



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

## Управление аналитической и законотворческой деятельности

### АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края "Об утверждении отчета об  
исполнении краевой целевой программы «Профилактика алкоголизма,  
наркомании и токсикомании на 2008-2011 годы»

04.04.2014

№ 42-АЗ

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 04.03.2014 № 511-14/07 на основе проекта закона, внесенного губернатором Пермского края, и сопроводительных материалов к нему (письмо от 03.03.2014 № СЭД-01-61-234).

Представленным на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края законопроектом, предлагается утвердить отчет об исполнении краевой целевой программы «Профилактика алкоголизма, наркомании и токсикомании на 2008-2011 годы» (далее – Программа). Законопроект разработан и внесен на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края в связи с окончанием срока реализации Программы.

**Актуальность** рассмотрения отчета об исполнении Программы обусловлена требованием Закона Пермской области от 05.02.2003 № 620-120 «О краевых (областных) целевых программах» (далее – Закон Пермской области № 620-120). Согласно ст. 7-1 этого закона отчеты об исполнении программ, срок реализации которых завершен, оформляются в виде законопроектов, вносимых на рассмотрение Законодательного Собрания губернатором Пермского края не позднее 1 сентября года, следующего за годом окончания реализации программы.

#### **1. Краткая характеристика Программы**

Краевая целевая программа «Профилактика алкоголизма, наркомании и токсикомании на 2008-2011 годы» утверждена Законом Пермского края от 18.12.2007 № 156-ПК в рамках реализации государственной антинаркотической политики на территории Пермского края.

**Целью Программы** является снижение спроса на психоактивные вещества у детско-подросткового населения и молодежи края с последующим сокращением общего количества потребителей психоактивных веществ и снижением уровня заболеваемости алкоголизмом, наркоманией и токсикоманией.

Указанную цель предполагается достичь через решение следующих **основных задач**:

а) обеспечение координации деятельности субъектов профилактики алкоголизма, наркомании и токсикомании в соответствии с результатами научных разработок, данными мониторинга, социологическими и иными исследованиями;

б) формирование у детей и молодежи системы ценностей, ориентированной на ведение здорового образа жизни;

в) обеспечение реализации системы раннего выявления детей и молодежи, употребляющих психоактивные вещества и контроля за ними;

г) стимулирование и поддержка гражданских инициатив, направленных против употребления психоактивных веществ;

д) создание благополучной ненаркотической среды для детей и молодежи, обеспечение занятости детей и молодежи;

е) обеспечение повышения квалификации специалистов по профилактике употребления психоактивных веществ и формированию здорового образа жизни;

ж) расширение лечебного и реабилитационного пространства потребителей психоактивных веществ, повышение объема и качества лечебных и реабилитационных услуг наркологического профиля.

Для достижения целей и задач Программы было сформировано 47 мероприятий, сгруппированных по следующим основным **направлениям**:

- профилактика, раннее выявление, лечение и реабилитация потребителей психоактивных веществ;

- укрепление материально-технической базы наркологической службы;

- подготовка кадров и методическое обеспечение работы по профилактике употребления психоактивных веществ.

- организационные мероприятия;

- информационное обеспечение мероприятий.

**Конечными результатами** реализации Программы определены следующие показатели:

1) снижение заболеваемости алкоголизмом, наркоманией, токсикоманией на 100 тыс. населения - **на 10%**;

2) снижение распространенности наркологических расстройств на 100 тыс. населения - **на 10%**;

3) увеличение **на 22%** и последующая стабилизация числа проконсультированных врачом-наркологом впервые выявленных несовершеннолетних, употребляющих ПАВ;

4) **100-процентное** обеспечение кабинетов медицинского освидетельствования на состояние опьянения средствами измерения и обученными кадрами;

5) увеличение числа подростков и молодежи, вовлеченных субъектами профилактики в профилактические мероприятия, - **до 50%** от численности данной возрастной группы;

б) вовлечение в программы реабилитации и социальной адаптации на базе

общественных организаций *не менее 800 лиц*, зависимых от ПАВ, при уровне ремиссии не менее 45 %;

7) снижение уровня подростковой преступности, связанной с употреблением ПАВ - *на 10%*;

8) снижение экономического ущерба от учтенной распространенности алкоголизма и наркомании - *на 262,4 млн. рублей*.

Представленный в законопроекте отчет содержит в соответствии с Законом Пермской области № 620-120 5 разделов, включающих сравнительный анализ ситуации до и после завершения Программы, оценку степени достижения целей и задач Программы, уровня выполнения программных мероприятий, уровня достижения показателей эффективности, сравнительный анализ финансовых и иных затрат.

## **2. Сравнительный анализ ситуации до принятия Программы и после ее завершения.**

2.1. В данном разделе авторами законопроекта отмечено, что на момент разработки и принятия Программы в Пермском крае наблюдались негативные тенденции, связанные с ростом наркологической заболеваемости, в том числе алкоголизм и алкогольные психозы; высоким уровнем распространенности наркологических заболеваний; ростом уровня подростковой преступности, связанной с употреблением ПАВ.

К основным недостатками системы управления государственной антинаркотической политики, действующей на момент принятия Программы, было отнесено отсутствие:

комплексного подхода к решению проблемы употребления психоактивных веществ (далее – ПАВ);

системы взаимодействия всех субъектов профилактики и механизма раннего выявления детей и подростков, употребляющих ПАВ;

широкого спектра и механизма оказания реабилитационных услуг для потребителей ПАВ;

поддержки гражданских инициатив, в том числе волонтерской деятельности.

Также отмечена низкая компетентность специалистов, причастных к работе по профилактике употребления ПАВ и формированию здорового образа жизни, недостаточное владение техниками и методиками профилактики.

2.2. Сравнительный анализ ситуации до принятия Программы и после ее завершения, позволяет сделать выводы о кардинальном изменении ситуации по ряду позиций.

По данным федерального статистического наблюдения в России<sup>1</sup>, в Пермском крае значительно снизились масштабы заболеваемости наркологическими расстройствами (на 100 тысяч населения) с 353,93 случаев в 2007 году до 246,93 в 2011 году (*на 30,2 %* при ожидаемых 10%).

<sup>1</sup> Основные показатели деятельности наркологической службы в Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития РФ, ФГУ «Национальный научный центр наркологии Росздрава» (статистические сборники -2009, 2011, 2013).

Прслеживается положительная динамика распространенности наркологических расстройств (на 100 тысяч населения). Данный показатель снизился с 2 934,68 случаев в 2007 году до 2 624,58 в 2011 году (*на 10,6 %* при ожидаемых 10% ).

При этом темпы улучшения показателя заболеваемости наркологическими расстройствами в Пермском крае значительно выше, чем в среднем по Российской Федерации.

Вместе с тем, не смотря на *снижение распространенности наркологических расстройств*, по этому показателю Пермский край *по отношению к Российской Федерации* остался *на том же уровне*.

Анализ статистических данных за период с 2007 по 2011 годы

Показатели		2007 г	2008г	2009 г	2010 г	2011 г	%
Число больных с впервые в жизни установленным диагнозом наркологического расстройства, на 100 тыс. населения	РФ	285,33	285,68	268,76	258,47	237,29	<b>-16,8</b>
	<b>Пермский край</b>	353,93	329,48	301,06	263,92	246,93	<b>-30,2</b>
	Пермский край к РФ,%	<b>124</b>				<b>104</b>	
Число больных, зарегистрированных наркологически ми учреждениями с диагнозом наркологического расстройства, на 100 тыс. населения	РФ	2360,51	2336,32	2290,66	2222,41	2113,05	<b>-10,4</b>
	<b>Пермский край</b>	2934,68	2860,54	2769,01	2670,36	2624,58	<b>-10,6</b>
	Пермский край к РФ,%	<b>124</b>				<b>124</b>	

Уровень подростковой преступности, связанной с употреблением ПАВ (в показателях на 100 тыс. населения), снизился в Пермском крае с 336,7 случаев в 2007 году до 125,9 случаев в 2011 году (*на 37,4 %* при ожидаемых 10%).

### 3. Анализ финансирования программных мероприятий

3.1. При принятии Программы объем финансирования из краевого бюджета на весь период действия Программы был предусмотрен в сумме **96 187,5** тыс. руб.

Уточненный объем финансирования составил **65 797,6** тыс. руб., или **68,4%** от потребности Программы.

В соответствии с законами о бюджете Пермского края, уровень финансового обеспечения Программы из *краевого бюджета* по годам составил: 2008 год – 100 % (22 852,0 тыс. руб.), в 2009 году – 47 % (14 389,4 тыс. руб.), в 2010 году – 49% (8 383,8 тыс. руб.), в 2011 году – 72,9% (18 648,7 тыс. руб.).

Следует отметить, что обеспечение Программы финансовыми средствами во все периоды, кроме 2008 года, были ниже программных обязательств.

Из 47 мероприятий на 100% профинансированы 16 (или 34,0 %) мероприятий, не финансировались 10 (или 21,3 %) мероприятий, снижено финансирование по 21 (или 44,7 %) мероприятию.

3.2. Не финансировались такие программные мероприятия как:

- Участие во всероссийских конференциях и научно-практических семинарах по профилактике наркомании;
- Проведение краевой научно-практической конференции по вопросам профилактики ПАВ;
- Проведение ежегодных конкурсов с учреждением премий среди:
  - а) электронных и печатных СМИ Пермского края «За лучшее произведение в области профилактики ПАВ»;
  - в) негосударственных организаций на лучшую программу по профилактике алкоголизма, наркомании, токсикомании;
- Проведение Всероссийского ежегодного турнира по дзюдо среди подростков на призы Управления ФСКН России по Пермскому краю «СКАЖИ НАРКОТИКАМ-НЕТ!»;
- Обеспечение участия подростков «группы риска» по употреблению ПАВ в краевых спортивных мероприятиях: фестивале «Папа, мама, Я - спортивная семья», спартакиаде средних специальных учебных учреждений, соревнованиях на приз клуба «Золотая шайба», соревнованиях на приз клуба «Кожаный мяч», соревнованиях «Серебряные коньки», соревнованиях по уличному стритболу;
- Проведение ежегодного конкурса среди специалистов в сфере профилактики ПАВ «Лучший по профессии»;
- Проведение краевого конкурса психотерапевтических реабилитационных программ для созависимых;
- Размещение государственного заказа на социальную реабилитацию потребителей ПАВ, включая помощь в трудоустройстве;
- Создание и размещение цикла радиопередач «Борьба с наркотиками в реальном времени».

*По вышеперечисленным мероприятиям в 2008 году расходование денежных средств не планировалось. Начиная с 2009 года денежные средства секвестированы в связи с проведением антикризисных мероприятий и не предусмотрены законами о бюджете Пермского края;*

- Обучение врачей интенсивным технологиям лечения наркологических больных (10 специалистов) (Кудымкар, Лысьва, Березники, Чайковский, Пермь).

*Краевой наркологический диспансер провел обучение врачей за счет*

*текущих расходов.*

3.2. Наиболее низкий уровень финансирования отмечается по следующим программным мероприятиям:

- Размещение антинаркотической рекламы в автотранспорте - **23,4%**.

*Антинаркотическая реклама в городском автотранспорте размещена в 2009 году. Средства освоены в размере 35,6% от заявленных в Программе на этот год.*

*В 2010 и 2011 годах денежные средства не предусмотрены законами о бюджете Пермского края;*

- Проведение PR-акций по продвижению здорового образа жизни - **27,0%**.

*В 2008 году тематические вечера по продвижению здорового образа жизни были проведены в запланированном объеме (94,8 тыс. рублей) телекомпанией «Уралинформ ТВ» совместно с «MTV-Россия».*

*В 2009 году для подростков и молодежи проведены акции, направленные на пропаганду здорового образа жизни. Средства освоены в размере 70% от заявленных в Программе на этот год (446,7 тыс. рублей).*

*В 2010 и 2011 годах денежные средства на реализацию PR-акций не предусмотрены законами о бюджете Пермского края;*

- Создание цикла передач по профилактике ПАВ на краевых телеканалах – **25,4%**.

*Расходование денежных средств на это мероприятие не было предусмотрено законами о бюджете Пермского края по Министерству общественной безопасности Пермского края на весь период действия Программы (864,0 тыс. рублей).*

*Циклы передач по профилактике употребления и реабилитации потребителей ПАВ, а также пропагандирующие альтернативные формы досуга, не связанные с употреблением алкоголя и наркотиков, ежегодно проводились Аппаратом Правительства Пермского края. При этом, средства освоены на 67,6% от заявленных в Программе (338,4 тыс. рублей);*

- Учебно-методическое сопровождение деятельности по реализации программы - **25,4%**.

*В связи с проведением антикризисных мероприятий в 2009 году лимиты бюджетных ассигнований были полностью сокращены.*

*В 2010 и 2011 годах денежные средства на учебно-методическое сопровождение не предусмотрены законами о бюджете Пермского края.*

3.4. В целом в результате секвестирования расходов краевого бюджета в период 2009-2011 годы финансирование мероприятий сокращено на **30 389,9** тыс. руб. (**31,6** % от заявленных в Программе).

Из 65 797,6 тыс. рублей **освоено 35 480, 4** тыс. рублей (53,9 % от объема финансирования, или **36,9%** от заявленных в Программе). Освоение финансовых средств по годам реализации выглядит следующим образом: 2008 год – 33,6%, 2009 год – 77,6%, 2010 год – 98,1%, 2011 год – 42,0%.

3.5. В рамках Программы федеральные средства не привлекались, финансирование муниципальных образований не осуществлялось. Отдельные мероприятия в территориях проводились за счет внебюджетных источников и средств местного бюджета в рамках принятых муниципальных программ, направленных на профилактику алкоголизма, наркомании и токсикомании.

#### **4. Результаты выполнения мероприятий Программы.**

В отчете авторами отмечается достижение *положительных результатов* выполнения основных мероприятий Программы, а именно:

4.1. Организована межведомственная система взаимодействия субъектов профилактики (наркологическая служба, органы наркоконтроля, УВД, органы и учреждения образования, комиссия по делам несовершеннолетних и защите их прав, военные комиссариаты, общественные организации).

*Разработан и реализован регламент взаимодействия наркологической службы с субъектами профилактики по раннему выявлению несовершеннолетних, употребляющих ПАВ.*

4.2. Реализован механизм по раннему выявлению детей и подростков, употребляющих ПАВ.

*С 2008 по 2011 годы анонимно протестировано более 60 тысяч учащихся. Из них положительные результаты были обнаружены у 722 человек (или 1,2%).*

*Несовершеннолетним, употребляющим наркотические вещества, назначены амбулаторные курсы лечения, оказана анонимная наркологическая помощь.*

*В 2011 году выявлено всеми субъектами профилактики и проконсультировано врачом наркологом 6 211 несовершеннолетних, употребляющих ПАВ. Число проконсультированных увеличилось практически в 5 раз по сравнению с фактическим значением показателя 2008 года (при ожидаемом увеличении на 22%).*

4.3. Создана система оказания квалифицированной медицинской помощи наркологическим больным, предусматривающая полный цикл оказания медицинских услуг наркологического профиля от амбулаторного приема до реабилитации.

*Кабинеты медицинского освидетельствования обеспечены средствами измерения на состояние опьянения и обученными кадрами на 100 %.*

4.4. Введена система государственного заказа на реабилитацию наркопотребителей с использованием сертификатов на базе общественных организаций.

*С сентября 2011 года 4 организации с филиальной сетью из 10 реабилитационных центров оказывали помощь страдающим наркоманией и их близким. Всего таких сертификатов было выдано 73 (при ожидаемом вовлечении в программы реабилитации 800 лиц, зависимых от ПАВ)*

4.5. Укреплена материально-техническая база наркологической службы.

Оборудовано **46 автоматизированных рабочих мест** врачей кабинетов медицинского освидетельствования на состояние опьянения (**100%** к ожидаемому).

В целях обеспечения безопасности в общественных местах и на автомобильных дорогах с применением тест-систем ежегодно проводились медицинские освидетельствования. В 2008 – 2010 годах было использовано по 9 200 тест – систем, в 2011 году проведено порядка 13 847 медицинских освидетельствований, выявлено 3 482 человека в состоянии наркотического опьянения (25 %).

Приобретено оборудование для оказания экстренной помощи в отделениях реанимации, завершено оснащение хроматографическим оборудованием межрайонной химико-токсикологической лаборатории государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Пермский краевой наркологический диспансер» для проведения исследований, обеспечивающих доказательство фактов употребления ПАВ и др.

Вместе с тем, **средства на материально-техническое обеспечение освоены в пределах 30%** от заявленных в Программе.

4.6. Проведено обучение специалистов, работающих в сфере профилактики употребления психоактивных веществ;

К концу реализации Программы методике медицинского освидетельствования на состояние опьянения с учетом изменений федерального законодательства **обучено 600 медицинских работников-дежурентов** краевых лечебно-профилактических учреждений (**100%** к ожидаемому).

Кроме того, на базе Национального научного центра наркологии при Министерстве здравоохранения Российской Федерации (г. Москва) за 2008-2011 годы прошли обучение 11 специалистов отделений реабилитации государственных наркологических учреждений края.

4.7 Улучшено качество диспансерного наблюдения, лечебных и профилактических мероприятий.

Наркологическая служба Пермского края приступила к развитию системы реабилитационной помощи, включающей разнообразные методы и формы (юридические, конфессиональные и организационные), общая цель которых – возвращение в социум полноценной личности.

В 2011 году снято с наблюдения в связи с длительной ремиссией 2 984 наркологических больных, что на 24,3% больше чем в 2009 году.

4.8. Частично обеспечена занятость и досуг подростков и молодежи через реализацию различного рода культурно-досуговых и массовых спортивных мероприятий.

В рамках программных мероприятий ввиду отсутствия финансирования **не были оказаны услуги по социальной реабилитации потребителей ПАВ, в том числе включая помощь по трудоустройству.**

По информации, отраженной в отчете, в различные культурно-досуговые и массовые спортивные мероприятия в 2011 году были

вовлечены 12 228 человек, что превышает фактический показатель 2009 года (4 тыс. человек.) практически в 3 раза, но в значительной степени меньше ожидаемого значения.

Увеличение числа подростков и молодежи, вовлеченных субъектами профилактики в профилактические мероприятия, составило **14,7%** от численности подростков<sup>2</sup> (при ожидаемом увеличении **до 50%**).

4.9. Организована работа волонтерских отрядов и организаций, которые ведут работу по пропаганде здорового образа жизни среди населения.

При поддержке Координационного центра Пермского добровольчества функционировали около 20 волонтерских отрядов и организаций, которые вели работу по пропаганде здорового образа жизни среди населения.

Общественными организациями ежегодно проводились семинары для педагогов и социальных работников Пермского края с общим количеством слушателей более 750 человек.

4.10. Проведено целенаправленное информационное сопровождение мероприятий Программы.

На краевых телеканалах регулярно транслировался цикл передач, видеороликов, посвященных пропаганде здорового образа жизни.

Реклама о вреде ПАВ размещалась в кинотеатрах и городском автотранспорте, на радиостанциях и уличных рекламных щитах.

С целью привлечения внимания общественности проведены флешмобы, тематические вечеринки по продвижению здорового образа жизни т.д.

Аудитория участников данных PR-акций составила порядка 400 человек. Все участники получили промо-браслеты «Трезвый взгляд на отдых».

За весь период реализации Программы через наркологические кабинеты распространено 64 тысячи тематических буклетов по профилактике алкоголизма и наркомании, 90 тысяч брошюр аналогичной направленности, 14 тысяч информационных плакатов о последствиях употребления ПАВ.

4.11. Кроме этого, в рамках реализации организационных мероприятий ежегодно федеральным государственным учреждением науки «Федеральный научный центр медико-профилактических технологий управления рисками здоровью населения» проводился мониторинг и прогноз наркологической ситуации по Пермскому краю.

## **5. Выводы и предложения**

5.1. В целом реализация Программы имеет **благоприятные социально-экономические последствия**, поскольку проведение целенаправленной работы по профилактике распространения алкоголизма, наркомании, токсикомании и связанных с ними правонарушений, обеспечение координации деятельности субъектов профилактики, внедрение новых методов выявления, средств

<sup>2</sup> По данным ежегодного доклада за 2012 год «О положении семей и детей, имеющих детей, в Пермском крае» число детей в возрасте от 15 до 17 лет (подростки) составило в 2011 году 83 201 человек.

лечения и реабилитации больных позволили снизить в Пермском крае масштабы заболеваемости наркологическими расстройствами и уровень подростковой преступности, связанной с употреблением психоактивных веществ.

5.2. Анализ представленных материалов отчета показал, что в результате реализации программных мероприятий *не удалось достичь следующих ожидаемых конечных результатов* Программы:

- увеличить число подростков и молодежи, вовлеченных в профилактические мероприятия до 50% от численности данной возрастной группы;

- обеспечить вовлечение в программы реабилитации и социальной адаптации на базе общественных организаций до 800 лиц, зависимых от ПАВ.

Причинами не выполнения показателей результативности в основном являются:

- *отсутствие финансирования и недофинансирование* ряда программных мероприятий;

- *низкое освоение средств* краевого бюджета, предусмотренных законами о бюджете Пермского края.

5.2. Несмотря на наметившиеся позитивные сдвиги по снижению заболеваемости наркологическими расстройствами, ситуация, сложившаяся в Пермском крае в связи с распространением потребления ПАВ, остается напряженной.

По данным статистического наблюдения в 2011 году в Пермском крае распространенность наркомании выше, чем в среднем по Российской Федерации на 15%, распространенность зависимости от алкоголя - на 36%, распространенность токсикомании - на 79%.

Проведенный в рамках Программы в 2010 году анонимный социологический опрос учащихся различных типов учебных заведений показал наличие опыта потребления алкоголя у подавляющего большинства опрошенных. Следует отметить, что возраст первой пробы алкоголя молодеет.

Как показывает практика, наличие значительного числа лиц, зависимых от алкоголя и наркотиков, является одним из факторов, ухудшающих криминальную обстановку в сфере общеуголовной направленности: кражи, грабежи и разбои, совершаемые с целью получения средств для приобретения алкоголя и наркотиков.

Все вышеперечисленные проблемы влекут за собой социальные и экономические потери (повышенный уровень смертности, утрата трудоспособности, затраты на лечение заболеваний, ущерб от пожаров и дорожно-транспортных происшествий).

В целях повышения безопасности и здоровья населения края, по нашему мнению, целесообразно дальнейшее использование программно-целевого метода в целях эффективного решения задач в области сокращения незаконного распространения и потребления ПАВ.

При этом, полагаем, необходимо направить усилия не только на совершенствование профилактической, лечебной и реабилитационной работы с потребителями, но и пресечение нелегального производства и оборота на территории Пермского края психоактивных веществ.

Заместитель начальника управления,  
советник государственной гражданской  
службы Пермского края 1 класса

Е.А. Селянинова