



**СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ “Св. Климент Охридски”**

*Философски факултет*

*Катедра Публична администрация*

---

**Галина СТОЯНОВА**

Докторант на самостоятелна подготовка

**ПОЛИТИКИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА  
ЗАВИСИМОСТИ ОТ ПСИХОАКТИВНИ  
ВЕЩЕСТВА**

**АВТОРЕФЕРАТ**

на

Дисертационен труд за придобиване на образователна и научна степен  
„ДОКТОР” по професионално направление 3.3. Политически науки  
(Публична администрация)

НАУЧЕН РЪКОВОДИТЕЛ:

**Проф. д-р Александър МАРИНОВ**

---

*София, 2019 г.*

## Съдържание на автореферата:

<b>I.</b>	<b>Съдържание на дисертационния труд .....</b>	<b>4</b>
<b>II.</b>	<b>Обща характеристика на дисертационния труд .....</b>	<b>7</b>
	1. Обем, структура и цитирана литература .....	7
	2. Актуалност и значимост на проблематиката .....	7
	3. Обект, предмет и основни изследователски въпроси на дисертационния труд.....	9
	4. Цел и задачи на дисертационния труд .....	10
	5. Теза на дисертационния труд .....	10
	6. Ограничения на дисертационното изследване .....	11
	7. Използвани изследователски методи .....	12
<b>III.</b>	<b>Структура на дисертационния труд .....</b>	<b>13</b>
<b>IV.</b>	<b>Основни изводи от дисертационното изследване .....</b>	<b>14</b>
<b>V.</b>	<b>Самооценка на приносите на дисертационния труд .....</b>	<b>17</b>
<b>VI.</b>	<b>Отпечатани или приети за печат научни трудове или материали за внедрено творческо постижение, свързани с дисертационния труд .....</b>	<b>17</b>
<b>VII.</b>	<b>Благодарности .....</b>	<b>18</b>

Дисертационният труд е обсъден и насочен за защита от Съвет на Катедра „Публична администрация“ на 24.06.2019 г., който прие и състава на научното жури:

- доц. д-р Татяна Томова, Софийски Университет „Св. Кл. Охридски“
- проф. д-р Александър Маринов, Софийски Университет „Св. Кл. Охридски“
- проф. д-р Дончо Градев, пенсиониран преподавател
- доц. д-р Блага Благоева, УНСС
- доц. д-р Милен Иванов, Русенски университет „А. Кънчев“

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 16.12.2019 г. от 17:00 часа в зала 130, блок 4 на Философски факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски“ (бул. „Цариградско шосе“ 125).

Материалите по защитата са публикувани на интернет страницата на Софийски университет „Св. Кл. Охридски“ и са на разположение в катедра „Публична администрация“, Философски факултет на Софийски университет „Св. Кл. Охридски“, Кампус „Изток“, бл. 4, каб. 112.

## СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

<b>ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ .....</b>	<b>5</b>
<b>УВОД .....</b>	<b>6</b>
1. Актуалност и значимост на изследваната проблематика .....	6
2. Обект, предмет цел и задачи на изследването .....	18
3. Изследователска теза и ограничения на изследването .....	19
4. Използвани изследователски методи .....	20
5. Структура на дисертационния труд .....	21
<b>ГЛАВА I. ТЕОРЕТИЧНИ РАМКИ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА ЗАВИСИМОСТИТЕ ОТ ПСИХОАКТИВНИ ВЕЩЕСТВА (ПАВ) .....</b>	<b>23</b>
<b>1. Работни дефиниции на основните понятия .....</b>	<b>23</b>
1.1 Психоактивни вещества (ПАВ) – терминология, видове, последици от употребата им, зависимости .....	23
1.2 Политика, конкретни политики и мрежи за политики (policy networks) ..	29
1.3 Превенция и политики за превенция.....	32
1.4 Подходът на ко-продуциране на политики .....	36
<b>2. Теоретична рамка на изследването на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ .....</b>	<b>40</b>
2.1 Макросоциалната обусловеност на превенцията .....	40
2.2 Основни дискуссионни въпроси на теоретичното обосноваване на превенцията.....	44
2.3 Теоретични аспекти на политиките за превенция на зависимостите от психоактивни вещества .....	51
2.4 Теоретична рамка на модела на една възможна мрежа на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ .....	66

3. Основни изводи от първа глава .....	68
<b>ГЛАВА II. РАЗВИТИЕ И СЪВРЕМЕННО СЪСТОЯНИЕ НА ПОЛИТИКИТЕ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА УПОТРЕБАТА НА ПСИХОАКТИВНИ ВЕЩЕСТВА В ГЛОБАЛЕН, ЕВРОПЕЙСКИ И БЪЛГАРСКИ КОНТЕКСТ.....</b>	<b>70</b>
1. Кратък исторически обзор на световните тенденции.....	70
1.1 Мерки през периода до Втората световна война .....	70
1.2 Мерки през втората половина на XX век и началото на XXI век .....	72
2. Развитие на нормативната уредба и политиките на Европейския съюз .	74
3. Опитът на някои европейски страни в сферата на превенцията на употребата и зависимостите от ПАВ .....	79
3.1 Британският стратегически подход към проблема с наркотиците.....	79
3.2 Проблемната ситуация в някои страни от ЕС: сравнителен анализ на подходите за превенция на употребата на наркотици.....	83
4. Обща рамка на политиката за противодействие на употребата на ПАВ в България.....	95
4.1 Закон за контрол на наркотичните вещества и прекурсорите (ЗКНВП).....	95
4.2 Национална стратегия за борба с наркотиците.....	100
4.3 Контролни органи и лицензионна политика.....	103
5. Основни изводи от втора глава .....	106
<b>ГЛАВА III. ПОЛИТИКИ И ПРОГРАМИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ НА УПОТРЕБАТА И ЗАВИСИМОСТИТЕ ОТ ПАВ В БЪЛГАРИЯ: СЪСТОЯНИЕ И НАСОКИ НА УСЪВЪРШЕНСТВАНЕ .....</b>	<b>108</b>
1. Обща характеристика на българската политика за превенция на употребата и зависимостите от ПАВ.....	108
2. Анализ на основните резултати от прилагането на политиката.....	118

2.1	Политиката за превенция и реформите в наказателноправната уредба на престъпленията с незаконни ПАВ.....	120
2.2	Политиката за превенция и реформите в сферата на здравеопазването и социалната политика, свързани със зависимостите от психоактивни вещества.....	130
<b>3.</b>	<b>Емпиричен анализ на данните от проучване относно възможно усъвършенстване на мрежата за политики за превенция на зависимостите от ПАВ .....</b>	<b>143</b>
3.1	Замисъл и дизайн на емпиричното проучване .....	143
3.2	Анализ на данните от емпиричното проучване .....	145
<b>4.</b>	<b>Основни изводи от трета глава .....</b>	<b>188</b>
	<b>ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....</b>	<b>193</b>
	<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>201</b>
	<b>Отпечатани или приети за печат научни трудове или материали за внедрено творческо постижение, свързани с дисертационния труд .....</b>	<b>211</b>

## **I. Обща характеристика на дисертационния труд**

### **1. Обем, структура и цитирана литература**

Дисертационният труд е в обем 211 страници. Състои се от увод, три глави, заключение, библиография, списък на публикации по темата на дисертационния труд.

Библиографията съдържа общо 173 научни източника – 24 на кирилица (български език) и 93 на латиница (английски език), 14 нормативни и програмни документа, 41 интернет източника. Основните източници на информация са научни публикации, интернет сайтове на държавни институции, публикации в специализирани и масови издания, разговори и дискусии с експерти и практики. Библиографията е подредена по азбучен ред, като най-напред са представени източниците на кирилица, а след тях тези на латиница, нормативните документи и онлайн източниците са отделени.

### **2. Актуалност и значимост на проблематиката**

Производството, разпространението и употребата на наркотици и други психоактивни вещества (ПАВ) са се превърнали в един от най-тежките проблеми на съвременната човешка цивилизация, за решаването на който са необходими комплексни и задълбочени научни изследвания, целенасочена и ефективна държавна политика при партньорство с обществото и най-вече с пряко заинтересуваните страни, както и активно международно сътрудничество.

Най-краткото и може би най-красноречиво обосноваване на значимостта и актуалността на засегнатата в дисертационния труд проблематика може да бъде извлечено от публикуваните данни от проучвания в България през последните няколко години, които позволяват да се сравни динамиката и да се направят изводи за устойчиви тенденции за периода 2008-2012 г.:

- около 340-405 000 лица на възраст 15-64 години са употребили канабис поне веднъж в живота си, което представлява 6.8 – 8.2 % от населението на страната в този възрастов диапазон;

- през 2012 г. 2.0 – 2.8 % от населението е употребило канабис през последните 30 дни, което представлява 100 – 140 000 лица, а спрямо 2008 г. увеличението е от порядъка на 60-70 %;
- според последното национално представително проучване относно нагласите и употребата на психоактивни вещества сред *общото население* в България (на възраст 15-64 години), проведено през 2016 г., общо 11,2% от възрастното население са употребили поне веднъж в живота си някакво наркотично вещество. Това означава, че около 472 000-565 000 лица на възраст 15-64 години имат най-малко една употреба на наркотик в живота си. В сравнителен план делът на тези хора е по-висок от всички други предходни години – 2005 г. (5.2%); 2007 г. (6.4%); 2008 г. (8.6%) и 2012 г. (8.3%).

По-актуални данни относно употребата на ПАВ се съдържат в последния доклад на Европейския училищен изследователски проект за алкохол и други наркотици (ESPAD 2015), който проследява тенденциите в употребата на ПАВ сред учениците за периода 1995-2015 г. в 35 държави, включително 24 държави-членки на ЕС.

През 2015 г. десет държави, една от които е България, отчитат нива на употреба по-високи от 25%. В Европа средно 18% от учениците съобщават, че са използвали наркотици поне веднъж в живота си, като нивата варират значително в различните страни, участващи в ESPAD (диапазонът е от 6% до 37%). За 16 години между 1999 и 2015 г. делът на учениците в България с опит в употребата на незаконни наркотици се е увеличил с 16 процентни пункта или повече от двойно. За същия период въпреки различните моментни отклонения средната стойност за всички участващи държави се е върнала на нивото от 1999 г.

Средно 16% от учениците в Европа съобщават за употреба на канабис поне веднъж в живота си (диапазон: 4% -37%), като употреба поне веднъж в живота е посочена от 27 % от българските ученици. България е над средното европейско ниво и при употребата на НПАВ, амфетамини и екстази, а нивото на употреба на анаболни стероиди сред учениците в българските училища е най-високото от всички държави, участващи в проекта.

Според данни от 2017 г. приблизителната оценка относно похарчените от европейски граждани средства за закупуване на незаконни ПАВ е в размер на 24 милиарда евро годишно. Най-висок дял от незаконния пазар на наркотици заема



канабисът, доминиран от местното европейско производство. Процентното съдържание на активното вещество се е удвоило за десет години, докато цената се е повишила незначително.

Трайните тенденции в европейски мащаб са към:

- намаляване на злоупотребата с хероин;
- относително стабилизиране при употребата на канабис;
- нарастваща злоупотреба със синтетични дроги.

Тези тенденции се разгръщат на фона на динамично променящата се социална среда и изискват от специалистите бърз и адекватен отговор. Липсата на заместващо лечение и ясно обоснован подход към зависимостта от амфетамини, метамфетамини и новите ПАВ (т.н. дизайнерски дроги) са част от актуалните предизвикателства пред обществото и компетентните органи. На отделен коментар (и задълбочено изследване в български контекст) подлежи тревожният факт, че броят на употребилите психоактивни разрешени лекарствени средства без лекарско предписание надминава броя на употребилите каквото и да е наркотично вещество, забранено от закона.

През 2015 г. в ЕС всяка седмица са откривани около две нови психоактивни вещества. През 2014 г. чрез системата за ранно предупреждение на Агенцията на ЕС за наркотиците (EMCDDA) са докладвани общо 101 нови вещества, с което възходящата тенденция по отношение на броя на нотифицираните за една година вещества става постоянна. В резултат на това общият брой на наблюдаваните вещества достига 450, като повече от половината от тези вещества са установени само през последните три години.

През 2014 г. списъкът с докладваните нови вещества отново е доминиран от две групи вещества: синтетични катиони (31 вещества) и синтетични канабиноиди (30 вещества). Тези вещества често се продават като законни заместители съответно на стимулантите и канабиса. Това са двете най-големи групи вещества, наблюдавани чрез системата за ранно предупреждение, и заедно представляват почти две трети от новите наркотици, нотифицирани през 2014 г. Това са и най-често изземваните нови вещества в ЕС.

Постоянно нараства *значението на интернет* за предлагането и рекламирането на наркотиците сред европейците: в мрежата се предлагат за

продажба както нови психоактивни вещества, така и утвърдени наркотици. Използването на „видимата мрежа“ (достъпна посредством стандартните търсачки) за продажбата на нови психоактивни вещества е обект на по-голямо внимание през последното десетилетие, като в резултат на наблюдението на EMCDDA са установени повече от 600 уебсайта, продаващи „легални стимуланти“ на европейските граждани.

Една от важните части от превенцията на зависимостите е *наличието на изчерпателна информация*, която да обхваща както всички аспекти на проблема, така и всички хипотетични варианти за решаването му. Липсата на качествени статистически и други проучвания, които са спорадични и непълни в България, затруднява поставянето на първоначална база за научни изследвания, които в този смисъл са фундамент за една добра превенция и минимализиране на последиците от злоупотребата с ПАВ. Динамично променящата се ситуация изисква адекватни отговори както от страна на държавните институции, така и от страна на цялото общество.

На фона на това непрекъснато усложняване единственият работещ вариант е прилагане на системен научен подход към проблемите на зависимостите, подкрепен от адекватна комуникация с обществото и засегнатите страни, като се осъзнава необходимостта от привличане на специфичните за тях ресурси в процеса на политиките за превенция. В това се състоят замисълът, изследователската цел и перспективите за прилагане на резултатите от настоящия дисертационен труд.

### **3. Обект, предмет и основен изследователски въпрос на дисертационния труд**

**Обектът на настоящото изследване** обхваща състоянието и тенденциите на употребата и зависимостите от ПАВ в България, а **предмет на изследването** е разработването, прилагане и ефективността на политиките за превенция на неблагоприятни обществени явления.

**Основният изследователски въпрос на дисертационния труд** е кои са системните фактори за недостатъчната ефективност на превенцията на зависимости от ПАВ в България и как да бъде преодоляно тяхното действие.

#### 4. Цел и задачи на дисертационния труд

**Целта** на изследването е да бъдат изяснени условията, ресурсите, институционалните и обществени механизми за разработване и прилагане на ефективни политики за превенция на зависимостите от ПАВ, като изхожда от подхода за ко-продуциране в мрежите за политики.

**Задачите**, които конкретизират изследователската цел и осигуряват нейното постигане, могат да бъдат систематизирани по следния начин.

*Първо.* Обосноваване на работни теоретични дефиниции на използваните понятия.

*Второ.* Изследване и систематизиране на основните теоретични проблеми и подходи на политиките за превенция, в т.ч. на политиките за превенция на употребата и зависимостите от ПАВ, като се постави акцент върху концепциите за мрежите за политики и ко-продуцирането на политики.

*Трето.* Изясняване на основните характеристики и тенденции на глобалното международно сътрудничество в областта на политиките за противодействие и превенция на разпространението и употребата на ПАВ, и преди всичко – в политиките и институциите в тази област на Европейския съюз; сравнителен анализ на релевантни за българските условия практики.

*Четвърто.* Набиране на актуална емпирична информация и анализ относно резултатите от прилагането на досегашните български политики по отношение на ПАВ, в т.ч. оценка на нормативната уредба и на ефективността на основните институции и органи, натоварени с тяхното разработване и реализиране.

*Пето.* Изясняване на капацитета и възможностите за привличане на различните заинтересувани страни в процеса на тези политики.

*Шесто.* Идентифициране на необходимите и възможни действия за усъвършенстване на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ.

#### 5. Теза на дисертационния труд

**Изследователската теза е:** политиките за превенция на зависимостите от ПАВ биха могли да донесат много по-висока обществена полза от традиционно прилаганите последващи и предимно репресивни мерки в тази област, но към

**настоящия момент те не благоприятстват изграждането на мрежи, включващи пълноценно основните заинтересувани страни.**

Конкретна хипотеза, прецизираща изследователската теза, гласи: политиките за превенция на зависимостите могат да бъдат усъвършенствани чрез **едновременно, синхронизирано подобяване на дейностите по двете основни „оси на превенцията” – ограничаване на предлагането и ограничаване на търсенето на ПАВ.** Постигането на напредък в тази посока изисква по-добро познаване и взаимно разбирателство на професионалистите, работещи във всяка от тях.

Предварителните проучвания дават основание да се предположи, че в сегашния си вид политиките спрямо зависимостите не синхронизират усилията по горепосочените две „оси” и не обвързват съответните професионални и социални групи, а по-скоро „разцепват” потенциалната общност на политиките на две паралелно действащи, несъгласувани части. Това предположение бе подложено на емпирична проверка в хода на изследователската работа върху дисертационния труд.

## **6. Ограничения на дисертационното изследване**

Както всяко научно начинание, настоящото дисертационно изследване си поставя някои **ограничения.** Въпреки че са използвани редица примери и теоретични възгледи, извън обсега на изследването остават зависимостите (и съответните политики за превенция) спрямо алкохол и тютюневи изделия, които традиционно се причисляват към ПАВ и са сравнително най-подробно изучени.

От друга страна, динамиката на проблемите, свързани със зависимостите, е толкова висока, че в рамките на срока за изготвяне на научния труд възникваха нови практически проблеми и се обособиха нови изследователски теми. Това е особено характерно във връзка с постоянната поява на нови и нови ПАВ, които поставят предизвикателства към разработването и прилагането на ефективни политики за противодействие и превенция на употребата и зависимостите от тях.

Третото ограничение се наложи по време на работата върху труда поради възникналите сериозни пречки пред набирането на достоверна и пълна информация от една важна група участници в вмрежата за политики за превенция – самите зависими и членове на техните семейства. В този смисъл набраната информация и съответният анализ дават представа за нагласите и преценките само на част от

участниците и мрежата – „професионалистите” (в терминологията на подхода на ко-продуцирането).

## 7. Използвани изследователски методи

**Основните изследователски методи**, използвани при подготовката на настоящата разработка, са:

Първо, **систематично описание на видовете ПАВ**, на биохимичните и психосоциалните ефекти от употребата им и на тази основа - оценка на риска от възникване на зависимост.

Второ, **съдържателен анализ и структуриране в хронологичен предметен порядък на международните конвенции, споразумения и стратегически документи**, с цел проследяване процеса на разработване и прилагане на политиките за превенция.

Трето, **вторичен анализ на данни от социологически и други проучвания, както и анализ на мнения на различни категории лица**, имащи пряко или косвено отношение към разпространението и употребата на ПАВ, противодействието на наркопрестъпността и дейностите по превенция и лечение на зависими лица, в т.ч. експерти и представители на неправителствени организации.

Четвърто, **анализ на случаи**, главно в сферата на работещи политики за превенция на зависимостите от ПАВ.

Пето, провеждане на собствено емпирично проучване на двете основни групи професионалисти, ангажирани с политиките за превенция на зависимостите от ПАВ – в сферите на ограничаване на предлагането и на търсенето - чрез полустандартизирано дълбочинно интервю.

**Основният практически проблем** е в липсата на последователна държавна политика по превенция и контрол на дейностите, свързани с наркозависимите и наркопроблема. Неправителственият сектор не е равностоен участник в процеса на изграждане и прилагане на европейските практики. Липсва адекватно отношение от страна на обществото към проблема с употребата, както на забранени, така и на психоактивни вещества, прилагани в медицинската практика и осъзнаване на последиците от пристрастяването към тях.

### III. Структура на дисертационния труд

*Логическата структура на текста* е подчинена на последователността от стъпки за реализацията на целта и задачите на дисертационния труд.

В *първата глава на дисертацията* е разработена концептуалната рамка на изследването на политиките за превенция на зависимостите. Формулирани са и се обосновават *работни дефиниции* на основните понятия, използвани в областта на изследването на политиките, идеите за превенцията и подхода на ко-продуцирането. Обосновано е рамково разбиране за същността и насоките на усъвършенстване на мрежата за политики за превенция на зависимостите.

Във *втората глава на дисертационния труд* са анализирани развитието и съвременното състояние на политиките за превенция на употребата на ПАВ в глобален, европейски български контекст. Представен е кратък преглед на опита на някои европейски страни в сферата на превенцията на употребата и зависимостите от ПАВ. Разгледана е подробно общата рамка на политиката за противодействие на употребата на ПАВ в България, в т.ч. Закона за контрол на наркотичните вещества и прекурсорите (ЗКНВП), Националната стратегия за борба с наркотиците и дейността на контролни органи и лицензионната политика.

*Третата глава* предлага обща характеристика на българската политика за превенция на употребата и зависимостите от ПАВ. Развит е анализ на основните резултати от прилагането на политиката. Резултатите са разгледани в контекста на реформите в наказателноправната уредба на престъпленията с незаконни ПАВ и реформите в сферата на здравеопазването и социалната политика, свързани със зависимостите от психоактивни вещества. Представен е емпиричен анализ на данните от проучване относно възможно усъвършенстване на мрежата за политики за превенция на зависимостите от ПАВ.

В *заключението* са обобщени изводите от дисертационното изследване и на тази основа са формулирани някои необходими предпоставки на по-нататъшното усъвършенстване на научното изследване и практическото управление на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ в България.

В края на всяка глава са формулирани произтичащите от съответното изложение основни изводи.

## **IV. Основни изводи от дисертационното изследване**

### **Първа група изводи.**

1. Не съществува общоприето определение за „политика за превенция на употребата на наркотици (ПАВ)”, нито изчерпателно изброяване какви дейности би трябвало да включва такава политика. Това налага за нуждите на законотворчеството и управленската практика в български контекст да се въведат терминологични уточнения.

2. Обусловеността на първата употреба, изпадането в зависимост и евентуалното преустановяване на употребата на ПАВ е сложна и включва редица взаимосвързани биопсихологически, макро- и микросоциални фактори. Това налага прилагането на цялостен подход към политиките за превенция.

3. Един от най-съществените проблеми пред превенцията на зависимостите е трудността да се установи по надежден начин как дейностите в един аспект (сектор) на превенция влияят върху резултатите в другите аспекти (сектори). Това предполага добър дизайн и координация на структурните елементи на макросоциалните (националните) превантивни системи.

4. Една от основните причини за ниската ефективност на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ в редица страни (в т.ч. и в България) е невъзможността да се преодолее обективно съществуващото вътрешно противоречие между две насоки („оси”) на тази превенция, в които са включени специфични групи участници – превенция на предлагането и превенция на търсенето на ПАВ. На концептуално равнище може да се приеме, че двете насоки („оси”) на превенцията на зависимостите от ПАВ не се намират в непреодолим конфликт, а могат да бъдат интегрирани в пълноценно функционираща мрежа, осигуряваща обмен на важни ресурси, каквито всички участници в различна степен притежават.

### **Втора група изводи.**

5. В политиката на ЕС за превенция на употребата и зависимостите от ПАВ се възприемат *нови подходи, в отговор на редица нови предизвикателства*: нарастващата тенденция за употреба едновременно на няколко вида вещества; динамично създаване и разпространението на нови психоактивни вещества; необходимостта да се повиши качеството, обхватът и разнообразието на услугите за

намаляване на търсенето на наркотици; запазващия се в ЕС висок брой на смъртните случаи, свързани с употребата на наркотици; динамиката на пазарите на забранени наркотични вещества.

6. В европейски мащаб употребата на наркотици се стабилизира. След период на нарастване в повечето страни в периода между 1995 и 2003 г., употребата на наркотици в общи линии запазва нивото си от 2003 г. насам. Въпреки това тя остава висока, като 10 страни, една от които е България, отчитат нива, по-високи от 25%. За същия период въпреки моментните колебания средната стойност за всички участващи държави се е върнала на нивото от 1999 г.

7. Заслужава внимание опитът на редица европейски държави при разработване на стратегии и политики за превенция на употребата и зависимостите от ПАВ, главно на Великобритания, Холандия, Португалия и Чехия. Тук не става дума за копиране на решения, а за осмисляне логиката на вземане и оценка на резултатите от политиките.

8. В България съществува нормативна основа (Закон за контрол на наркотичните вещества и прекурсорите), стратегическа рамка (Национална стратегия за борба с наркотиците) и координиращ орган на политиките за превенция (Национален съвет по наркотични вещества). Залегналите стратегически задачи обаче не се провеждат и оценяват системно, а част от законовите изисквания не се изпълняват. В този смисъл държавната политика за превенция на употребата и зависимостите от ПАВ остава на хартия.

**Трета група изводи.** Анализът на данните от емпиричното проучване сред професионалисти, участващи в двете „оси” на превенция, очертава следното.

9. Държавната политика за превенция на наркоманиите (това е възприетата официална формулировка) в България е възложена на органи, които имат правомощия изключително да осигуряват, разработват и изпълняват *програми за намаляване търсенето на наркотични вещества*. Органите и администрациите, които са натоварени с *ограничаването на предлагането на ПАВ, не са изрично въввлечени в политиката за превенция*. Така на практика, независимо от замисъла и редица конкретни постановки в Националната стратегия за борба с наркотиците, политиката за превенция се свежда до разработване и реализиране на *програми за намаляване търсенето на наркотични вещества*.



10. *Най-често установяваните проблеми при прилагането на програми за превенция, лечение и рехабилитацията на зависими от ПАВ в България, са:* отпадане от лечение (поради различни причини); самоволно напускане на програмата и загуба на контакт; неспазване на поетите от пациентите и близките им ангажменти, описани в информираното съгласие; затруднения при осъществяване на лабораторни изследвания и лечение на съпътстващи заболявания са една част от проблемите, свързани с лечението и рехабилитацията на зависимите.

11. *Недостатъчното или частично финансиране* продължава да се посочва като проблем за повечето програми, които се издържат на проектен принцип или чрез такси за издръжка на дейностите и поддържане на квалифициран екип. Това често води до прекъсването на вече започнал процес на рехабилитация или търсене на по-краткосрочни (по-евтини) услуги. През последните години, главно по финансови причини, са закрити множество програми.

12. Налице е устойчиво негативно отношение на обществото (включително на част от медицинските специалисти) към пациентите от програмите за превенция и лечение на зависимости от ПАВ.

13. Трите национални стратегии за борба с наркотиците (2003-2018 г.) и Плановете към тях, които съдържат относително добре формулирани цели и задачи, остават и до днес неизпълнени в тяхната цялост. В съответните годишни доклади се отчита реализацията на стотици проекти годишно по линия на универсалната превенция, но повечето от тях се оценяват като неефективни и дори контрапродуктивни от множество експерти и заинтересувани страни по темата. Координацията, обменът на информация и сътрудничеството както между министерства и агенции, така и между основните звена в рамките на различните централни и местни структури са на незадоволително ниво, доколкото изобщо съществуват. Контрол на практика липсва, независимо от вменените от ЗКНВП задължения на НСНВ да го осъществява.

14. Резултатът от непоследователния нормотворчески подход по отношение вида и съдържанието на наказателноправната закрила срещу посегателствата с наркотични вещества е отрицателен. Освен безсилието на държавата, това лутане разкрива и липсата на системен подход и капацитет за разработване на последователна политика.

15. Промените в сферата на политиките, свързани с намаляване търсенето на психоактивни вещества са по-малко драматични от тези, свързани с намаляване на предлагането, поради пълното съобразяване с европейската политика в тази област, но значително по-големи на брой с цел синхронизирането им със структурата и възможностите на здравната и социалната ни система. Характерно за реформите е бавното и тромаво прилагане на административно ниво с преобладаващ бюрократичен елемент, изразяващ се в залагане на множество планове, стратегии и програми и подробно отчитане на извършени дейности по тях, които твърде често са неефективни и неефикасни. Предварителна или последваща оценка обичайно липсва или методиката, по която е извършена, е неясна. Причините за това са на първо място в ограниченото финансиране, недостатъчен административен капацитет, липсата на медийно отразяване и съответно niskия обществен интерес по темата, както и незадоволителното ниво на координация и контрол върху дейността на множество държавни и частни структури, имащи отношение към проблема.

16. Общата оценка на ситуацията с незаконните ПАВ, според преобладаващото мнение на интервюираните експерти (около половината) е, че в България употребата на незаконни ПАВ е на средно ниво, съпоставено с това в страните от ЕС.

17. Общата оценка на ефективността на превенцията на зависимости от ПАВ в България според участниците в емпиричното проучване е крайно негативна – констатира се много ниска ефективност, особено по отношение на първичната превенция. По отношение на вторичната превенция, свързана с намаляване на вредите, съществуват работещи методики, които според сътрудниците на НПО, ангажирани с подобни дейности, дават определени положителни резултати, въпреки ниското ниво на финансиране от страна на държавата.

18. Остро критична е оценката за дейността на Националния съвет по наркотичните вещества. Липсва координация и взаимодействие между отделните ведомства. Не се осъществява последващо прилагане дори и на принципно добре написаните политики. Никой не е упълномощен да контролира дейностите, които се залагат в политиките. Участват представители на министерства, които почти нямат отношение по темата, а не се допускат представители на НПО, които имат желание и възможност да допринасят за създаването и прилагането на по-качествени политики.

19. Установяват се поредица дефицити по отношение програмите за ограничение на потреблението на ПАВ: липса на желание от страна на обществото

да разбере проблемите на употребяващите; липса на последваща терапия след детоксификация при зависими лица; липса на свободен достъп до психотерапия; липса на финансово достъпни терапевтични центрове; липса на последваща социална рехабилитация (съществува само документално); дефицит на финансиране, кадри, мотивация, както и чиновническият подход.

20. Дисертационното изследване потвърждава формулираната потребност от привличане на различните заинтересувани страни в процеса на подготовка и реализация на политиките за превенция. Една от основните причини за ниската ефективност на тези политики е именно бюрократичният, йерархичен подход към тези политики. Идентифициране са необходимите и възможни действия за усъвършенстване на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ. Анализът на данните и формулираните изводи потвърждават заявената изследователска теза, а именно: **политиките за превенция на зависимостите от ПАВ биха могли да донесат много по-висока обществена полза от традиционно прилаганите последващи и предимно репресивни мерки в тази област.**

21. Анализът потвърждава допускането, че политиките за превенция на зависимостите могат да бъдат усъвършенствани чрез **едновременно, синхронизирано подобяване на дейностите по двете основни „оси на превенцията” – ограничаване на предлагането и ограничаване на търсенето на ПАВ.** Постигането на напредък в тази посока изисква по-добро познаване и взаимно разбирателство на професионалистите, работещи във всяка от тях.

## **V. Самооценка на приносите на дисертационния труд**

1. Направен е систематичен теоретичен опит в да се изследва и обясни ситуацията със зависимостите от ПАВ в България, както и влиянието върху нея на прилаганите политики за ограничаване на употребата им. Представени са доказателства за необходимостта от задълбочено и непредубедено научно изследване на тези ефекти.

2. Чрез анализ на случаи и вторичен анализ на разнообразни емпирични данни е обобщен опитът на редица европейски страни при решаване на проблемите,

възникващи в контекста на новите тенденции при употребата на ПАВ, както и обществените реакции на тези политики.

3. Разработен е емпиричен анализ на проблемите, несъвършенствата и перспективите на подобряване на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ в България, изхождащ от преценките на основните групи професионалисти, участващи в мрежата за политики.

4. Осъществен е един от редките в България систематичен анализ на конкретна мрежа за политики, като са проследени взаимните влияния между съдържанието и нормативната рамка на политиката за превенция на зависимостите и формиранията на мрежа за политики.

5. Предложени са насоки за усъвършенстване на политиките за превенция на зависимостите от ПАВ в България, като се изхожда от концептуалните и практическите преимущества на мрежовите модели за ко-продуциране на политиките.

#### **VI. Отпечатани или приети за печат научни трудове или материали за внедрено творческо постижение, свързани с дисертационния труд:**

1. **Стоянова, Г.** (2016) *Проблеми на политиките за превенция на зависимостите от психоактивни вещества, свързани с подобряване на общата среда за сигурност*. В: Балканите в променящата се среда за сигурност, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, Пловдив, 2016. ISBN: 978-619-202-209-9.
2. **Стоянова, Г.** (2017) *Теоретични проблеми на изследването на политиките за превенция*. Публични политики.bg, Vol. 8, No 2 (2017)
3. **Стоянова, Г.** (2018) *Оценка на въздействието на мерките за превенция на наркозависимости в България*. В: Оценка на въздействието и въздействие на оценката, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София, 2017.
4. **Стоянова, Г.** (2019) *Сравнителен анализ на философията и ефективността на политиките за превенция на зависимостите от психоактивни вещества (ПАВ) в България и някои европейски държави* В: Тридесет години реформи

на публичното управление в Централна и Източна Европа, Софийски университет „Св. Климент Охридски“, София, под печат.

## **VII. Благодарности**

Искрени благодарности дължа на научния ми ръководител проф. д-р Александър Маринов за подкрепата и конкретната помощ при подготовката на дисертационния труд.

Благодарна съм на членовете на научното жури и на участвалите във вътрешната защита на дисертацията за критичните бележки, конкретни препоръки и съвети.

Признателна съм на доц. д-р Татяна Томова и на целия състав на Катедра „Публична администрация“ към СУ “Св. Климент Охридски” за благотворната академична атмосфера, в която имах възможност да осъществя дисертационното си изследване.