

Рекомендации
Общественной палаты Российской Федерации
по итогам общественных слушаний на тему: «Новая «Стратегия
государственной антинаркотической политики Российской Федерации
на период до 2030 года»

город Москва

25 марта 2020 года

В Общественной палате Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по физической культуре и популяризации здорового образа жизни состоялись общественные слушания на тему: «Новая «Стратегия государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – общественные слушания, мероприятие).

В общественных слушаниях приняли участие члены Общественной палаты, представители Главного управления по контролю за оборотом наркотиков Министерства внутренних дел Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, некоммерческого партнерства специалистов в области наркологии «Независимая Наркологическая Гильдия», а также представители научного и экспертного сообщества.

Участники мероприятия обсудили проект указа Президента Российской Федерации «О Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – проект стратегии, проект документа), разработанный МВД России и размещенный 14 февраля 2020 года для общественного обсуждения на Федеральном портале проектов нормативных правовых актов в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (<https://regulation.gov.ru/p/98716>).

Участники мероприятия отметили, что в проекте стратегии представлено подведение промежуточных итогов реализации антинаркотической политики Российской Федерации в период с 2010 до 2020 гг., определены вызовы и угрозы национальной безопасности в сфере

контроля за оборотом наркотиков, а также в области противодействия их незаконному обороту, а также цели, основные задачи и приоритеты государства и общества в области противодействия наркотической угрозе на ближайшее десятилетие.

Участники мероприятия согласились, что представленный документ имеет ряд важных достоинств. В нем декларируются гибкость и своевременность реагирования на принципиально новые угрозы в сфере противодействия незаконному обороту наркотических средств, включая ускоренный рост сегмента синтетических наркотиков, использование инновационных коммуникационных технологий, информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» в преступных целях, в том числе для пропаганды потребления наркотиков среди молодежи.

Положительной оценки заслуживает заявленное в проекте стратегии намерение расширения международного сотрудничества Российской Федерации по линии антинаркотической политики. По мнению участников мероприятия, в рассматриваемом проекте документа продолжается отечественный научный подход к лечению и реабилитации наркопотребителей. В частности, с точки зрения авторов проекта стратегии, неприемлемо применение в Российской Федерации заместительных методов лечения наркомании с применением наркотиков и легализация в рекреационных целях так называемых «легких наркотиков».

Вместе с тем, отмечая важную роль рассматриваемого проекта документа и закрепленных в нем положений в контексте социально-экономического развития Российской Федерации, ее демографического благополучия и вопросов национальной безопасности, участники мероприятия согласились, что необходимо обозначить ряд замечаний и предложений к основным положениям проекта стратегии, а именно:

1. По мнению участников общественных слушаний, горизонт планирования, предусмотренный в проекте стратегии, требует дополнительного обсуждения.

Предлагаемый проект стратегии рассчитан на 10 лет. В то же время виды наркотиков, способы их сбыта и используемые технологии постоянно изменяются и совершенствуются, что, по мнению участников общественных слушаний, обуславливает необходимость системного анализа и пересмотра методов, способов борьбы и противодействия наркоугрозе.

Эксперты согласились, что стратегия антинаркотической политики государства должна основываться на принципе непрерывной актуализации, что позволит обеспечить не только своевременное реагирование на изменения среды и безотлагательное принятие мер, но и создать превентивную систему борьбы с наркотрафиком на территории Российской Федерации. Для этого предлагается установить срок действия рассматриваемого проекта документа на период до 2025 года с ежегодным подведением итогов ее реализации и рассмотрением предложений по внесению изменений в него.

2. В представленной редакции проекта стратегии не нашел отражения институт социальной реабилитации наркозависимых.

В пункте 4 проекта стратегии закрепляются основные понятия, используемые в документе. Как следует из текста, устанавливаются две основные постлечебные стадии борьбы с наркозависимостью: «медицинская реабилитация наркопотребителей» и «ресоциализация наркопотребителей». Указаны, безусловно, важнейшие стадии помощи зависимым лицам, но между тем не учтена такая ключевая составляющая выздоровления, как «социальная реабилитация наркопотребителей».

Следует обратить внимание, что в Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации до 2020 года, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 июня 2010 года № 690 (далее – Стратегия антинаркотической политики до 2020 года), использовались понятия «медико-социальная реабилитация» и «социальная

реабилитация». При этом понятие «социальная реабилитация» содержится и в иных нормативных правовых актах и широко применяется на практике¹.

По сообщениям участников мероприятия, все ведущие профильные специалисты в рассматриваемой сфере едины в том, что полноценный процесс избавления человека от зависимостей является длительным по продолжительности и должен проходить несколько обязательных этапов/стадий:

- непосредственно лечение, включающее в себя четко определенные медицинские манипуляции, направленные на детоксикацию и вытрезвление, проходящее в специализированных медицинских организациях, обладающих соответствующими лицензиями и допусками;
- постлечебная реабилитация (социальная реабилитация) в специализированных реабилитационных центрах;
- ресоциализация.

По мнению участников общественных слушаний, лечебный процесс следует рассматривать как триаду равнозначных стадий избавления от зависимостей, каждая из которых имеет свой установленный регламент и равноценную поддержку. Только обеспечение своевременного и полного прохождения зависимым лицом всех трех стадий позволит достигнуть максимально высокого результата в ходе излечения и свести к минимуму процент рецидива.

При этом, по мнению участников общественных слушаний, целесообразным является законодательное закрепление понятий «постлечебная реабилитация (социальная реабилитация)» и «ресоциализация». Участниками предложены следующие определения указанных понятий:

¹ Федеральный закон от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», глава VII «Наркологическая помощь больным наркоманией и их социальная реабилитация»; статья 6.9.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; статья 26 Федерального закона от 23 июня 2016 года № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» и др.

«Социальная реабилитация наркопотребителей – система социальных, психологических, педагогических и трудовых мер, направленных на восстановление физического, психического и духовного здоровья лица, допускающего немедицинское употребление наркотических средств и психотропных веществ, его личностного и социального статуса, а также способностей к полноценной интеграции в общество, внесению позитивного вклада в его социальное, экономическое и культурное развитие;

Ресоциализация – комплексная система мер социального и образовательного характера, направленная на трудоустройство и интеграцию в общество лиц, прошедших полный курс лечения от наркозависимости и медицинскую и (или) социальную реабилитацию».

Участники мероприятия подчеркнули, что указанная в проекте стратегии «медицинская реабилитация» является самостоятельной по отношению к социальной, имеет свои задачи, значительно более короткий срок прохождения и не имеет столь высокого числа устойчивых ремиссий, как социальная. Медицинская и социальная реабилитации являются самостоятельными стадиями помощи наркозависимым лицам и не подменяют друг друга. Кроме того, в процесс социальной реабилитации вовлечено большое количество профильных специалистов и прошедших соответствующее обучение консультантов по химической зависимости.

По мнению участников мероприятия, в проекте стратегии как в основном документе стратегического планирования в сфере защиты общества от наркотической угрозы не должна игнорироваться такая важная стадия избавления от зависимостей, как социальная реабилитация. В связи с этим представляется необходимым закрепление в проекте документа не только самого понятия социальной реабилитации, но и детального описания гарантий ее прохождения и поддержки на государственном уровне.

Кроме того, в рамках социальной реабилитации предлагается выделить в качестве одной из первоочередных задач на ближайшее время

установление единых требований для организаций всех форм собственности, осуществляющих такую реабилитацию. В данных требованиях целесообразно закрепление всего спектра регулирования деятельности, включая требования организационно-правового характера, требования к помещениям, оборудованию, квалификации сотрудников, реабилитационным программам, установление санитарно-гигиенических требований, правил пожарной безопасности, регламентов и порядков предоставления реабилитации, а также контроль за ее осуществлением со стороны компетентных органов государственной власти, определение органов власти, уполномоченных на осуществление такого контроля, и их полномочий, а также порядка межведомственного взаимодействия.

Введение данных требований позволит обеспечить недопущение деятельности реабилитационных центров, не соответствующих установленным требованиям и представляющим угрозу жизни и здоровью граждан. Вопрос о введении единых требований широко обсуждался профильными специалистами всех уровней, необходимость их скорейшего принятия неоднократно отмечалась Общественной палатой (например, рекомендации Общественной палаты по итогам прошедшей 25 октября 2019 года Научно-практической международной конференции на тему: «Актуальные вопросы реабилитации наркозависимых» (исх. № 6ОП-2/92).

Участники мероприятия подчеркнули, что практика реабилитационной деятельности в субъектах Российской Федерации, предусматривающая широкое применение системы выдачи целевых сертификатов на реабилитацию и заслужившая высокую оценку по критерию эффективности, опирается в первую очередь именно на социальные реабилитационные центры, финансируемые из негосударственных источников.

Дополнительно стоит отметить, что в проекте стратегии содержатся положения, которые прямо нарушают структуру предложенного документа как единообразного нормативного акта. Причем касаются они именно социальной реабилитации. Так, в подпункте 22 пункта 19 употребляется

термин «медико-социальная реабилитация», определение которого в тексте не раскрыто. Не в полной мере ясно, как данное понятие соотносится с установленными в пункте 4 проекта стратегии основными понятиями.

3. По мнению участников общественных слушаний, представляется, что при проектировании стратегии недостаточно учтен опыт негосударственных социальных реабилитационных центров, финансирование которых осуществляется за счет негосударственных источников, деятельность которых не менее эффективна, при этом экономически более выгодна. Тем самым в целом исключается возможность государственной поддержки деятельности таких организаций.

Кроме того, участники мероприятия отметили, что в проекте стратегии не нашла свое отражение широко обсуждаемая на практике необходимость более активной интеграции в комплексную систему наркологического здравоохранения медицинских организаций частной формы собственности. Действующее законодательство не предусматривает возможность использования полного спектра медицинских услуг, предлагаемых такими организациями.

В части 2 статьи 55 Федерального закона от 8 января 1998 года № 3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах» установлено, что лечение больных наркоманией проводится только в медицинских организациях государственной и муниципальной систем здравоохранения. То есть на законодательном уровне содержится запрет на лечение больных наркоманией частными медицинскими организациями. При этом в соответствии с действующим законодательством медицинские организации частной формы собственности являются надлежащими объектами лицензирования и в качестве таковых государством признаются. Лицензии на осуществление медицинской деятельности таким организациям выдаются.

Частные медицинские организации, имеющие зачастую более широкий установленный лицензией функционал, а также квалифицированный

персонал и современное оборудование, оказываются исключены из системы оказания медицинской помощи на каком-либо из ее этапов.

Участники общественных слушаний согласились, что наличие подобной нормы в законодательстве может приводить к задержке развития системы реабилитации и ресоциализации в целом, вступать в противоречие со сложившейся апробированной практикой реабилитации как в нашей стране, так и на международном уровне, а также привести к ограничению прав граждан на выбор врача и медицинской организации.

В связи с этим участники мероприятия отметили важность закрепления в проекте стратегии механизма более активной и действенной интеграции медицинских организаций частной формы собственности в систему лечения наркозависимых и установления единственного критерия допуска медицинской организации к лечению больных наркоманией (наличие у организации лицензии установленного образца).

4. По мнению участников мероприятия, приведенные в стратегии статистические данные представляются спорными и требуют дополнительного обсуждения.

В пункте 12 проекта стратегии отмечается, что по сравнению с 2015 годом число лиц, потребляющих наркотики инъекционным способом, снизилось на 31,8% (2018 год – 229,9 тыс. человек). Однако участники мероприятия обратили внимание, что в ходе расчетов не была учтена высокая латентность заболевания. По данным российских и зарубежных эпидемиологических исследований, реальное число лиц, страдающих наркоманией, в 3 – 5 раз превышает количество лиц с зарегистрированным диагнозом наркозаболевания. Это подтверждают и данные учета лиц, зараженных ВИЧ-инфекцией, – из 860 тыс. стоящих на учете инфицированных лиц 60 – 70% являются потребителями наркотиков инъекционным способом (т.е. 500 – 600 тыс. человек).

В контексте приведенных в проекте документа статистических данных о росте количества лиц с зависимостью от новых психоактивных веществ и

полинаркоманией (2018 год – 63,4 тыс. чел.; 2015 год – 48,9 тыс. чел., 2010 год – 26,4 тыс. чел.) и с зависимостью от психостимуляторов (2018 год – 24,8 тыс. чел.; 2015 год – 16,6 тыс. чел., 2010 год – 7,8 тыс. чел.), следует учитывать, что значительное число граждан (преимущественно детей и подростков), употребляющих эти гораздо более доступные и опасные наркотики, оказываются в психиатрических клиниках с тяжелыми психическими расстройствами и не попадают в число лиц, зарегистрированных наркологической службой. Указанное снижение числа умерших от потребления наркотиков в Российской Федерации не учитывает, что в эту группу включены преимущественно те наркопотребители, которые скончались от передозировки наркотиками, и не включены многие из тех наркопотребителей, которые умерли от несчастных случаев и болезней, связанных с употреблением наркотиков и с опасным образом жизни. По результатам исследований Сектора социологии девиантного поведения Института социологии Федерального научно-исследовательского социологического центра Российской академии наук, сведения о количестве наркопотребителей варьируются в зависимости от регионов и половозрастных характеристик от 10% до 22%. Общая вовлеченность в наркопотребление российских студентов в 2016 – 2017 гг. составляла 22 – 25%². Согласно Всемирному докладу о наркотиках Управления ООН по наркотикам и преступности от 22 июня 2017 года, число потребителей психоактивных веществ в России превышает 18 млн., из которых 5 млн. употребляют их систематически, а 30% зависимых принимают психоактивные вещества инъекционно³.

В связи с этим участники мероприятия отметили целесообразность дополнения проекта стратегии положениями о необходимости дальнейшего

² Позднякова М.Е., Брюно В.В. Изучение наркоситуации в России и за рубежом: сравнительный анализ // Россия реформирующаяся: ежегодник: вып.17 / отв. ред. М. К. Горшков – М. : Новый Хронограф, 2019. С. 202-249. Ссылка: https://www.isras.ru/files/File/ezhegodnik/2019/Pozdnyakova_Ejegovnik_2019.pdf.

³ <https://www.unodc.org/wdr2017/>

развития государственной системы мониторинга наркоситуации, в том числе совершенствования методологии социологических исследований.

5. Участники общественных слушаний также обратили внимание на отсутствие критериев оценки эффективности реализации Стратегии антинаркотической политики до 2020 года.

Отсутствие четких критериев эффективности не позволяет надлежащим образом оценить успешность Стратегии антинаркотической политики до 2020 года и, соответственно, определить планируемые показатели для проектируемой стратегии.

Так, в подпункте 8 пункта 9 проекта стратегии указаны сведения о конкретных достигнутых показателях ежегодного финансирования антинаркотической деятельности. При этом выводы о достаточности финансирования, а, следовательно, об эффективности его использования не приведены, что не позволяет оценить необходимость в дополнительном финансировании.

В подпункте 3 пункта 9 указано, что в числе выявленных преступлений, связанных с незаконным оборотом наркотиков, доля тяжких и особо тяжких составляет более 72%. При этом не представлены сведения об оценке данной статистической информации и выводы о причинах и возможных последствиях такого существенного перекоса.

Более того, в подпункте 7 пункта 9 резюмируется создание принципиально нового института побуждения наркопотребителей к прохождению лечения, реабилитации и ресоциализации в рамках уголовного и административного судопроизводства. Безусловно, указанный институт востребован, вопрос о его нормативном закреплении актуален. Однако описания результатов анализа правоприменения указанных норм на практике проект стратегии не содержит.

6. По мнению экспертов, предлагаемые в проекте стратегии меры по снижению спроса на наркосодержащие вещества и их прекурсоры требуют дополнительного обсуждения.

Так, принятая в 2010 году Стратегия антинаркотической политики до 2020 года декларировала достижение генеральной цели – существенного снижения противозаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, минимизации негативных последствий оборота наркотических средств для жизни и здоровья граждан и государства в целом. При этом эффективность достижения указанной цели ставилась в зависимость от сбалансированного и обоснованного сочетания мер по сокращению предложения наркотиков путем целенаправленного пресечения их нелегального производства и оборота внутри страны и сокращения спроса на наркотики путем совершенствования системы профилактической, лечебной и реабилитационной работы.

При этом основной акцент был сделан на мероприятия, связанные непосредственно с совершенствованием системы мер по сокращению предложения наркотиков, в том числе в части совершенствования системы правоохранных мер, пенитенциарной системы и нормативной правовой базы.

По оценкам участников мероприятия, именно применение комплекса мер, направленных на борьбу с сокращением предложения наркотических средств, позволило достичь определенную позитивную динамику в указанном аспекте борьбы с наркоманией в стране и в целом успешно реализовать одну из основных задач.

В проекте стратегии целесообразно расширить вектор воздействия, усилив его в сторону совершенствования организационных мероприятий в борьбе со спросом на наркотические вещества в стране. Данному аспекту уделено значительно меньше внимания, восполнение данного пробела без ущерба иным направлениям противодействия представляется приоритетным в борьбе с оборотом наркотических средств на ближайшее десятилетие. Основной целью должно стать осуществление борьбы с незаконным распространением и немедицинским потреблением наркотиков не только в пенитенциарной сфере, но и в социальной. В дальнейшем указанные меры,

по мнению участников общественных слушаний, неизбежно повлекут возврат в общество его полноценных членов, снизят общий уровень преступности в стране, уменьшат процент рецидивов, снизят социальную напряженность в обществе и повысят в целом качество и продолжительность жизни граждан.

7. Участники общественных слушаний отметили недостаточность предлагаемых в проекте стратегии мер по вовлечению общественных институтов в борьбу с распространением наркотиков.

В подпункте «д» пункта 8 проекта стратегии указана необходимость координации деятельности государственных органов и институтов гражданского общества в антинаркотической сфере. Данная мера представляется одной из ключевых. По мнению экспертов, без широкого привлечения общественности полноценный успех в деле борьбы с наркозависимостью невозможен.

При этом, по мнению участников мероприятия, особое внимание в стратегии целесообразно уделить вопросам взаимодействия общества и государства в указанной сфере, для чего требуется отдельное закрепление и установление основных аспектов такого взаимодействия, а также указание на необходимость и высокую важность информирования государством общества о применяемых мерах.

Участники общественных слушаний предложили включить в проект стратегии положения о привлечении общественности к работе создаваемых на государственном уровне рабочих групп (иных совещательных органов), осуществляющих рассмотрение актуальных вопросов в деле борьбы с наркозависимостями, в том числе отдельно закрепить необходимость включения в состав антинаркотических комиссий специалистов медицинской сферы, включая объединения профильных медицинских организаций, научных деятелей, экспертов, представителей общественных объединений.

Кроме того, по мнению участников мероприятия, особенно важным является внесение корреспондирующих изменений в нормативные акты,

регулирующие создание и действие антинаркотических комиссий в субъектах Российской Федерации, в том числе в Указ Президента Российской Федерации от 18 октября 2007 года № 1374 «О дополнительных мерах по противодействию незаконному обороту наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров» в части расширения состава таких комиссий.

8. Участники мероприятия отметили, что отдельные структурные единицы проекта стратегии нуждаются в уточнении в целях недопущения неоднозначного толкования.

8.1. Подпункт 10 пункта 19 указывает на развитие системы специальной подготовки кадров, осуществляющих деятельность в сфере профилактики незаконного потребления наркотиков, позволяющей освоить методы и технологии для решения конкретных задач. С учетом того, что на практике в рассматриваемой сфере используются понятия «первичная, вторичная и третичная профилактика», а лица, участвующие в осуществлении профилактических мероприятий, являются специалистами разного уровня, имеющими различный объем знаний и компетенций, представляется необходимым внесение изменений в текст, позволяющих более четко определить, какие конкретно требования должны предъявляться к образовательным программам по подготовке специалистов, контролю знаний, полученных по результатам их освоения, и иные аспекты подготовки кадров.

8.2. В пункте 18 среди основных задач не обозначено совершенствование и развитие контроля за легальным оборотом наркотиков. При этом в пункте 4 в определении государственной антинаркотической политики такой контроль обозначен.

9. В ходе мероприятия участниками также было отмечено отсутствие качественных показателей эффективности реабилитации наркозависимых.

По мнению участников общественных слушаний, в проекте документа целесообразно зафиксировать не только количественные показатели выявленных и пресеченных правонарушений в сфере незаконного оборота наркотических средств, но и статистический анализ числа лиц, прошедших лечение и реабилитацию, определение качественных показателей оценки реализуемых в их отношении мер и оценку осуществленных финансовых вложений за период действия стратегии.

Реализация указанных мероприятий будет способствовать достижению основной цели государственной антинаркотической политики – обеспечения существенного снижения противозаконного распространения и немедицинского потребления наркотиков, а также минимизации негативных последствий от оборота наркотических средств для жизни и здоровья граждан и государства в целом.

10. В пункте 4 стратегии используется термин «идеология антинаркотического поведения», что является новеллой, в ранее действующих документах не использовался. Участники мероприятия обратили внимание на возможное неоднозначное восприятие такой формулировки.

В связи с этим экспертами предложено заменить рассматриваемый термин, например, на словосочетания: «антинаркотическое мировоззрение» или «антинаркотическое правосознание», «нулевая толерантность к наркотикам» и т.п.

На основании вышеизложенного, учитывая важность и актуальность защиты населения Российской Федерации от угрозы распространения наркосодержащих веществ и их прекурсоров, а также реабилитации и ресоциализации зависимых лиц, Общественная палата рекомендует:

Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с заинтересованными органами государственной власти

Рассмотреть возможность:

1. Учета предложений и замечаний, перечисленных в настоящих рекомендациях, при доработке проекта указа Президента Российской Федерации «О Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года».

2. Вовлечения членов и экспертов Общественной палаты, представителей общественных объединений, а также профильных специалистов в работу по доработке и совершенствованию проекта указа Президента Российской Федерации «О Стратегии государственной антинаркотической политики Российской Федерации на период до 2030 года».