

СПРАВКА

за отразяване на предложенията, получени в рамките на обществените консултации по
проекта на Решение на Министерския съвет за приемане на Национална стратегия за борба с наркотиците (2025-2029 г.)
(публикуван за обществено обсъждане в периода 10.05.2025 до 09.06.2025 г.)

№	Участник в обществените консултации	Предложение	Приема се/ Не се приема	Мотиви
1.	Националното сдружение на общините в Република България (вх. № 63-00-120/10.06.2025 г.)	Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ) представя настоящото мотивирано становище относно проектите на Национална стратегия за борба с наркотичните вещества (2025–2029 г.) и съпътстващия План за действие (2025–2029 г.). Становището отразява гледната точка на българските общини и се основава на анализ на проектите на двата документа, действащата нормативна уредба (Закон за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите – ЗКНВП, Закона за здравето, Закона за закрила на детето) и споделени добри практики и проблеми от местните власти. Изготвено е сред проучване до всички общини, както и на база експертни обсъждания в работните ни органи. НСОРБ приветства усилията за нова стратегия, като същевременно обръща внимание доколко тя отчита реалните нужди и капацитет на общините, и предлага мерки за преодоляване на установените нормативни, организационни и ресурсни дефицити. Съответствие на Стратегията и Плана с нуждите и капацитета на общините Проектите на Националната стратегия и План за действие в значителна степен признават ролята на местните власти в превенцията и контрола на употребата на наркотични вещества. Съгласно действащото законодателство, общините имат ангажименти: - да създават общински съвети по наркотичните вещества (ОБСНВ) и превантивно-информационни центрове (ПИЦ) към тях (в областните градове), - да разработват и координират общински програми,		

		• да финансират превантивни дейности, • да подпомагат методически общините без съвети и • да упражняват контрол (напр. ограничения за достъп на непълнолетни до нощни заведения). В резултат на това във всички 27 областни центъра функционират ОБСНВ и ПИЦ, които реализират местни програми за борба с наркотичната употреба, провеждат кампании и привличат общественото внимание към проблема. В по-малките общини, дори и без самостоятелен съвет, активна дейност развиват местните комисии за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни (МКБППМН) и комисиите по Закона за закрила на детето, които също работят по превенция на употребата на наркотици сред децата и младежите. С други думи, във всяка община е налице структура за превенция, макар и с различен капацитет. Проектът на План за действие (2025–2029) до известна степен отчита тази реалност, като включва общинските структури сред водещите отговорни институции по редица мерки. Например, в проекта на Плана, ОБСНВ и ПИЦ са посочени като водещи организации за прилагане на национални програми за превенция в училищата (5–7 и 8–11 клас), за обучения на педагогически специалисти, както и за инициативи като програмата „Предпазване на младите хора от престъпления“, където общинските съвети, МКБППМН и местните структури на МВР си партнират в обучения на младежи. Това е позитивно признание на ролята на общините и гарантира, че местните политики ще бъдат интегрална част от националните усилия. Въпреки това, НСОРБ отбелязва и някои несъответствия между заложените в проектите дейности и реалния капацитет на общините. Първо, стратегията и планът разчитат, че всяка община (респ. област чрез ПИЦ) ще реализира широк спектър от превантивни програми и кампании, но не навсякъде съществува достатъчен кадрови и финансов ресурс. В областните градове работят ПИЦ с екипи от експерти, но в по-малките общини дейностите по превенция		
--	--	---	--	--

		често се поемат допълнително от комисии (МКБППМН) или отделни специалисти (напр. педагогически съветници) с ограничен капацитет. Второ, проектите не дават яснота как ще се подкрепят общините без ПИЦ – дали чрез разширено териториално покритие на областните центрове или чрез други механизми. Трето, макар Планът да възлага отговорности на общините, не е конкретизирано осигуряването на допълнително финансиране или обучение, което поражда риск от претоварване на съществуващите местни звена. За успешната реализация на заложените мерки е необходимо по-добро съобразяване с различията в капацитета на големи и малки общини и предвиждане на подкрепа за по-слабите звена. Нормативни дефицити В няколко направления, нормативната уредба изостава от актуалните предизвикателства и не осигурява адекватна рамка за ефективни местни политики: • Първоизточник на проблема: В Стратегията не са посочени и анализирани причините за употреба, търсене и предлагане на наркотични вещества. Важно е да се отчетат факторите, които поставят определени социални групи в уязвимо положение, тъй като те могат да се различават спрямо външни демографски, социални или икономически условия. Функциониращите към текущия момент мерки по борбата с наркозависимостите се фокусират предимно върху противодействие на вече възникнали проблеми, свързани с употребата и разпространението на наркотични вещества, но липсва достатъчно внимание към превенция. • Диазотен оксид („райски газ“): Настоящото законодателство не включва изрична забрана за търговията с и употребата на диазотен оксид. Доскоро изцяло липсваше национална регулация по въпроса, въпреки че някои общини се самоинициираха и приеха местни наредби. НСОРБ вече подкрепи законодателна инициатива за изменение на Закона		
--	--	---	--	--

		за здравето (чл. 53, ал. 4), с която общините да поемат мерки срещу употребата на диазотен оксид от лица под 18 години чрез своите програми за закрила на детето. Необходима е своевременна промяна, за да се даде ясен законов мандат на местната власт да противодейства на тази нова заплаха. • Нови психоактивни вещества (NPS) и аналози: Проектите отчитат появата на нови психоактивни вещества, които масово навлизат сред младите хора, но процесът за забрана на такива вещества е тромав. Липсва обаче механизъм за бързо временно забраняване на опасни субстанции, докато текат научни оценки и законови процедури. НСОРБ предлага създаване на ускорена процедура – по аналогия „списък на новите психоактивни вещества“ – която да позволява временно обявяване на дадено вещество за забранено, ако то се разпространява масово и представлява риск за здравето на младежите. Така общините и държавните органи ще могат по-гъвкаво да реагират при възникване на нови заплахи. • Координационен механизъм при случаи с деца: Законът за закрила на детето предвижда механизъм по чл. 6а за взаимодействие между институциите при сигнали за деца в риск, но на практика той системно не се задейства при случаи, свързани с наркотици. Няма изрична нормативна уредба, която да задължава сформирането на мултидисциплинарен екип при установяване на ученик, употребяващ или разпространяващ наркотични вещества. Това е пропуск, тъй като подобен екип (с участие на общината, училищен директор, инспектор от Детска педагогическа стая, социален работник от ОЗД, психолог или консултант) би гарантирал навременна реакция и подкрепа за всяко засечено дете. Необходимо е или изрично разписване в подзаконов нормативен акт (напр. наредба по Закона за закрила на детето), или поне официално указание, че при наркотични инциденти с деца се прилага координационният механизъм по аналогия с другите случаи на дете в риск. • Обучение и квалификация: Липсва устойчиво нормативно решение за регулярно обучение и повишаване на квалификацията на членовете на общинските съвети по		
--	--	--	--	--

		наркотичните вещества, МКБППМН, комисиите по закрила на детето, както и на персонала в учебните заведения – педагози, психолози, медицински специалисти и др. В миналото Националният съвет по наркотичните вещества е играл роля в методическото ръководство, но понастоящем няма изискване или график за обучения. НСОРБ счита, че трябва нормативно (чрез изменение в ЗКНВП или подзаконов акт) да се регламентира задължително периодично обучение на служителите в предучилищното и училищното образование, на местните комисии и специалисти, осъществявано с помощта на държавни експерти (МЗ, МОН, МВР, ДАЗД и др.). Това би гарантирало, че от София до най-малката община има подготвени кадри, запознати с най-новите тенденции и подходи по въпроса, че са обучени да разпознават ранните симптоми на зависимости в децата и младежите, и че могат да вземат навременни мерки за противодействие при възникнала необходимост. • Превенция в образователната система: В Закона за предучилищното и училищното образование и подзаконовите учебни стандарти темата за наркотиците и зависимостите не заема нужното място. Липсват стандартизирани програми или часове по превенция, задължителни за всички училища. НСОРБ настоява в стратегическите документи и последващо нормативно (чрез образователни стандарти или съвместни инструкции на МОН, МЗ и МВР) да се гарантира, че във възпитателната работа на училищата задължително се включва обучение за вредите от наркотичните вещества, вкл. новите психоактивни вещества, адаптирано за различните възрастови групи. Необходимо е темата за здравословния начин на живот и превенцията да стане неразделна част от учебния процес, подкрепена от съответните институции и общини, включително за децата от началните класове. Поради широкия информационен достъп, подрастващите стават уязвими към неподходящо съдържание в интернет и медийното пространство от все по-ранна възраст, което може да ги изложи на риск. Организационни дефицити		
--	--	--	--	--

		Координация и взаимодействие: На организационно ниво се открояват пропуски в координацията както по вертикала (национално-местно), така и по хоризонтала (между институциите на местно ниво). Първо, националният механизъм за координация на политиката по наркотиците се нуждае от укрепване. Националният съвет по наркотичните вещества към Министерския съвет съществува, но неговата дейност през годините беше неособено видима и не осигурява достатъчно оперативна координация. Планът за действие правилно предвижда създаването на национална междуведомствена мрежа за координация и обмен на информация, което НСОРБ оценява положително. В същото време е важно в тази мрежа да се включат и представителите на местните власти, за да има реално двупосочно взаимодействие (напр. НСОРБ да участва при формиране на политики и обмен на данни за ситуацията по места). Второ, на местно равнище липсва систематизирана практика за обединяване на всички компетентни институции при конкретни случаи с непълнолетни. Както беше посочено, при установяване на ученик, употребяващ или предлагащ наркотици, реакцията често зависи от инициативността на отделни звена – училище, полиция, социални – но не винаги всички сработват координирано. Механизмът за координация по детето формално позволява такова взаимодействие, но на практика не е стандартизирано за наркотици. Този организационен вакуум води до случаи, в които сигнали за наркоупотреба сред ученици може да не бъдат последвани от навременна интервенция (консултация с психолог, работа със семейството, включване в програма). Някои общини по собствена инициатива създават временни екипи или свикват съвети при кризисни ситуации, и това може да се препоръча като стандарт. Трето, наблюдава се неравномерност в капацитета и активността на местните структури. Докато в големи общини като Варна действа специализирана дирекция „Превенции“ с множество инициативи, в малки общини МКБППМН често заседава епизодично и няма постоянен щатен експерт по зависимостите. Липсва ефективен механизъм за методическа		
--	--	--	--	--

		подкрепа на тези по-слаби звена. По закон областните ПИЦ би трябвало да имат методическа функция към общините без собствени съвети, но реално техният малък екип е претоварен с преки дейности в областния град. Това е организационен дефицит – нужна е по-добра взаимопомощ между общините, например чрез областни мрежи за превенция или „споделени“ експерти между няколко по-малки общини. Четвърто, взаимодействието между общинските структури и други локални партньори (училища, РЗИ, полиция, НПО, медиите) не навсякъде е на желаното равнище. В някои общини има отлични практики на междуинституционални съвети, но в други комуникацията е епизодична. Липсата на формализирани платформи (напр. регулярни срещи на ОбСНВ с училищни директори и инспектори от МВР) води до пропуски в обмена на информация и координацията на дейности. Необходимо е установяване на постоянни работни формати на местно ниво, които да подкрепят изпълнението на общинските програми чрез синергия между всички заинтересовани. Важно е и да се работи в насока за по-високо ниво на участие и ангажираност в провеждането на кампании и политики за превенция от всички специалисти - които работят с деца, педагози, психолози, медицински лица и др., както и да се търси подкрепа от страна на родители и ученици. Взаимодействието им с водещите институции и позитивните нагласи на целевите групи, а именно – децата и техните семейства, е ключово за успешното прилагане на предприетите мерки. Пето, нужно е преосмисляне на подхода за превантивни информационни дейности. Децата и младежите проявяват интерес към нови и непознати неща, така че използването на медийни ресурси за повишаването на осведомеността по проблемите със зависимите трябва да се разглежда с особено внимание. Филми, клипове и статии могат да предизвикат по-скоро контрапродуктивни резултати. Важно е и да не се разпространяват страх, стигми или да се поставя вина върху засегнатите и/ли уязвими лица, с цел – по-лесната им повторна интеграция в обществото.		
--	--	--	--	--

		Ресурсни дефицити Финансиране: Най-сериозният ресурсен проблем е недостигът на финансови средства, особено на местно ниво, за устойчиво изпълнение на превантивни и лечебни програми. Общинските съвети по наркотичните вещества и ПИЦ се финансират като държавно делегирана дейност чрез общинските бюджети, но в годините този трансфер не се е увеличавал съществено, въпреки нарастващите нужди и инфлацията. Много общини сигнализират, че отпуснатите по държавната субсидия средства стигат основно за издръжка на персонала на ПИЦ и минимални кампании, без възможност за разширяване на дейността. В същото време, общините извън областните центрове не получават целеви средства за наркопревенция – ако решат да създадат комисия по наркотиците или да реализират програми, те трябва да заделят собствени ограничени бюджети. Това води до неравнопоставеност и „географски“ дисбаланс в ресурсното осигуряване. Кадрови капацитет: Свързан проблем е липсата на достатъчно квалифициран персонал. Повечето ПИЦ разполагат с много малки екипи (2-3 специалисти), които трябва да обхванат цяла област. В малките общини обикновено няма щатна длъжност, посветена изцяло на превенция на зависимости – задачите се разпределят между експерт по образование, здравен медиатор, секретар на МКБППМН или друг, които често съвместяват множество функции. Текучеството на кадри също е проблем предвид ниското заплащане в превантивната сфера в сравнение с конкурентни позиции (напр. психолози в частния сектор). Липсата на хора води до невъзможност да се покрият всички училища и рискови групи с превантивни дейности, както са амбициозно заложили целеви стойности в проекта на План (напр. десетки хиляди обхванати ученици годишно). Без инвестиране в хора – привличане и задържане на млади специалисти, обучение и мотивация – реализацията на Стратегията е застрашена. Специализирани услуги: По отношение на лечението и рехабилитацията – сфера, в която общините също имат роля		
--	--	--	--	--

		чрез социални услуги – ресурсите са ограничени. Малцина са общините, успели да разкрийт консултативни кабинети или центрове за зависими (обикновено по проектно финансиране). В повечето региони няма достатъчно достъпни програми за психосоциална рехабилитация, освен в големите градове. Това означава, че усилията за превенция на местно ниво не са подкрепени с достатъчно възможности за последващо лечение на идентифицираните зависими лица – един дефицит, който изисква както финансово, така и организационно решение (напр. чрез мобилни екипи или регионални центрове, подкрепени от държавата). Материална база и информационни средства: Някои общини посочват и липсата на подходяща материална база за превантивни дейности – недостатъчно оборудвани младежки пространства, клубове, спортни съоръжения, които биха отклонили младежите от рисково поведение. Също, недостигът на съвременни информационни материали и кампании, таргетирани към младото поколение (включително онлайн съдържание), се усеща остро на местно ниво. Много превантивни кампании все още се свеждат до брошури и лекции, което не е достатъчно атрактивно. Не се отделят целево средства за модерни форми на въздействие – например интерактивни обучения, социални мрежи, инфлуенсъри – които биха достигнали по-ефективно до рисковите групи. В обобщение, ресурсните ограничения могат сериозно да забавят темповете, с които стратегията ще се прилага по места. НСОРБ счита, че националният стратегически документ следва да бъде подкрепен от адекватно ресурсно обезпечение – както финансова субсидия, така и инвестиране в хора и материали – за да не останат добрите намерения само на хартия. Предложения за подобрения и конкретни мерки С оглед на горните констатации, НСОРБ предлага пакет от мерки за подобряване на проектите на стратегията и плана, както и за последващи действия на законодателно и изпълнително ниво. Предложенията обхващат нормативни		
--	--	---	--	--

	изменения, организационни инициативи и ресурсно осигуряване: • По-строг контрол за разпространението и търговията с диазотен оксид (райски газ): Да се отрази в проекта на Стратегията законодателната промяна по Закона за здравето, с която се забранява употребата на диазотен оксид от лица под 18 г. и се възлага на общините да прилагат тази мярка чрез програмите си, както и да се предвидят разширен контрол и по-строги санкции за лицата, разпространяващи и търгуващи с райски газ неправомерно. Райският газ се разпространява свободно най-често под претекста, че се използва за хранителни продукти. Необходимо е да се следи дали продажбата му се осъществява на законово отредените за това места и само с предвидените в нормативната уредба цели, и да се създадат функциониращи мерки за ограничаване на правомощията на нарушителите. • Ускорена процедура за нови вещества: Да се заложи в плана разработване на механизъм (например изменение в ЗКНВП) за бързо временно ограничаване на разпространението на нови психоактивни вещества до окончателното им включване в списъците. НСОРБ е готово да сътрудничи в изготвянето на такова предложение съвместно с експерти от компетентните държавни органи. • Регулярно обучение на служителите в учебните заведения, местните комисии и специалисти: В плана да се включи мярка за ежегодни обучения на членовете на ОбСНВ, ПИЦ, МКБППМН, комисии по детето, училищни лекари/медицински сестри, педагозите, психолозите и др. по актуални теми (нови наркотици, дигитални заплахи, подходи за работа с младежи). Това обучение да се координира от	Не се приема Не се приема Не се приема	Контролът по разпространението и търговията с диазотен оксид (райски газ) се осъществява от Регионалните здравни инспекции и Министерство на вътрешните работи. На свое редовно заседание, проведено на 17.05.2022 г. Националният съвет по наркотични вещества прие становището на Експертния съвет по чл. 14, ал. 2 от Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите, че веществото диазотен оксид не може да бъде класифицирано като наркотично. Съгласно чл. 3, ал. 2 от Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите с наредба, приета от Министерския съвет, се определя редът за класифициране на растенията и веществата като наркотични, като наименованията на наркотичните вещества се съдържат в списъци. В Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите не съществува понятие „временно ограничаване“ на разпространението на наркотични вещества, а понятие „забранени за внос, износ, разпространение и употреба“. В плана за дейности по изпълнение на Стратегията са включени ежегодни обучения за повишаване експертния и професионален капацитет на работещите по превенция употребата на наркотични вещества. Стратегическа цел 1 Ограничаване на търсенето, задача 1.6.
--	--	---	--

		Националният съвет по наркотичните вещества или друга държавна структура, с участието на експерти от МЗ, МОН, МВР, ДАЗД. НСОРБ може да съдейства логистично (напр. чрез организация на тематични семинари), но е нужна политическа подкрепа и финансиране за системност. - Укрепване на Националния съвет по наркотичните вещества: Предлагаме в стратегията да се заложи реформиране на дейността на Националния съвет – включително по-редовни заседания, разширяване на състава с представители на общините, прозрачност на решенията и ангажираща роля в мониторинга на стратегията. Това би осигурило по-добра вертикална координация и подкрепа за местните политики. - Осигуряване на финансиране за местни програми: Необходимо е паралелно с приемането на стратегията държавата да предвиди целево увеличение на бюджета за делегираната дейност „Превенция и ОБСНВ“. НСОРБ предлага поетапно увеличаване на тази субсидия през периода 2025–2029 г. (напр. с 10% годишно) и разпределяне на допълнителни средства за общини без ПИЦ (чрез областните администрации или по проектен принцип). Също, може да се обмисли създаване на национален фонд или програма, по която общините да кандидатстват с проекти за превенция и лечение – така ще се стимулират иновативни местни решения. - Споделени ресурси и междурегионално сътрудничество: Като организационна мярка, препоръчваме да се създадат областни мрежи на специалистите по превенция (служители на ПИЦ, секретари на МКБППМН, училищни психолози и др.), които да обменят опит и да	Не се приема Не се приема Не се приема	Повишаване експертния и професионалния капацитет на експертите. В Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите се урежда дейността на Националния съвет по наркотични вещества към Министерския съвет, като орган за провеждане на националната политика срещу злоупотребата с наркотични вещества, както и за борба с наркотрафика. Членовете на съвета се определят от Министерския съвет. И към настоящия момент закона дава възможност в заседанията на съвета да участват други организации в зависимост от въпросите включени в дневния ред. Общините, чрез Общинския съвет, по предложение на кмета на съответната община могат да гласуват осигуряване на финансови средства в общинския бюджет за изпълнение на общинските програми за превенция употребата на наркотични вещества. Във Финансовия план за изпълнение на Плана за дейности е предвидено увеличение на средствата за всяка следваща година с определен процент. Съгласно чл. 15, ал. 1, т. 6 ОБСНВ и ПИЦ извършват методическа дейност за развитие на превенцията на употребата на наркотични вещества в общините по ал. 5, в които няма създадени комисии по
--	--	--	---	---

		реализират съвместни инициативи. Чрез споделяне на ресурси (например един психолог да обслужва няколко малки общини, или общините да разменят експерти за обучения) може да се повиши общият капацитет без значителни нови разходи. • Интегриране на превенцията в училище: Да се изготвят до Министерството на образованието препоръки или проект за промяна в учебните планове, така че темите за наркотици и зависимости да присъстват системно. НСОРБ предлага създаване на работна група между МОН, МЗ, МВР и НСОРБ, която да разработи стандартизирани часове/модули по превенция за различните етапи, които впоследствие да се внедрят на национално ниво. Общините (чрез своите училища и експерти) могат да пилотират подобни програми, но е нужна централизирана подкрепа за мащабиране. • Кампании и информационни материали: Препоръчваме в националния план да залегнат общонационални информационни кампании, разработени съвместно с общините, които после да бъдат реализирани локално. Например ежегодна кампания срещу наркотиците с предоставяне на унифицирани материали, които общините да разпространяват (плакати, онлайн клипове, образователни игри и др.). Така ще се постигне едновременно масов ефект и ще се подпомогнат по-малките общини, които нямат ресурс сами да създават модерно съдържание.	Не се приема Не се приема	наркотични вещества. Във всички ОбСНВ има представители на МКБППМН. От 2020 г. в учебните планове на МОН са осигурени часове за прилагане на двете национални програми за превенция употребата на наркотични вещества в училищна среда. За реализиране на програмите се обучават психолози, педагогически съветници и учители от училищата на територията на цялата страна. Националните програми отговарят на изискванията на европейските стандарти за превенция в училищна среда. Програмите са одобрени от МЗ и МОН по Наредба № 6 от 2014 г. за условията и реда за осъществяване на програми за превенция на употребата на наркотични вещества. От 2023 г. експертите от ПИЦ съвместно с инспектори ДПС от ОД на МВР осъществяват две национални програми в училищна среда. В Плана за дейности за изпълнение на Националната стратегия за борба с наркотиците са залегнали дейности по национални, регионални и общински кампании в Стратегическа цел 4. Сътрудничество на национално и международно ниво (Подобряване на взаимодействието между институциите), Задача 4.5. Работа с медии и национални кампании.
--	--	--	---	---

		Финансиране на националните програми: Предлагаме промяна в чл. 53 от Закона на здравето – 1/100 от средствата, постъпили в държавния бюджет от акцизите върху тютюневите изделия и спиртните напитки, да се използват за финансиране на националните програми за ограничаване на употребата на тютюневи и свързани с тях изделия, злоупотребата с алкохол, недопускане употребата на наркотични вещества, както и недопускане употребата на диазотен оксид (райски газ) от лица под 18 години.	Не се приема	Средствата за осъществяване на дейности от ОБСНВ и ПИЦ по Националната стратегия за борба с наркотиците се осигуряват от Държавния бюджет чрез бюджетите на общините, като делегирани от държавата дейности в натурални и стойностни показатели.
--	--	--	--------------	--

ВЛАДИМИР АФЕНЛИЕВ

Заместник-министър

Министерството на здравеопазването

X
