

## **Превенция на изоставянето на детето и мерки за реинтеграция. Услуги и помощи.**

### **УВОД**

Извеждане на дете от семейството му и предприемане на мерки по закрилата му се налага винаги, когато има провал на родителските грижи да осигурят на детето минимално адекватни условия за живот и развитие. Даването на определение за минимално подходящи условия на живот е деликатна задача и е много важно те да се оценят във всеки специфичен случай, т. е. прилагайки индивидуализиран подход. Най-общо това е задоволяване на основните потребности на детето: храна, подслон, медицинска грижа, образование, както и да се отчитат етно-културалния аспект и социо-икономическите условия, в които се намира семейството.

Оценката на актуалната невъзможност на семейството и перспективата в бъдеще то да се погрижи за детето си трябва да се разглежда в три насоки: 1) какво е родителското поведение, което води до специфични физически увреждания или наранявания на детето, или до някои определени емоционални разстройства в резултат на несправяне на родителите(или обгрижващите); 2) има ли формирани специфични маладаптивни начини на функциониране на детето - емоционални, физически, интелектуални или поведенчески; 3) какво е родителското действие или бездействие независимо дали е целенасочено или непреднамерено, което излага/поставя детето в риск или ситуация, неподходяща спрямо възрастта и развитието му. От изключителна важност е да се прецени дали семейната ситуация е резултат на бедност или причината за нея е друга (дали семейството не може или не желае да се грижи за детето си). Семейният кодекс, а вече и Законът за закрила на детето ни дават правото да се погрижим за децата, чието нормално развитие, здраве, образование или живот са застрашени. Независимо от всички трудности вече разполагаме и с легална рамка, която ни позволява и задължава при съществуващ риск за децата те да бъдат изведени в сигурна среда, извън семействата им. Винаги в такива ситуации се налага подготовка на детето за преминаване на алтернативна грижа извън семейството му, за да може то да се справи с трудностите породени от ситуацията на сепарация, както и да се справи с конфликта на лоялност по отношение на родителите си. Подготовката на детето най-

общо може да се разглежда като: подготовка за новата ситуация и справяне с емоционалната страна на проблема и временната (трайната) загуба на родителите; грижа за идентичността на детето и личната история.

Предотвратяването на изоставянето на деца и настаняването им в специализирани институции е една от най-важните дейности за изпълнение на държавната политика в областта на обществената грижа за деца, насочена към намаляване броя на децата в специализираните институции и гарантиране правото им да растат в семейна среда<sup>1</sup>. Превенцията и мерките за реинтеграция на изоставени деца са част от общите политики за защита правата на децата. Затова настоящата разработка има за цел да разкрие разпоредбите на основните законови и подзаконови нормативни актове, които уреждат превенцията на изоставянето и мерките за реинтеграция на децата. Като за изпълнението ѝ ще бъдат реализирани следните задачи:

- Разкриване на законодателната рамка регламентираща защита правата на децата;
- Разглеждане на най-рисковата група деца и родители и определяне на услуги и помощи за превенция на изоставянето;
- Определяне на мерки, които могат да бъдат полезни при реинтеграцията на децата в семейството и обществото.

---

<sup>1</sup> Sutherland, A., and S. Richardson. "Micro-Enterprise Credit for Street Youth, The Experience of Street Kids International." January 1998.

## ***ГЛАВА 1 Превенция на изоставянето на децата – характеристики и възможности за подобряване на законодателната рамка.***

### ***1.1. Национална Рамка***

Регламентацията на обществените отношения, свързани със закрилата на детето е базирана на принципите, определени в българската Конституция - ”Чл. 14. Семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото.” и чл. 47, според който ”Отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата.” (ал. 1) и ал. 4 ”Децата, останали без грижата на близките си, се намират под особената закрила на държавата и обществото”.

Основният принцип, прокламиран в Конституцията и доразвит в специални закони и подзаконовни нормативни актове е, ангажиментът на държавата да защитава и гарантира основните права на детето във всички сфери на обществения живот, като предвижда и осъществява мерки за закрила правата на детето, както в семейна среда, така и чрез настаняването му в специализирана институция.

Законът за закрила на детето (ЗЗД), приет през 2000 г.<sup>2</sup> поставя закрилата на детето в центъра на държавната политика и урежда правата, принципите и мерките за закрила на детето, органите на държавата и общините и тяхното взаимодействие при осъществяване на дейностите по закрила на детето, както и участието на юридически лица с нестопанска цел и физически лица в такива дейности<sup>3</sup>. В него е залегнала следната философия за детето – детето правен субект, а не пасивен обект на грижите на държавата и обществото. С приемането на ЗЗД България започва изграждане на нова система за закрила на детето, която обхваща всички правни сфери, свързани с лицата под 18 години. Стремешът на законодателя е да обхване целия възможен спектър от правата, принципите и мерките за закрила на детето. След приемането на ЗЗД, в съответствие с неговите разпоредби са приети Правилник за прилагането на ЗЗД и Устройствен правилник на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД).

---

<sup>2</sup> обн., ДВ, бр. 48 от 13.06.2000 г.

<sup>3</sup> ЗЗД, чл. 1, ал. 1

**Основната цел на Семейния кодекс<sup>4</sup> (СК)** е всеотранната защита на децата и възпитаването им и закрилата и укрепването на семейството (чл. 2). Семейният кодекс урежда отношенията, основани на брак, родство и осиновяване; настойничество и попечителство. В членовете от 49 до 67 е уредена материята, засягаща осиновяването на деца; настойничеството и попечителството са уредени от чл. 109 до 128. Според СК ключов орган при осиновяването са Регионалните дирекции „Социално подпомагане” (РДСП) и Дирекциите „Социално подпомагане” (ДСП): РДСП водят регистри на децата, които могат да бъдат осиновени при условията на пълно осиновяване (чл. 53в, ал. 1), както и на лицата, които желаят да осиновят дете при условията на пълно осиновяване [чл. 57б, ал. 1]. РДСП и ДСП участват активно в процеса на осиновяване. Производството пред съда за вписване в регистъра по осиновяване може да започне по предложение на директора на Регионалната дирекция за социално подпомагане [чл. 53д, ал. 1]. Представител на РДСП участва в производството. ДСП разяснява на лицата, които желаят да осиновят дете, последиците от допускането на осиновяването преди даване на съгласие от тях. ДСП извършва социално проучване на лицето за годността му да осинови дете. За резултатите от проучването се изготвя доклад [чл. 57а]. ДСП осъществява съдействие и наблюдение след осиновяването, като наблюдава отглеждането на детето и спазването на неговите права и законни интереси. За наблюдението се изготвят годишни доклади, които се предоставят на съответната РДСП [чл. 63а].

Закрилата на детето се осъществява и въз основата на други държавни актове, отнасящи се до децата и семейството. Това са на първо място нормативните актове, регламентиращи системата за социално подпомагане в България. Основен в това отношение е приетият през 1998 г. Закон за социалното подпомагане<sup>5</sup> (ЗСП) и подзаконовата нормативна уредба към него, които регламентиращ функционират на една от основните административни структури [органи] за закрила на детето по ЗЗД – Агенцията за социално подпомагане (АСП) и дирекциите ”Социално подпомагане”, както и Правилника за прилагането му и Устройствения правилник на АСП. С този Правилник за прилагане на ЗСП се уреждат реда и процедурите за даване на социални помощи и предоставяне на социални услуги в общността и в специализирани

---

<sup>4</sup> Обн. ДВ. бр.41 от 1985 г., изм. ДВ. бр.11 от 1992 г., попр. ДВ. бр.15 от 1992 г., изм. ДВ. бр.63 и 84 от 2003 г., изм. ДВ. бр.42 от 2005 г., изм. ДВ. бр.30 от 2006 г., изм. ДВ. бр.59 от 2007 г., изм. ДВ. бр.74 от 15 Септември 2009г., изм. ДВ. бр.82 от 16 Октомври 2009г

<sup>5</sup> Обн. ДВ. бр. 56 от 1998 г., изм. ДВ. бр. 45 и 120 от 2002 г., изм. ДВ. бр.18, 30 и 105 от 2006 г., изм. ДВ. бр.52 и 59 от 2007 г.

институции. Предоставянето на социални помощи и социални услуги е уредено в ППЗЗД. В правилника са регламентирани условията и реда за регистрация на лица, предоставящи социални услуги, включително и такива за деца. Регистрацията се прави след получаване на лиценз за социални услуги за деца, от ДАЗД. Правилникът регламентира и обществения контрол на системата за социално подпомагане, както и върху качеството на всички социалните услуги в съответствие с утвърдените критерии и стандарти, с изключение на специализираните институции за деца.

ЗСП регламентира общата рамка на общата политика за социално подпомагане. Министерският съвет определя държавната политика в областта на социалното подпомагане. [чл. 4, ал. 1, ЗСП] Министърът на труда и социалната политика има правомощия самостоятелно да разработва, координира и провежда държавната политика в областта на социалното подпомагане. [чл. 4, ал. 2, ЗСП] Държавната политика в областта на социалното подпомагане се осъществява в сътрудничество с областните администрации, органите на местното самоуправление и юридическите лица с нестопанска цел, осъществяващи дейност в обществена полза, които създават условия и съдействат за реализирането на програми и проекти в тази област. [чл. 4, ал. 3, ЗСП] Това сътрудничество се осъществява чрез Съвет за социално подпомагане – обществен консултативен орган към министъра на труда и социалната политика.

Независимо от факта, че по отношение на социалните услуги за деца ЗЗД предвижда определени правомощия на председателя на ДАЗД, той/тя или съответните представители не са включени в механизма за сътрудничество при осъществяване на държавната политика в областта на социалното подпомагане.

В общините, с решение на общинския съвет, се създават обществени съвети, които оказват съдействие и помощ при извършване на дейностите по социално подпомагане и упражняват обществен контрол върху тяхното осъществяване. [чл. 35, ЗСП]. Според ППЗСП, основната мисия на обществените съвети е „упражняване на обществен контрол при осъществяване на дейностите по социално подпомагане” [чл. 52, ал. 1, ППЗСП].

ЗСП и ЗЗД съвместно регламентират режима за лицензиране на доставчици на социални услуги за деца. Съгласно ЗСП на вписване в Регистъра на АСП и съответно на лицензиране по ЗЗД подлежат:

1) български физически лица, регистрирани по Търговския закон, и юридически лица; и

2) чуждестранни физически или юридически лица от държавите-членки на Европейския съюз, или от други държави-страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство, регистрирани като търговци съгласно националното си законодателство [чл. 18, ал. 1, т.т. 4 и 5 от ЗСП, чл. 43в, т. 1 от ЗЗД].

Така от режима за лицензиране, съответно регистриране са изключени държавата и общините. Този подход е твърде спорен от правна гледна точка, още повече, че влиза в пряко противоречие с Конституцията на Република България, според която ”Законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, като предотвратява злоупотребата с монополизма, нелоялната конкуренция и защитава потребителя.” [чл. 19, ал. 2].

Така основната регламентация на институционалната система за закрила на детето включва два закона – ЗЗД и ЗСП и съответните подзаконовни актове.

Законът за семейни помощи за деца<sup>6</sup> урежда условията за придобиване правото на семейни помощи при бременност, раждане и отглеждане на деца, както и реда за тяхното предоставяне. Семейните помощи за деца се отпускат от ДСП със заповед на директора на дирекцията. Целевите помощи за учениците също се отпускат от ДСП със съдействието на училищните ръководства. Изпълнението на закона е възложено на Министерския съвет, който приема правилник за неговото прилагане.

Други нормативни актове, които се отнасят към дейностите по закрила на детето, са Законът за народната просвета<sup>7</sup>, Законът за интеграция на хората с увреждания, Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, както и съответните подзаконовни актове по прилагането на ЗЗД – Наредбата за критериите и стандартите за социални услуги за деца, Наредбата за условията и реда за кандидатстване, подбор и утвърждаване на приемни семейства и настаняване на деца в тях, Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция и др .

Националната правна уредба, регулираща обществените отношения, свързани със закрилата на детето включва изключително голям брой нормативни актове от различен ранг – закони, правилници за прилагане на законите, наредби и др.

---

<sup>6</sup> Обн. ДВ. бр.32 и 120 от 2002 г., изм. ДВ. бр.112 от 2003 г., изм. ДВ. бр.69 от 2004 г., изм. ДВ. бр.105 от 2005 г., изм. ДВ. бр.21, 30, 33, 68 и 95 от 2006 г.

<sup>7</sup> Обн. ДВ. бр. 86 1991 г., изм. ДВ. бр. 90 от 1996 г., изм. ДВ. бр. 36, 124 и 153 от 1998 г., изм. ДВ. бр. 67 и 68 от 1999 г., изм. ДВ. бр. 90 и 95 от 2002 г., изм. ДВ. бр. 29, 71, 86 и 114 от 2003 г., изм. ДВ. бр. 40 от 2004 г., изм. ДВ. бр. 28, 94, 103 и 105 от 2005 г., изм. ДВ. бр. 41 и 105 от 2006 г., изм. ДВ. бр. 113 от 2007 г.

Съществува и голямо разнообразие на органите, на които е възложено приемането, съответно издаването на отделните актове.

Предвид динамиката, произтичаща от процеса на хармонизиране на законодателството с правото на Европейския съюз и прилагането на общото европейско законодателство, това разнообразие на нормативни актове, свързани със закрилата на детето създава условия за непоследователност в прилагането и, дори съществуване на взаимно противоречащи си норми.

Необходимо е усъвършенстване на структурата и съдържанието на нормативната уредба, още повече, че съгласно Закона за нормативните актове ”Обществени отношения от една и съща област се уреждат с един, а не с няколко нормативни актове от същата степен.” [чл. 10, ал. 1]. При планиране на мерките за усъвършенстване в препоръчително да се направи цялостна кодификация на нормативната уредба и синхронизиране на механизмите по последващо издаване на подзаконовни актове.

Уеднаквяване на режима за лицензиране, съответно регистрацията на доставчиците на социални услуги за деца, при спазване на разпоредбите на чл. 19, ал. 2 от Конституцията на Република България по отношение осигуряването на еднакви условия за осъществяване на дейността за различните доставчици на социални услуги за деца.

Включване на председателя на ДАЗД в механизма за сътрудничество при прилагане на политиката за социално осигуряване.

## ***1.2. Административна Рамка.***

Административната организация за прилагането на политиката за закрила на детето включва две основни административни структури – Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) и Агенцията за социално подпомагане (АСП) – изпълнителна агенция към министъра на труда и социалната политика.

Основните функции и оперативното изпълнение на мерките за закрила на детето се изпълняват от отделите ”Закрила на детето” (ОЗД), които са структурно звено в областните дирекции ”Социално подпомагане” (ДСП) на АСП. Формалното разделение на функциите в АСП се осъществява по вертикала – регионални дирекции ”Социално подпомагане” (РДСП), ДСП и ОДЗ.

Основната мисия на АСП е ”изпълнение на държавната политика по социално подпомагане”, безспорно важен елемент от политиката за закрила на детето е социалното подпомагане на деца особено, деца в риск или в неравностойно положение, но също така е вярно, че обхвата на политиката за закрила на детето излиза от рамките на социалното подпомагане. Всъщност, основен акцент на актуалната политика за закрила на детето е именно социалното подпомагане и работата с деца в риск или в неравностойно положение. Така, на практика, една голяма част от децата остава извън фокуса на общата политика за закрила на детето.

Съгласно ЗЗД, председателят на ДАЗД ръководи, координира и контролира прилагането на политиката за закрила на детето, включително лицензиране и контрола на дейността на български и чуждестранни юридически лица – доставчици на социални услуги. На практика, правомощията на председателя на ДАЗД, свързани с ръководство и координиране на политиката за закрила на детето не са самостоятелни и се осъществяват чрез друг орган на изпълнителната власт – министъра на труда и социалната политика. Собственото правомощие на председателя на ДАЗД – контрол по прилагане на политиката за закрила на детето, в голяма степен наподобява правомощията на ”държавните комисии”, които осъществяват ”контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет”. Аналогично функциите на ДАЗД, особено на главна дирекция ”Контрол по правата на детето”, по-скоро съответстват на функциите на администрация на ”държавна комисия”.

Анализът на развитието на системата за закрила показва значително разпокъсване на функциите и дублиране на елементи между Агенцията за социално подпомагане (АСП), в рамките на която Отделите за закрила на детето (ОЗД) отговарят за оперативното изпълнение на мерките за закрила, и Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД). В същото време са запазени и функционират норми<sup>8</sup> и структури<sup>9</sup>, които са остарели и залагат на философия, която е в противоречие както с Конвенцията за правата на детето на ООН, така и с останалото законодателство за закрила на детето.

---

<sup>8</sup> Законът за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, обн. ДВ. бр.13 от 1958 г., изм. ДВ. бр.11 от 1961 г., изм. ДВ. бр.35 от 1966 г., изм. ДВ. бр.30 от 1969 г., изм. ДВ. бр.89 от 1974 г., изм. ДВ. бр.53 от 1975 г., попр. ДВ. бр.55 от 1975 г., изм. ДВ. бр.63 от 1976 г., изм. ДВ. бр.36 от 1979 г., изм. ДВ. бр.75 от 1988 г., изм. ДВ. бр.110 от 1996 г., попр. ДВ. бр.3 от 1997 г., изм. ДВ. бр.69 от 1999 г., изм. ДВ. бр.66 и 96 от 2004 г., изм. ДВ. бр.28, 94 и 103 от 2005 г.

<sup>9</sup> Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЦКБППМН) и местни комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните.

Работата в много Отдели за закрила на детето (ОЗД) в момента е изключително незадоволителна. Този факт се подкрепя от множество изследвания които са правени от различни български и международни организации. Към 31.12.2010 г. работещите в отделите за закрила на детето са 750 човека, от които социалните работници са едва 450 за цялата страна. Съгласно данните на Агенцията за социално подпомагане от доклада им за 2010 г.<sup>10</sup>, един социален работник у нас работи средно по 112 случая. С оглед осигуряване на качество на социалната работа, следва да се приближаваме към европейските стандарти, водещи до добри практики, при които един социален работник отговаря и работи по 20-30 случая. Заплатите на социалните работници в ОЗД са едни от най-ниските в сферата на помагашите професии, като много често те не получават никакво въвеждащо или поддържащо обучение, както и професионална супервизия.

Броят и разпределението в страната на социалните услуги за деца и семейства продължават да бъдат изключително незадоволителни. Ситуацията е изключително тежка особено в малките населени места, където децата и семействата нямат почти никакъв достъп до консултиране, социална подкрепа, придружаване и настаняване в случай на риск или нарушаване на права. Качеството на съществуващите социални услуги много често е незадоволително и не допринася за реална защита и интеграция на деца в риск. 104 нови социални услуги за деца и лица в риск останаха без финансиране за 2010 г.

Нормативната уредба възлага различни правомощия във връзка със закрилата на детето на множество органи, най-вече от системата на централната изпълнителна власт. Между органите в системата за закрила на детето лисват надеждни механизми за координация, а разпределението на правомощията не е балансирано – приоритет имат по-скоро въпросите, свързани със социалната политика и контрола, докато позитивните елементи са поставени на втори план.

Административната организация за прилагане на политиката за закрила на детето не съответства на общата логика на политиката за закрила на детето – основната мисия на АСП е ”изпълнение на държавната политика по социално подпомагане”, докато предметът на политиката за закрила на детето е значително по-широк. Въпреки определените правомощия във връзка с предоставянето на социални услуги за деца,

---

<sup>10</sup> За 2010 социалните работници са работили върху 35 652 сигнали за деца в риск и над 14 800 случая на деца и семейства: 3 102 случая по превенция на изоставянето; 2 397 случая на реинтеграция в биологично семейство; 1 296 деца, настанени при роднини или близки; 91 деца, настанени при приемни семейства; 674 случая на осиновяване и 7276 деца настанени в институции.

председателят на ДАЗД не е включен в механизма за сътрудничество при прилагането на държавната политика в областта на социалното подпомагане.

На практика, председателят на ДАЗД и съответно Държавната агенция за закрила на детето имат правомощия, които са характерни за държавните комисии по Закона за администрацията<sup>11</sup>.

Моделът на системата за закрила на детето показва, че той не осигурява условия за провеждане на ефективна политика за закрила на детето и налага предприемане на целенасочени, стратегически ориентирани мерки за трансформация, най-вече по отношение разпределението на правомощията между органите в системата за закрила на детето и в начина за организиране на администрацията за прилагане на политиката.

Необходимо е възприемане на широката концепция за закрилата на детето, включваща всестранно гарантиране на правата и задоволяване и потребностите на детето като индивид, личност и гражданин<sup>12</sup>.

Разграничаване на общите мерки за гарантиране правата на детето от тези насочени към деца в риск или в неравностойно положение, вкл. социалното подпомагане.

Развиване на политики с фокус върху превенцията и подкрепата на родителите, а не наказания и поставяне на етикети като „безотговорни“.

Повишаване ефективността на системата за закрила на детето чрез ясно очертаване и ефективно разпределение на правомощията и отговорностите на органите за закрила на детето и осигуряване на адекватен професионален капацитет за ефективно функциониране на системата.

Разграничаване на функциите, свързани с закрилата на детето от социалните услуги.

Определяне на набор от “универсални услуги” с разработени и одобрени базови изисквания за качество и финансови стандарти, до които всеки жител на страната да има гарантиран достъп.

---

<sup>11</sup> Чл. 50. (1) Държавната комисия е колегиален орган към Министерския съвет или към министър за осъществяване на контролни, регистрационни и разрешителни функции по прилагането на закон или постановление на Министерския съвет., Закон за администрацията.

<sup>12</sup> META Collective. “Making Operation Friendship Work: The Emotional Development of Street Living Children,” Consortium for Street Children U.K., 2000.