

УДК 613.84

# Опыт Красноярского края в противодействии потреблению табака и обеспечении исполнения Федерального закона № 15-ФЗ

**О.Ю. Кутумова, Л.И. Кононова**

Красноярский краевой Центр медицинской профилактики

## Experience of the Krasnoyarsk krai in countering tobacco use and implementation of the Federal law № 15-FZ

**O.Yu. Kutumova, L.I. Kononova**

Krasnoyarsk Regional Medical Prevention Center

© О.Ю. Кутумова, Л.И. Кононова, 2016 г.

### Резюме

В статье приведены данные о принятых нормативно-правовых актах для создания законодательной базы и системы взаимодействия между министерствами и ведомствами в области контроля над табаком, о мероприятиях мониторинга выполнения закона. В Красноярском крае организована система помощи и лечения табачной зависимости в 44 учреждениях здравоохранения, в двух из них созданы специализированные кабинеты оказания медицинской помощи при отказе от курения. За последние 5 лет в Красноярском государственном медицинском университете подготовлено 90 врачей на цикле «Оказание помощи в отказе от курения», а в 2013–2014 гг. в краевой клинической больнице реализован пилотный проект по лечению табачной зависимости у больных кардиологического и пульмонологического профилей. Разработаны и утверждены 17 медико-экономических стандартов по профилям «кардиология» и «пульмонология», в которые включены препараты для лечения табачной зависимости. Однако активность гражданского общества по отношению к нарушителям закона остается низкой. Доля курящих за последние годы в целом по краю не уменьшилась, а в 2015 г. — возросла за счет курящих женщин. В связи с этим наши дальнейшие усилия по борьбе с табаком будут направлены на вовлечение молодежи в ряды волонтеров — противников курения и усиление просветительской работы, направленной на женское население.

**Ключевые слова:** табакокурение, закон

### Summary

The article presents information about the legal acts to create a legal framework and a system of interaction between ministries and agencies in the field of tobacco control, about the implementation of the monitoring activities of the law. In Krasnoyarsk was organized system of care and treatment of tobacco dependence in 44 health facilities, of which 2 — specialized offices of health care for smoking cessation. Over the last 5 years in the Krasnoyarsk State Medical University were trained 90 doctors in the training cycle “Assistance in quitting smoking”, and in 2013–2014 year It was a pilot project in the regional hospital for the treatment of tobacco dependence in patients with cardiac and pulmonary profiles. 17 medical and economic standards on profiles “cardiology” and “pulmonology” were developed and approved, which include drugs for the treatment of tobacco dependence. However, civil society activity against violators of the law remains low. The proportion of smokers in general in recent years has not diminished over the edge, and in 2015 — increased by smoking women. In this regard, our future efforts to fight tobacco are aimed at involving young people in the ranks of volunteers, opponents of smoking and increased outreach activities aimed at the female population.

**Keywords:** smoking, law

По оценкам международных и российских экспертов, Российская Федерация приняла один из лучших законов в области борьбы с употреблением табака — Федеральный закон № 15-ФЗ от 23.02.2013 г. «Об охране здоровья граждан от окружающего табачного дыма и последствий потребления табака».

С целью профилактики потребления табака и контроля исполнения Федерального закона № 15-ФЗ от 23.02.2013 г. Министерством здравоохранения Красноярского края создана система межведомственного и межсекторального взаимодействия и проводится комплекс мер на государственном уровне с привлечением общественности. Координатором антитабачных мероприятий является КГБУЗ «Красноярский краевой Центр медицинской профилактики».

Работа проводится в нескольких направлениях.

### **Принятие ряда нормативно-правовых актов для создания законодательной базы и системы взаимодействия между министерствами и ведомствами в области контроля над табаком**

Законодательным собранием Красноярского края принят Закон Красноярского края от 27.06.2013 г. № 4-1475, который ввел дополнительные запреты на курение в общественных местах (в парках, скверах, в местах проведения массовых мероприятий). Принятие этого закона повлекло за собой внесение изменений в Закон Красноярского края «Об административных правонарушениях», с установлением штрафов за нарушение краевого закона от 27.06.2013 г.

Для координации деятельности органов власти в вопросах охраны здоровья граждан и противодействия потреблению табака в 2011 г. было подписано «Соглашение о взаимодействии органов исполнительной власти Красноярского края по вопросам охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака в Красноярском крае» между 5 министерствами социальной сферы, а в 2013 г. к соглашению присоединились остальные 8 министерств, подчиненных Правительству Красноярского края, и 2 федеральных ведомства — Роспотребнадзор и Росздравнадзор.

Постановлением Правительства Красноярского края от 03.07.2014 г. № 270-п был создан Координационный совет в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, который возглавил заместитель председателя Правительства Красноярского края. В его состав вошли 19 человек — руководители региональных министерств, федеральных органов исполнительной власти на территории Красноярского края, депутаты Законодательного собрания края, ученые, общественные деятели. Функциями координационного совета являются рассмотрение результатов надзо-

ра за исполнением антитабачного законодательства территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по исполнению антитабачного законодательства, результатов общественного мониторинга и принятие организационных решений по улучшению работы в области контроля над табаком.

Юридическим документом, определяющим участие федеральных надзорных органов в системе контроля над табаком в Красноярском крае, явился «Порядок взаимодействия Министерства здравоохранения Красноярского края с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по вопросам применения законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака в Красноярском крае», который подписан 8 территориальными органами федеральных органов исполнительной власти: Управлением внутренних дел, Роспотребнадзором, Роскомнадзором, Росздравнадзором, Ространснадзором, Управлением федеральной антимонопольной службы, Службой строительного и жилищного надзора, Министерством чрезвычайных ситуаций.

Для улучшения обмена информацией подготовлены и утверждены единые электронные формы для фиксации нарушений антитабачного законодательства, которые заполняются всеми ведомствами на сайте Красноярского краевого медицинского информационно-аналитического центра (онлайн-мониторинг).

Организована работа «горячей телефонной линии» на базе колл-центра Территориального фонда обязательного медицинского страхования для приема обращений по поводу нарушений «антитабачного» законодательства, которая утверждена Постановлением Правительства Красноярского края от 25.06.2014 г. № 253-п.

Все эти организационные мероприятия позволили выработать единые направления деятельности министерств и ведомств в области противодействия потреблению табака и обеспечить информационный обмен в области государственного контроля за исполнением антитабачного законодательства [1].

### **Мероприятия по отработке системы государственного контроля за исполнением антитабачного законодательства**

Ежеквартально проводится сбор и анализ результатов деятельности 8 территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных выявлять нарушения Федерального закона № 15-ФЗ.

Анализ результатов государственного контроля за исполнением Федерального закона № 15-ФЗ за 2014 и 2015 гг. показал, что число выявленных нарушений в Красноярском крае возросло. В 2014 г. зарегистри-

ровано 5649 нарушений, в 2015 г. — уже 10 872 нарушения. Такую динамику можно трактовать не только как рост количества нарушений, но и как повышение активности государственных органов контроля и надзора по выявлению нарушений Федерального закона № 15-ФЗ. В пользу последнего вывода свидетельствует снижение объема продаж табачных изделий в 2015 г. Если в 2014 г. объем розничной продажи в крае табачных изделий составил 99,9% по отношению к предыдущему году, то в 2015 г. этот показатель снизился до 94,8%.

Следует отметить, что наибольшая доля выявленных нарушений закона приходится на полицию (90%), причем в 2015 г. зафиксировано на 107,3% нарушений больше по сравнению с 2014 г. В основном нарушения выявляются в процессе патрулирования сотрудниками полиции.

Полученные данные обсуждались на заседаниях Координационного совета, по итогам заседаний которого были приняты управленческие решения, в том числе о создании единой базы данных фиксации нарушений (онлайн-мониторинг).

Для выполнения указанного решения подготовлено Дополнение к Порядку взаимодействия Министерства здравоохранения Красноярского края с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти по вопросам применения законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака в Красноярском крае.

### **Формирование системы общественного контроля за исполнением антитабачного законодательства**

Задача привлечения общественности к контролю за исполнением «антитабачного» законодательства является весьма нелегкой, о чем свидетельствует малое число обращений граждан в надзорные органы.

Первые попытки вовлечения общественности в борьбу против табака были предприняты нами по отношению к некоммерческим организациям.

В 2013–2014 гг. проведен ряд образовательных семинаров с привлечением членов НКО, на которые были приглашены руководители краевого агентства реализации программ общественного развития, и участникам семинаров было предложено подавать заявки на краевые социальные гранты в направлении контроля над табаком. Однако желающих не нашлось. Множество некоммерческих общественных организаций, зарегистрированных в Красноярском крае, предпочитают не заниматься этой проблемой.

Более успешным стало привлечение к общественному контролю за исполнением «антитабачного» законодательства волонтеров из числа студентов Красно-

ярского государственного медицинского университета и Красноярского базового медицинского колледжа.

В Красноярском государственном медицинском университете разработана специальная программа обучения (36-часовой модуль) для цикла обучения «Общественный контроль антитабачного законодательства». За 2014–2015 гг. привлечено и обучено на циклах 130 волонтеров, которым были выданы удостоверения государственного образца.

В 2014–2015 гг. волонтерами проведено 756 рейдов в г. Красноярске и городах края (Ачинске, Канске), обследовано 694 объекта. Максимальное число наблюдений проведено в пассажирском транспорте, на предприятиях общественного питания и в организациях торговли. Выявлены нарушения на 282 объектах (40,6%).

В структуре нарушений практически на всех объектах преобладает отсутствие знаков запрета курения или их несоответствие нормативным требованиям (62,7%). Отсутствие знаков запрета составляет 75% нарушений закона в общественном транспорте, 73,4% — на предприятиях общественного питания и 31,4% — в организациях торговли.

На втором месте — нарушение правил торговли табачной продукцией (16,7% в структуре всех нарушений). На третьем месте — нарушения, связанные с курением в помещениях и на территориях (12,4% в структуре всех нарушений). Признаки курения внутри помещений и на территории предприятий общественного питания встречаются в 17,7% объектов (кафе, ресторанов и баров).

Отмечена тенденция к снижению уровня нарушений закона № 15-ФЗ с 42,7% в 2014 г. до 37,2% в 2015 г. Динамика наблюдений показывает, что за период мониторинга снизились доля нарушений, связанных с курением в помещениях (с 18,4 до 7,0%), и доля случаев курения на территориях (с 19,3 до 7,0%). Доля случаев курения водителей на рабочем месте также уменьшилась (с 20,0 до 11,3%). По результатам мониторинга были составлены письма в надзорные органы по 47 объектам.

В октябре 2016 г. волонтерами проведены рейды по 53 заведениям общественного питания (кафе, рестораны, бары). Доля нарушений закона № 15-ФЗ составила 49,0%, в структуре которых 77,0% составили отсутствие знаков запрета курения (в 2015 г. — 73,4%). Факты и признаки курения в помещениях составили 23,1% (в 2015 г. — 17,7%).

К сожалению, доля нарушений, зафиксированных в результате жалоб граждан в надзорные органы и на «горячую» телефонную линию, составляет не более 8% их общего количества. На «горячую» телефонную линию за 2014–2015 гг. поступило всего 64 обращения по поводу курения в запрещенных местах. Это пока-

зывает низкую гражданскую активность населения по участию в общественном контроле.

Красноярским краевым Центром медицинской профилактики по согласованию с Правительством Красноярского края проведен контроль исполнения Федерального закона № 15-ФЗ в помещениях органов государственной власти. Использовалась методика замеров воздуха в закрытых помещениях с помощью прибора Aerosol Monitor «Side Pak Personal» Model AM 510 на выявление взвешенных частиц, образующихся при сгорании табака. Для оценки результатов использовался рекомендованный Всемирной организацией здравоохранения (ВОЗ) нормативный показатель присутствия в воздухе взвешенных частиц сгорания табака до 0,025 мг/м<sup>3</sup> воздуха.

В 2014 г. проведены замеры состава воздуха закрытых помещений в 18 зданиях 9 органов исполнительной власти Красноярского края, выявлено 9 мест скрытого курения (туалеты, лестничные пролеты).

В 2015 г. замеры воздуха проводились в 7 зданиях органов муниципальной власти г. Красноярска, Дивногорска, Сосновоборска, пос. Емельяново и пос. Березовка. Выявлено 5 мест скрытого курения (3 туалета, лестничный пролет, цоколь).

Результаты общественного контроля были направлены руководителям министерств и муниципалитетов и обсуждались на заседании координационного совета, принято решение о продвижении регионального закона об общественном контроле.

### **Создание служб медицинской помощи для граждан при отказе от курения**

Медицинская помощь гражданам, желающим отказаться от курения, проводится в 44 учреждениях здравоохранения, из них в 2 имеются специализированные кабинеты оказания медицинской помощи при отказе от курения, в остальных эта помощь оказывается на рабочих местах обученными врачами-специалистами, преимущественно терапевтами. За последние 5 лет в Красноярском государственном медицинском университете подготовлено 90 врачей на цикле «Оказание помощи в отказе от курения».

В 2013–2014 гг. был реализован пилотный проект в краевой клинической больнице по лечению табачной зависимости у больных кардиологического и пульмонологического профилей. Были разработаны и утверждены 17 медико-экономических стандартов по профилям «кардиология» и «пульмонология», в которые включены препараты для лечения табачной зависимости. На закупку этих препаратов выделялись целевые средства ОМС.

Анализ результатов лечения показал, что полностью отказались от курения (не курили 6 мес и более) 41% пролеченных пациентов. Полученные данные по-

служили основой для издания приказа Министерства здравоохранения Красноярского края от 06.07.2015 г. № 424-орг. о расширении перечня краевых государственных учреждений здравоохранения, которым рекомендовано организовать лечение табачной зависимости.

Количество лиц, обратившихся за медицинской помощью по отказу от курения, в 2014 г. составило 11 032, а в 2015 г. — 13 098 человек. Эффективность лечения (отказ от курения в течение полугода) прослеживается на основании анализа этой работы в центрах здоровья. Доля отказавшихся от курения составляла в 2014 г. 28,6%, а в 2015 г. снизилась до 22,4%. Возможно, это связано со снижением в 2015 г. покупательной способности граждан по приобретению фармакологических препаратов для лечения табачной зависимости.

### **Просветительская работа среди населения**

Ежегодно публикуются до 700 информационных и тематических материалов в СМИ по теме вредного влияния табака на здоровье, о федеральном законе и о контроле над табаком. Ежегодно проводятся две антитабачные кампании, приуроченные к международным Дням без курения (31 мая и 18 ноября), «круглые столы», пресс-конференции. Издаются полиграфические просветительские материалы, в том числе знаки запрета курения в виде стикеров, которые направляются преимущественно в медицинские организации, но также выдаются и в немедицинские учреждения. При этом охват населения просветительскими антитабачными материалами составляет не более 18%, поскольку самые эффективные способы пропаганды — телевизионные антитабачные ролики — являются дорогостоящими и поэтому малодоступными.

**Оценка эффективности проведенных мероприятий** проводится на основании результатов социологических телефонных опросов случайной выборки взрослого населения.

Уровень информированности граждан об основных положениях антитабачного закона повысился с 58,7% в 2013 г. до 76,5% в 2015 г., уровень информированности об инстанциях, в которые нужно сообщать о нарушениях, возрос с 44,8% в 2013 г. до 63,4% в 2015 г.

Изучение гражданской позиции респондентов показало, что доля лиц, занимающих активную позицию по отношению к исполнению Федерального закона № 15-ФЗ, меньше, чем занимающих пассивную позицию, и этот показатель имеет тенденцию к дальнейшему снижению. Доля лиц с активной позицией составила в 2013 г. 43,9%, в 2014 г. — 44,9%, в 2015 г. — 38,5%. Доля лиц с пассивной позицией составила в 2013 г. 56,1%, в 2014 г. — 50,5%, в 2015 г. — 59,4%.

Доля курящих среди взрослого населения Красноярского края постепенно снижалась (с 46% в 2008 г.) и стабилизировалась в 2011–2014 гг. на уровне 33,1–33,4%. В 2014 г. были получены обнадеживающие данные о снижении распространенности курения среди городского населения 6 крупных городов края до 28,4%. Однако в 2015 г. опрос показал увеличение доли курящих в целом по краю до 38,5% за счет распространенности женского курения.

#### **В целом проводимые в Красноярском крае мероприятия позволили:**

1. Сформировать сторонников по борьбе с табаком из числа членов Правительства и Законодательного собрания.
2. Повысить внимание федеральных надзорных органов к вопросам контроля над табаком, следстви-

ем чего стало улучшение выявляемости нарушений Федерального закона № 15-ФЗ.

3. Привлечь общественность из числа молодежи для проведения общественного контроля исполнения антитабачного законодательства.
4. Создать систему оказания медицинской помощи людям, бросающим курить.

Однако, несмотря на имеющиеся достижения, активность гражданского общества по отношению к нарушителям закона остается низкой. Доля курящих за последние годы в целом по краю не уменьшилась, а в 2015 г. возросла за счет женщин.

В связи с этим наши дальнейшие усилия по борьбе с табаком будут направлены на вовлечение молодежи в ряды волонтеров-противников курения и усиление просветительской работы, направленной на женское население.

#### **Список литературы**

1. Яблонский П.К., Суховская О.А. Инициативы по организации помощи в отказе от потребления табака // Медицинский альянс. — 2015. — № 4. — С. 48–52. Yablonskiy P.K.,

Sukhovskaya O.A. Initiatives to help in smoking cessation // Medialians. — 2015. — N 4. — P. 48–52.

Поступила в редакцию 27.10.2016 г.

#### **Сведения об авторах:**

*Кутумова Ольга Юрьевна* — кандидат медицинских наук, Главный специалист по медицинской профилактике СФО, Главный врач Краевого государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Красноярский краевой Центр медицинской профилактики», 660049, г. Красноярск, ул. Парижской коммуны, д. 33, к. 602, 603; e-mail: krasctrp@yandex.ru;

*Кононова Лариса Ивановна* — врач Краевого государственного бюджетного учреждения здравоохранения «Красноярский краевой Центр медицинской профилактики», 660049, г. Красноярск, ул. Парижской коммуны, д. 33, к. 602, 603.



[www.med-alyans.ru](http://www.med-alyans.ru)

На официальном сайте журнала «Медицинский альянс»  
вы можете скачать архив всех номеров,  
направить в редакцию статью в режиме онлайн.