеют соответствующего образования и выстраивают реабилитационный процесс, что называется «по наитию».

Вместе с тем участие в реабилитационной деятельности требует владения определёнными знаниями и навыками в области медицины, психологии, педагогики и социальной работы.

С целью подготовки кадров для Национальной системы в настоящее время на базе ряда образовательных учреждений страны реализуются проекты подготовки специалистов в сфере комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей.

Так, на базе Балтийского федерального университета им. Иммануила Канта (г. Калининград) организовано обучение сотрудников негосударственных реабилитационных центров, в том числе выпускников реабилитационных программ, по специальности «социальная работа».

Первым Московским государственным медицинским университетом им. И.М. Сеченова совместно с реабилитационным центром «Профмед» (г. Химки, Московская область) осуществляется подготовка консультантов по химической зависимости из числа реабилитантов, и их последующее обучение по врачебным специальностям.

Также ФСКН России достигнута договоренность о создании специализированной кафедры на базе Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова, обеспечивающей реализацию образовательных программ по 3-м направлениям – обучение выпускников средних учебных заведений, переквалификация специалистов профильных специальностей (медики, педагоги, психологи), обучение выпускников реабилитационных программ.

Вместе с тем, представляется необходимым внести в Минобрнауки России предложение о разработке образовательных программ по профилю социальной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей.

Кроме того, актуальные проблемы становления региональных сегментов Национальной системы предлагается рассматривать в ходе еженедельных информационно-обучающих семинаров с участием представителей государственной власти, гражданского и реабилитационного сообществ в режиме видеоконференции.

Уважаемый Виктор Петрович, уважаемые члены Коллегии и участники заседания!

В завершении своего выступления хочу особо акцентировать ваше внимание на следующем.

От нас сейчас, как никогда ждут практических шагов по созданию системы комплексной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей. Только сложив воедино наши знания, умения и практические наработки мы сможем решить все задачи, поставленные Председателем Правительства Российской Федерации 20 ноября 2014 года, и представить в I полугодии 2015 года четкие и конкретные предложения по дальнейшему развитию Национальной системы.

Благодарю за внимание!

Rehabilitation of drug addicts in Russia at the present stage On priorities of drug control authorities in carrying out of decisions taken at the meeting of the Government of the Russian Federation of 20 November 2014

Mishina O.A.

Director, Department of Interagency Cooperation, Federal Drug Control Service

The article presents theses of address to the Board of Federal Drug Control Service, Moscow, December 12, 2014.

Key words: inter-agency cooperation, rehabilitation and resocialization of drug users, government funding, private rehabilitation centers, the quality of social rehabilitation