

ГОСУДАРСТВЕННАЯ АНТИНАРКОТИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА

Об организации социальной защиты граждан России от наркомании на региональном уровне в рамках создаваемой национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации

ИВАНОВ В.П.

председатель Государственного антинаркотического комитета, директор ФСКН России

Выступление председателя Государственного антинаркотического комитета, директора ФСКН России В.П. Иванова на Советании председателя Государственного антинаркотического комитета по теме «О мерах социальной защиты граждан от наркомании через организацию региональных систем социальной реабилитации и ресоциализации», 28 ноября 2012 г., Москва, Президент-отель

Уважаемые коллеги!

Прежде всего, хочу проинформировать Вас, что Президент России В.В. Путин в ответ на нашу с Министром здравоохранения Вероникой Игоревной Скворцовой инициативу дал поручение до 30 марта 2013 г. разработать проект государственной межведомственной программы «Комплексная реабилитация и ресоциализация потребителей наркотических средств и психотропных веществ». Это, без преувеличения, знаковое решение Главы государства возлагает на всех нас огромную ответственность.

Уверенность в позитивном результате даёт продуктивное обсуждение данной проблемы, которое неделю назад прошло на Круглом столе в Государственной Думе Российской Федерации по теме «Законодательное обеспечение создания и функционирования национальной системы реабилитации и ресоциализации наркозависимых лиц».

Сразу четыре комитета Госдумы, начиная с Комитета по труду и социальной политике, поддержали наши предложения по созданию полномасштабной системы законодательства в данной сфере. Мы также договорились с заместителем председателя Госдумы Сергеем Владимировичем Железняком, представляющим Государственную Думу в Государственном антинаркотическом комитете, на очередном заседании ГАК 18 декабря представить систематизированные предложения по развитию антинаркотического законодательства.

На предстоящем очередном заседании ГАК также предлагаю выступить тем руководителям субъектов Федерации, которые готовы представить целостные проекты своей региональной системы социальной реабилитации.

В целом было бы крайне важно отработать создание новых законодательных и правовых норм с законодательными собраниями во всех регионах — вместе с региональными антинаркотическими комиссиями,

которые по должности возглавляют в субъектах Федерации высшие должностные лица.

Предлагаю следующий 2013 год сделать годом завершения создания Национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации наркозависимых, и осуществить как коренной пересмотр всего антинаркотического законодательства, так и приступить к решительным практическим мерам на местах.

По сути в каждом регионе в рамках единой национальной системы должна быть создана своя оригинальная региональная система социальной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей как система социальной защиты граждан России от наркомании.

И здесь разработка межведомственной президентской программы «Комплексная реабилитация и ресоциализация потребителей наркотических средств и психотропных веществ» выступит идеальным координационным фактором. Для этого на базе аппарата ГАК и Научно-исследовательского центра ФСКН России я создаю штаб по разработке президентской программы.

Прошу Вас присылать мне предложения как по организации программы, по принципам совместного финансирования, так и заявки по конкретным проектам развития социальной реабилитации в Ваших регионах. Жду от всех субъектов Федерации развёрнутых предложений до 15 января следующего года, чтобы к 1 февраля я мог доложить Президенту о конкретных позициях и решениях регионов. А к апрелю 2013 г. ГАК проведёт всероссийский смотр региональных систем социальной реабилитации и ресоциализации, будем определять лидеров и ходатайствовать о поощрении руководством страны. Прошу также подготовить и провести специальные профильные заседания антинаркотических комиссий в субъектах Федерации по вопросам создания региональных систем социальной реабилитации и информировать нас о принятых решениях.

Теперь по существу проблемы социальной реабилитации и ресоциализации наркопотребителей.

Наркоситуация в России крайне тяжёлая, достаточно сказать, что, согласно экспертным оценкам, среди нас живут более 8 млн наркопотребителей, и именно они обеспечивают до 80% всей уличной преступности в стране и одновременно образуют как рынок спроса, так и инфраструктуру сбыта наркотиков.

Из этого в соответствии со Стратегией государственной антинаркотической политики и указаний Президента России следует необходимость в ближайшие 3—5 лет кардинально сократить уровень и масштаб наркомании, тем самым защитить как самих наркопотребителей от губительного пристрастия, так и всё население от наркопотребителей, которые, к слову, являются основой дистрибутивной сети, создают общий криминальный фон и опасны в повседневной жизни — речь идёт о профессиях, связанных с риском, — это водители, лётчики, военные, диспетчеры АЭС и другие.

Для этого необходимо ясно понять корень проблемы и выработать стратегический план создания в стране сквозной единой Национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации.

Такую систему нельзя рассматривать в отрыве от полицейских действий, однако и полицейская работа по отношению к такой сугубо социальной проблеме как наркомания не может вестись изолированно от базовых процессов в обществе.

Уровень интенсивности полицейских усилий по борьбе с наркопреступностью ярко виден из одного только показателя — текущее количество сограждан, наказанных решениями суда или находящихся под следствием за преступления, связанные с наркотиками, составляет 550 тысяч человек, что, вне всяких сомнений, запредельно, и свидетельствует о серьёзном изъёме в самом государственном подходе к борьбе с наркоманией. Более того, весь этот пятисоттысячный контингент, при крайне высоком уровне рецидивности, более 40%, и латентности — основной фактор интенсивного воспроизводства наркомании в России. При этом сами наркопотребители образуют костяк, основу уличной торговли наркотиками и выступают посредниками, связующими звеньями, между откровенным криминалитетом и здоровой молодёжью. Таким образом, очевидно, что одной полицейской дубиной общество от наркомании не спаси.

Изложенное выше диктует необходимость приступить к реализации политики, направленной на денаркотизацию, а по сути, — на декриминализацию общества через кардинальное снижение спроса на наркотики, законодательно выдавливая наркопотребителей из свободного обитания в обществе в специали-

зированные центры социальной реабилитации для прохождения обстоятельного и долгосрочного курса освобождения от наркозависимости.

Но на сегодня в стране нет национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации, а имеющиеся примерно 500 негосударственных реабилитационных центров действуют, как умеют, на свой страх и риск, практически вне государственной поддержки и вне правового поля.

Осознать масштаб проблемы позволяет следующий факт: количество выявленных полицией в порядке административной практики наркопотребителей за последние 5 лет превышает 1 млн человек, но ни медицине, ни органам социальной защиты эти люди неизвестны. Хотя по логике, и в интересах общества, ими давно уже должны бы заниматься специалисты. Перед нами по сути миллион пропавших без вести, и никому до них дела нет, кроме родственников и близких, а также подвижнических центров социальной реабилитации, старающихся вытаскивать людей из бездны.

Государственная медицина видит только 650 тысяч, обратившихся за наркологической помощью, а государственная социальная защита не видит ни тех, ни других. По сути, гигантская армия наркопотребителей в России существует вне государства, свободно воспроизводя себя и наркоманию, а существующие системы оказания государственной наркологической помощи по освобождению от зависимости попросту не работают.

Более того, при заявляемом наркологической службой количестве стоящих на учёте 650 тысяч наркопотребителей лишь 2% прошедших курс детоксикации в наркодиспансерах возвращаются в общество. С учетом того, что реальное число лиц, употребляющих наркотики в немедицинских целях, оценивается в 8,5 млн человек, получается, что фактическая эффективность государства в освобождении от наркозависимости составляет менее 0,2%. А почти все 100% обреченно ходят по кругу, регулярно обращаясь в наркологические диспансеры и, в конце концов, погибая от морфологического разложения организма.

Таким образом, лечение как бюджетно обеспеченная наркологическая услуга производится, а результатов освобождения от наркозависимости нет.

В обществе, в регионах и на местах это уже давно стало абсолютно очевидным для порядка 40 млн человек, непосредственно столкнувшихся с проблемой, с учетом самих наркопотребителей и их близких, — о чем свидетельствуют многочисленные письма практически из всех регионов России.

В итоге, в своем сегодняшнем состоянии государственная система оказания наркологической помощи не только не справляется с поставленной Президентом Рос-

сии задачей сбережения народа, но и по своей сути выступает идеальной платформой для воспроизводства наркомании в стране, способствуя процветанию теневого рынка наркологических услуг и наркокриминализации общества.

Не только ко мне, но и Президенту России буквально ежедневно обращаются граждане, матери и родственники наркозависимых с просьбой дать им ответ, куда пойти, чтобы спасти попавших в эту беду. Потому что сегодня — и в самом деле — некуда пойти. Даже ещё хуже: уже ходили и пять и семь раз в разные дорогостоящие диспансеры и клиники, но пользы от этого в большинстве случаев не было никакой.

Вместе с тем, как я уже сказал, в стране имеется уникальный абсолютно сегодня недооцененный опыт сотен центров.

Так, мощная сеть православных реабилитационных центров создана на Юге России и Северном Кавказе Николаем Олеговичем Новопашиным. Я был в двух их центрах — станице Темнолесской Ставропольского края и женском центре в Ростове, созданных в рамках проекта «Ростов — без наркотиков». Их опыт полностью соответствует всем мировым стандартам. А главное, что я увидел, то что не видел в наркологических клиниках — это живые глаза, люди не затуманены нейрорептиками, а живые красивые и молодые, в их глазах горит желание жить и работать. А вот что им делать — это зависит от нас с вами, уважаемые коллеги. После наркологии наркоман практически гарантированно возвращается в старую среду, а в центрах социальной реабилитации, если им дать минимальный бюджет, они готовы возделывать землю, выращивать скот, птицу и содержать себя и свои семьи.

Я знаю, что ряд губернаторов очень серьезно взялись за создание в своих субъектах Федерации центров социальной реабилитации — в Белгородской области (мы с Евгением Степановичем Савченко проводили в июле т.г. совещание по этой проблеме), в Тверской и Рязанской областях. Очень сильное общество в Республике Башкирии — хотелось бы, чтобы им была оказана действенная поддержка.

Таким образом, уже естественным путём, как правило, вне государства, созданы многочисленные неправительственные центры как очень серьезная предпосылка для национальной системы реабилитации.

К слову, важное значение может иметь созданная на днях национальная Ассоциация реабилитационных центров, которую учредили 18 центров. Она ставит своей задачей создание национальной реабилитационной индустрии и организацию устойчивого партнёрства организаций гражданского общества с государством на федеральном и региональном уровнях.

Прошу поддерживать передовые центры в Ваших регионах — это сегодня важнейшая государственная задача.

Ещё раз повторю: нельзя сводить помощь наркозависимым исключительно к медицине, необходимо по сути с нуля создавать сквозную практику долгосрочной социальной реабилитации, начиная с федерального центра и заканчивая муниципальным образованием в субъекте Федерации.

Использование подтвержденных мировой практикой методов социальной реабилитации, реализуемых преимущественно неправительственными организациями, но в условиях организации мощной разнообразной грантовой и бюджетной государственной поддержки, позволит поднять эффективность освобождения от наркозависимости в 10 и более раз и кардинально изменить ситуацию в стране.

Действующие же на данный момент в стране порядка 500 стихийно возникших центров немедицинской социальной реабилитации, созданных некоммерческими неправительственными организациями, в совокупности обладают малой пропускной способностью, ибо никак не поддерживаются государством.

Минимально необходимое число наркопотребителей, которых следует уже сейчас вовлекать в программы социальной реабилитации, составляет не менее 150 тысяч человек, то есть почти в 10 раз больше, чем сегодня фактически проходят реабилитацию.

Мы в настоящее время стимулируем создание института альтернативной ответственности, когда наркопотребителю, совершившему незначительное преступление, предлагается вместо отбывания наказания пройти полный курс реабилитации. При этом, хочу подчеркнуть, это предоставляет наркопотребителю уникальную возможность добровольного выбора между лишением свободы и освобождением от зависимости. По сути речь идёт о переходе всей законодательно-судебной системы страны к принципиально новому институту — институту альтернативной ответственности, когда действующее законодательство и правоприменительная практика должны быть выстроены не в примитивной логике наказания как возмездия наркопотребителям, а в логике ответственности наркопотребителей перед обществом через обязательное по решению суда прохождение программ освобождения от зависимости.

И у нас уже есть первый опыт (порядка 200) подобных приговоров суда, однако, как эти 200 человек, так и 200 тысяч выявляемых в ходе привлечения к административной ответственности по факту не имеют возможности проходить эффективные реабилитационные программы — их попросту недостаточно, да и те, кто их реализует, влачат жалкое существование без поддержки государства.

Также как сегодня некуда идти отдельным наркозависимым, некуда направлять и тех, кто по решению суда, уже сегодня, должен государством направляться на эффективную программу реабилитации с последующей интеграцией в общество.

В настоящее время нами готовится внесение в Думу законопроекта, реализация которого обеспечит предоставление альтернативной ответственности десяткам тысяч наркопотребителей. То есть уже через год-полтора будет сформирован настоящий поток направляемых на освобождение от зависимости, но инфраструктуры для реализации действительно эффективных программ реабилитации в стране пока нет.

Давайте смотреть правде в глаза. Двадцать лет назад мы по разным причинам ликвидировали систему ЛТП — лечебно-трудовых профилакториев — как класс. На это были разные причины, но, чем бы это не оправдывалось, ликвидировав ЛТП, мы оставили проблему без решения.

Три года назад Советом Безопасности и Государственным антинаркотическим комитетом принято решение создавать новую целостную систему социальной реабилитации и ресоциализации. Решение было закреплено в Стратегии государственной антинаркотической политики, а затем в качестве прямого поручения Президента России на президиуме Госсовета в апреле прошлого года. На сегодня удалось выйти на проект такой системы и добиться существенных успехов — сегодня мы услышим об этом. Но этого абсолютно недостаточно.

В чем суть спроектированной и создаваемой в настоящее время Национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации?

Условно систему можно определить как реабилитирующе-восстанавливающее сообщество, три ступени и три ключа. В основе освобождения от зависимости, прежде всего, лежит введение бывшего наркопотребителя в терапевтическое и восстанавливающее сообщество, которое не только отказывается от приёма наркотических веществ, но и культивирует ценности достойной и полноценной жизни, служения стране и обществу, активного жизнестроительства. Это ключевой момент. Без переворота ценностей в сознании от наркомании не избавиться. Именно поэтому такую важную роль во всём мире играют негосударственные неправительственные реабилитационные центры — ведь в их основе всегда лежит личный и общинный фактор, закваска, которые в итоге и позволяют осуществлять таким сообществам сверхнагрузку и решать сверхзадачи по вытаскиванию людей из наркомании. Не случайно ряд священнослужителей, и не только православных, чётко формулируют, что как болезнь, включая органическое поражение мозга и организма, наркомания практически не-

излечима, и освободиться от наркомании можно исключительно духовно, через полную смену ценностного плана созидания.

Три ступени освобождения наркопотребителя от наркомании определяют последовательное восхождение через медицинскую наркологическую помощь, социальную реабилитацию и постреабилитационный персональный патронаж.

Продолжительность лечения на первой ступени — от нескольких дней до месяца, реабилитации и восстановления на второй ступени — от полугода до полутора лет, третьей ступени — комплексной ресоциализации — много лет. В финансовом плане третья ступень наименее затратная, но и наиболее сложная, требующая координации усилий и восстанавливающего сообщества, и семьи, и всех служб по месту жительства.

Три ключа определяют тех, кто должен со стороны государства отвечать за эффективное прохождение бывшего наркопотребителя по указанным трём ступеням. Здесь три ключевых игрока: полиция, здравоохранение и социальная защита. Первый ключ — полицейский — позволяет, помимо добровольно обратившихся за наркологической и социальной помощью, выявить среди правонарушителей наркопотребителей, причём, в больших количествах, как я уже сказал, за 5 лет более миллиона, которых затем мотивировать к социальной реабилитации и ресоциализации. Второй ключ — медицинский, наркологическая помощь, когда выявленные наркопотребители подлежат направлению в органы здравоохранения для постановки диагноза и оказания первой помощи (детоксикация, психотерапевтическая помощь, сопряжённые с наркоманией заболевания и т.д.). И третий ключ — социальная защита, когда для данного оказавшегося в трудной жизненной ситуации наркопотребителя организуется долгосрочная программа социальной реабилитации и ресоциализации, в ходе которой происходит восстановление стандартов социального поведения, всего набора базовых способностей (понимания, рефлексии, мышления), коммуникативных и трудовых навыков, самой готовности и способности к трудовому усилию.

Специально хотел бы отметить приоритетную роль региональных систем социальной защиты и всей федеральной вертикали социальной работы.

Здесь передовым на сегодня является Ханты-Мансийский автономный округ, где по итогам выездного совещания председателя ГАК и по инициативе Губернатора автономного округа Натальи Владимировны Комаровой Департамент социального развития организует целостную региональную систему социальной защиты наркозависимых через введение соответствующего регионального Государственного

стандарта социального обслуживания «Социальная реабилитация и ресоциализация лиц, допускающих немедицинское употребление наркотических средств и психотропных веществ», а также введение специального сертификата на реабилитацию.

Субъекты Федерации уже сегодня имеют все необходимые полномочия для создания полноценных систем реабилитации, а региональные системы социальной защиты выступают уникальным опорным ведомством для прорыва по снижению наркотизации населения.

Хороший пример — взаимодействие антинаркотических комиссий Санкт-Петербурга и Ленинградской области, создавших рабочую группу по реализации наших прошлогодних решений по оказанию адресной поддержки неправительственных организаций.

Важнейшим инструментом организации программ реабилитации и поддержки негосударственных организаций является механизм сертификата на реабилитацию как именной субсидии.

Первый опыт такого сертификата имеется в Пермском крае, а в Ставропольском крае уже третий год через механизм субсидии выделяются деньги из бюджета края на осуществление социальной реабилитации лиц, попавших в наркотическую и алкогольную зависимость, из семей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Для выделения такой субсидии требуется всего два условия: во-первых, проживание в Ставропольском крае и, во-вторых, нахождение в трудной жизненной ситуации, для чего составляется акт обследования условий жизни и районные отделения социальной защиты дают заключение.

Кстати, огромный резерв заложен и в новых подходах к региональным антинаркотическим программам, где организация и поддержка региональной системы реабилитации должны выступать полноценным структурным блоком программы.

Таким образом, серьёзные заделы и отработанные элементы для создания единой национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации в стране созданы.

При этом очевидна главная проблема: практически вся эта гигантская, колоссальная деятельность сегодня находится вне правового и бюджетно-административного поля. Законодательный механизм в стране отсутствует. Иными словами: общество остаётся незащищённым от пребывания массы наркопотребителей во всех его порах, да и сам наркопотребитель остаётся один на один с улицей и глубоко страдающими родственниками и близкими. Даже административное побуждение в законодательном плане является проблемой, ведь наказывают для того, чтобы взять штраф, а не направить на программы реабилитации и социальной интеграции. То есть мы мощью закона

из дня в день добиваемся по сути извлечения прибыли из совершающих административные наркопреступления, а не пресечение самих причин преступности и возвращения данных лиц в социум.

Более того, из существующего законодательства изымаются и те крохи, которые на сегодня имеются. Так, в настоящее время в Госдуме начинается рассмотрение проекта новой редакции федерального закона «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации», в которой из числа оснований признания граждан (семей) нуждающимися в социальном обслуживании вообще выпала категория граждан или членов семьи, у которых устойчивая наркотическая или алкогольная зависимость. Это означает, что закрывается последняя возможность для регионов развёртывать на государственном уровне программы социальной реабилитации наркозависимых лиц в системе социального обслуживания.

В российском правовом пространстве вообще отсутствует само понятие социальная реабилитация, причём, не только наркозависимых. Работают тысячи центров социальной реабилитации, десятки тысяч студентов ежегодно получают в зачётную книжку оценки по предмету «Социальная реабилитация», издаются учебники и защищаются диссертации, но с точки зрения законодательства это всё является у нас своего рода партизанской деятельностью, что, понятно, всегда легко перевести и в прямо незаконную.

И, самое главное, — отсутствует система законодательно закреплённых и чётко прописанных правовых норм, которые бы задавали ясную и понятную схему освобождения наркопотребителей от зависимости, а общества — от опасности наркопотребления и уменьшения числа наркозависимых.

Базовый федеральный закон №3-ФЗ «О наркотических средствах и психотропных веществах», принятый ровно 15 лет назад (8 января 1998 г.) определяет в Статье 54, что «Государство гарантирует больным наркоманией оказание наркологической помощи, которая включает обследование, консультирование, диагностику, лечение и медико-социальную реабилитацию», но по факту государства хватает только на исключительно медицинскую часть (а это 5 — максимум 10% всего дела), но и вся помощь сводится однозначно к медицинской помощи, которая сама по себе, в отрыве от социальной реабилитации и ресоциализации, имеет практически нулевую эффективность.

А правильный, казалось бы, термин «медико-социальная реабилитация», вместо комплексного процесса по указанным трём ступеням — лечение, социальная реабилитация и постреабилитационный патронаж — сводится

в подавляющем большинстве случаев к медицинской составляющей. Медицина финансируется — и это хорошо, а всё остальное — нет.

Ну, и на законодательном уровне вообще не прописана сама схема освобождения от наркозависимости. Делается жизнеутверждающая декларация — «Государство гарантирует больным наркоманией оказание наркологической помощи», но как эта помощь оказывается и где и в чём гарантии того, что эта помощь состоится на деле, а не окажется очередным обманом — этого в законодательстве нет.

Мы уже договорились с Государственной Думой приступить к коренному пересмотру антинаркотического законодательства, но без инициатив и предложений от регионов не обойтись.

Главное — должна появиться простая и ясная схема для любого российского гражданина, попавшего в трудную жизненную ситуацию, его родных и близких.

Сегодня, повторю, человеку попросту некуда пойти — вся система законодательства создана, исходя из предположения, что можно всю проблему наркомании свалить на наркологическую медицинскую службу, но мировой опыт и практика организации освобождения от зависимости в России говорят о прямо противоположном — нужна долгосрочная немедицинская социальная реабилитация.

Уважаемые коллеги!

Каркас Национальной системы социальной реабилитации и ресоциализации в соответствии с решениями президиума Госсовета от апреля 2011 г. на сегодня, в целом, создан. Поэтому время приступить к следующему этапу — созданию 83 региональных систем социальной реабилитации и ресоциализации, опирающихся на органы социальной защиты населения.

Спасибо за внимание.