

# АНАЛИЗ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО В БЪЛГАРИЯ



#### ЗАБЕЛЕЖКА ЗА НЕПОЕМАНЕ НА ОТГОВОРНОСТ:

Настоящият доклад е изготвен с финансовата помощ на УНИЦЕФ България по договор LRPS- 2018- 9140553 от 19 септември 2018 г. Представените в него мнения са мнения на консултантите и по никакъв начин не отразяват и не представляват официално становище на УНИЦЕФ.

Изследването е проведено от консорциум, съставен от фирма „Фресно“ (Fresno, the Right Link) и ПиЕмДжи (PMG). Изследването е координирано от Милена Харизанова, Даниела Колева и Десислава Енчева от офиса на УНИЦЕФ в София, България.

Разработен с техническата помощ на



#### **Автори:**

Хосе-Мануел Фресно (ръководител на екипа)

Роберта Чекети (международен експерт по закрила на детето)

Филип Гунев (експерт по публично управление)

Мартин Граматиков (правен експерт)

Славянка Иванова (координатор на изследването на терен)

Щефан Мейер (координатор на изследването)

Скай Бейн (техническа подкрепа за изследването и осигуряване на качеството)

Мария Карайотова (техническа подкрепа за изследването)

Грета Иванова Цекова (техническа подкрепа за изследването)

# Съдържание

---

Съкращения .....	3
Речник на термините .....	5
Резюме.....	7
Въведение.....	10
<b>1. ПРАВНА РАМКА И РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ .....</b>	<b>17</b>
1.1. Основни законови и подзаконови актове за закрила на детето .....	19
1.2. Общо законодателство, политики и спазване на международните стандарти.....	21
1.3. Насилие срещу деца .....	28
1.4. Деца без родителска грижа.....	32
1.5. Деца в конфликт със закона .....	37
1.6. Участие и контрол от страна на гражданското общество .....	42
1.7. Заключение относно правната рамка и рамката на политиките.....	43
<b>2. СТРУКТУРА НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО.....</b>	<b>47</b>
2.1. Цялостна координация на политиките.....	48
2.2. Механизъм за контрол и наблюдение.....	49
2.3. Структура и координационни механизми за изпълнение на политиките .....	53
2.4. Деца в конфликт със закона .....	56
2.5. Предотвратяване на разделянето на семейства и изоставянето на деца.....	57
2.6. Изводи по отношение на управлението и координацията .....	59
<b>Фокус върху данните.....</b>	<b>62</b>
<b>3. УСЛУГИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И РЕАКЦИЯ (ПРИЛАГАНЕ) .....</b>	<b>70</b>
3.1. Закрилата на детето на практика: превенция и управление на случаи .....	71
3.2. Насилие срещу деца .....	76
3.3. Деца без родителска грижа.....	78
3.4. Деца в конфликт със закона .....	84
3.5. Деца в уязвими ситуации.....	86
3.6. Изводи във връзка с прилагането .....	89
<b>ФИНАНСОВ АНАЛИЗ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО .....</b>	<b>91</b>
<b>4. ЧОВЕШКИ РЕСУРСИ В СОЦИАЛНАТА СФЕРА .....</b>	<b>100</b>
4.1. Квалификация.....	101
4.2. Набиране и назначаване на персонал.....	104
4.3. Обучение .....	105
4.4. Професионално развитие и мотивация.....	107
4.5. Организация на работата.....	108
4.6. Контрол и мониторинг .....	112
4.7. Осигуряване на качеството.....	115
4.8. Заключение относно човешките ресурси в социалната сфера .....	117
<b>6. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....</b>	<b>121</b>
БИБЛИОГРАФИЯ .....	140
Законодателство, политики, наредби.....	140
Литература .....	142

## ИНДЕКС НА ТАБЛИЦИТЕ

Таблица 1. Обобщен преглед на всички интервюта .....	15
Таблица 2. Източници за финансиране на системата за закрила на детето на годишна база (2018 г., в лв.).....	92

## ИНДЕКС НА ФИГУРИТЕ

Фигура 1. Структура на доклада.....	12
Фигура 2. Институции, участващи в наблюдението на случаите за закрила на детето.....	51
Фигура 3. Брой социални работници и случаи, наблюдавани от началниците на ОЗД (2017 г.).....	52
Фигура 4. Структура на механизма за контрол и наблюдение.....	52
Фигура 5. Компоненти на информационната система за закрила на детето.....	63
Фигура 6. Обща сума на финансовите помощи за превенция и реинтеграция, отпуснати по Закона за закрила на детето (2012 – 2018, в лв.).....	93
Фигура 7. Тенденции при финансовата подкрепа за приемна грижа, предоставяна по Закона за закрила на детето.....	94
Фигура 8. Видове образователни степени, притежавани от социалните работници .....	102
Фигура 9. Видове образователни степени, притежавани от главните социални работници и началниците на отдели.....	103
Фигура 10. Години професионален опит на социалните работници и психолозите в отделите „Закрила на детето“ .....	105
Фигура 11. Обучение на социалните работници, психолозите и началниците на отдели според образователното равнище на лицата.....	106
Фигура 12. Нива на работна натовареност на респондентите.....	108
Фигура 13. Работна натовареност (в брой случаи) на социалните работници.....	109
Фигура 14. Среден дял на различните видове дейности, осъществявани от социалните работници.....	110
Фигура 15. Хистограма на средното натоварване на социален работник в ОЗД.....	111
Фигура 16. Съотношение на брой случаи и работна сила към детското население.....	112
Фигура 17. Контролни дейности на ДАЗД през последните шест години .....	115
Фигура 18. Дял на социалните работници, получили супервизия .....	115
Фигура 19. Предложения за приоритизиране на основните препоръки за промени/реформа .....	122

## ИНДЕКС НА КАРЕТАТА

Каре 1. Основни разпоредби на новия Закон за социалните услуги (2019 г.) .....	26
Каре 2. Интервенции, които представляват добра практика: превенция и реакция на насилието над деца .....	32
Каре 3. Интервенции, които представляват добра практика: алтернативна грижа за деца, прилагане на принципите на необходимост (превенция) и уместност .....	36
Каре 4. Интервенции, които представляват добра практика: превенция на детската престъпност .....	42
Каре 5. Интервенции, които представляват добра практика: укрепване на системите за закрила на детето .....	46
Каре 6. Интервенции, които представляват добра практика: укрепване на семейството и превенция на разделянето на детето и семейството и на насилието срещу деца .....	71
Каре 7. Интервенции, които представляват добра практика: управление на случаи .....	72
Каре 8. Интервенции, които представляват добра практика: социална закрила за деца .....	76
Каре 9. Интервенции, които представляват добра практика: укрепване на човешките ресурси в социалната сфера .....	116

## Съкращения

---

АСП	Агенция за социално подпомагане
ВКБООН	Върховен комисариат на ООН за бежанците
ВУИ	Възпитателно училище интернат
ГО	Гражданска организация
ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ДДЛРГ	Дом за деца, лишени от родителска грижа
ДИ	Деинституционализация
ДМСГД	Дом за медико-социални грижи за деца
ДПС	Детска педагогическа стая
ДСП	Дирекция „Социално подпомагане“
ЕПГ	Екипи по приемна грижа
ЕС	Европейски съюз
ЕСПЧ	Европейски съд по правата на човека
ЗБППМН	Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
ЗЗД	Закон за закрила на детето
ЗМБ	Звено „Майка и бебе“
ЗОНПНВМНЛ	Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица [проект]
ЗСП	Закон за социалното подпомагане
ЗСПД	Закон за семейни помощи за деца
КПД	Конвенция на ООН за правата на детето
КПХУ	Конвенция за правата на хората с увреждания
МВНО	Минимална възраст за наказателна отговорност
МВнР	Министерство на външните работи
МВР	Министерство на вътрешните работи
МЗ	Министерство на здравеопазването
МК	Министерство на културата
МКБППМН	Местна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
МОН	Министерство на образованието и науката
МП	Министерство на правосъдието
МС	Министерски съвет
МТСП	Министерство на труда и социалната политика
НК	Наказателен кодекс
НПК	Наказателно-процесуален кодекс
НСИ	Национален статистически институт

ОВ	Обществен възпитател
ОЗД	Отдел „Закрила на детето“
ООН	Организация на обединените нации
ОХУ	Организация на хората с увреждания
РДСП	Регионална дирекция за социално подпомагане
СДП	Система за детско (младежко) правосъдие
СЕ	Съвет на Европа
СЗД	Система за закрила на детето
СКЦ	Семейно-консултативен център
СПИ	Социално-педагогически интернат
ТЗ	Техническо задание
ЦКБППМН	Централна комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните
ЦНСТ	Център за настаняване от семеен тип
ЦОП	Център за обществена подкрепа
ЦУР	Цели за устойчиво развитие
CEDAW	Конвенция за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените
GDPR	Общ регламент относно защитата на данните
GSSWA	Световен алианс на работещите в социалните услуги
ICF	Международна класификация на функционирането, уврежданията и здравето
UN CAT	Комитет на ООН против изтезанията
UN CCPR	Комитет на ООН по правата на човека
UN CEDAW	Комитет на ООН за премахване на всички форми на дискриминация срещу жените
UN CRC	Комитет на ООН по правата на детето
UN CRPD	Комитет на ООН за правата на хората с увреждания
UN ECOSOC	Икономически и социален съвет на ООН
UNDAF	Рамка на ООН за помощта за развитие
UNDG	Група на ООН за развитие

## Речник на термините

---

Грижа за децата	Отнася се за отглеждането на децата.
Благосъстояние на детето	Отнася се за детското благосъстояние като цяло в рамките на обществото и се определя от гледна точка на правата на детето.
Закрила на детето	Отнася се до конкретни случаи на риск, при които е необходима превенция или намеса на държавни структури от името на детето въз основа на действащото законодателство.
Първична превенция	Дейностите за първична превенция са насочени към цялото население и имат за цел да предотвратят малтретирането/неглижирането, преди то да е настъпило. Всички членове на общността следва да имат достъп до и могат да се възползват от тези услуги. Дейностите за първична превенция с универсален фокус целят да се повиши осведомеността на цялата общественост, на доставчиците на услуги и на лицата, вземащи решения, за обхвата и проблемите, свързани с малтретирането на деца.
Вторична превенция	Дейностите за вторична превенция се предприемат, когато са налице един или повече рискови фактори, свързани с малтретирането на деца, напр. бедност, злоупотреба с вещества от страна на родителите, млади родители, опасения за проблеми с психичното здраве на родител, увреждане на родител или дете. Програмите може да включват услуги за общности или за квартали, в които често се срещат един от или всички тези рискови фактори.
Третична превенция	Дейностите се фокусират върху семейства, в които малтретирането вече се е случило (е идентифицирано), и се стремят да намалят негативните последици от малтретирането, както и да предотвратят неговото повтаряне.
Формална грижа	Всяка грижа, която се предоставя в семейна среда с разпореждане на компетентен административен или съдебен орган, както и грижите, полагани в детски домове, включително в частни, независимо дали това става по силата на административна или съдебна мярка, или без такава (Насоки на ООН за алтернативна грижа за деца, параграф 28/б/ii).
Резидентна грижа	Грижа, която се оказва във всякаква групово среда, базирана в семейството, като например кризисни центрове за оказване на спешна грижа, временни центрове за бедствени ситуации, както и всички останали институции и домове за краткосрочно или дългосрочно настаняване, включително малки групови домове (Насоки на ООН за алтернативна грижа за деца, параграф 28/в/iv).
Алтернативна грижа	Формално или неформално организирана грижа, при която детето се отглежда най-малко за една нощ извън дома на родителите по решение на съдебен, административен или друг надлежно акредитиран орган, или по инициатива на детето, неговите родители или основни обгрижващи лица, или спонтанно от доставчик на грижа в отсъствието на родителите. Това включва неформална приемна грижа от семейство или хора, с които детето няма родствена връзка, формална приемна грижа, други форми на настаняване в грижа, близка до семейната или от семеен тип, спешно настаняване, преходни центрове в спешни ситуации, други резидентни звена за краткосрочна или дългосрочна резидентна грижа, вкл. групови домове, както и наблюдавани жилища за независим живот за деца (Насоки на ООН за алтернативна грижа за деца, параграф 28/б).

ДДЛРГ	Институции за деца, лишени от родителска грижа, домове
ДДУИ	Институции за деца с умствена изостаналост
СПИ	Социално-педагогически интернати – институция за възпитателно или превантивно настаняване на деца над 8-годишна възраст. Основанията за настаняване са два вида: 1) противообществени прояви или 2) живот в среда, която благоприятства противообществените прояви. Създадени са по силата на чл.чл. 2, 28-33 от ЗБППМН и Правилника за устройството и дейността на възпитателните училища интернати и социално-педагогическите интернати.
ВУИ	Възпитателни училища интернати – в тях се настаняват малолетни над 8-годишна възраст и непълнолетни, извършили противообществени прояви, към които възпитателните мерки са се оказали недостатъчни и за нормалното възпитание на които няма подходяща социална среда. Създадени са по силата на по чл.чл. 2, 28-33 от ЗБППМН. Настаняването във ВУИ е мярка на разположение на съда или на прокурора, които могат да заменят с нея формалното наказателно производство по отношение на подрастващ (чл.чл. 61 и 64 от Наказателния кодекс.
Достъп до правосъдие	Право на „ефективен достъп до системи, процедури, информация и места, използвани в правораздаването“. Това е развиващо се понятие в международното право, което произтича от член 8 на Всеобщата декларация за правата на човека (ВДПЧ) и включва правото на ефективна правна защита при нарушения на основни права.



## Резюме

---

Усилията, които се полагат през последните десетилетия в България за осигуряване на здравословно и пълноценно детство и за защита на децата от вреди, са забележителни. Законодателството е актуализирано в съответствие с международните стандарти. Разработени са и се прилагат политики в редица области, по-специално за преход от държавноориентиран модел за настаняване на деца без родителска грижа в институции към интеграция в общността (деинституционализация), а също и редица програми за закрила на детето, включващи и защита срещу насилие.

Системата за закрила на детето в международен план се определя като *набор от закони, политики, правилници и услуги, необходими във всички социални сектори – особено в областта на социалното благосъстояние, образованието, здравеопазването, сигурността и правосъдието – за подпомагане на превенцията и реакцията при рисковете, свързани със закрилата. Тези системи са част от социалната закрила, като излизат и извън нея [Стратегия на УНИЦЕФ за закрила на детето, 2008 г.]*. Целта на закрилата на детето е да насърчава безопасното, здравословно и пълноценно развитие на всички деца, както момичета, така и момчета, да предотвратява вреди, да защитава децата от нараняващи ги преживявания и да помага на онези от тях, които са имали такива преживявания, да ги преодолеят и да се реинтегрират. За тази цел редица публични институции, напр. структури за услуги (здравеопазване, образование, социални услуги) и самостоятелни сектори (полиция, съдебна система), сътрудничат с гражданското общество (неправителствени организации, фондации и мрежи в общността) и със семействата. По същество „закрилата на детето“ се отнася до конкретното „право на детето на закрила“, което в член 19 от Конвенцията за правата на детето (КПД) е определено като задължение на държавата да гарантира, че децата са защитени от всички форми на насилие, експлоатация и пренебрегване, които колективно могат да бъдат наречени „злоупотреба“, независимо дали това става в семейна среда или по друг начин. Тя се отнася също и до отговорността на държавата да защитава децата, лишени от родителска грижа (чл. 20), до осиновяването (чл. 21), до детския труд (чл. 32) и много други.

Международният експертен опит отчита непрекъснато как се развива концепцията на системата за закрила на детето. Най-актуалният ѝ акцент е върху необходимостта от по-ефективни интервенции, сред които са: 1) преход към предотвратяване на потребностите от закрила на детето и ангажиране на универсални сектори (като здравеопазването и образованието) в изпълнението на тази функция; 2) укрепване на системата от административни данни за закрила на детето, за да се осигурят доказано по-добри политики и по-добри услуги, отговарящи на нуждите на децата; 3) финансова подкрепа на системата за закрила на детето като една от основните функции на държавата – от разработване на политиките до реализиране на услугите, и гарантиране, че това не зависи от външно финансиране и от проектен подход за финансиране; 4) професионализиране на човешките ресурси в социалната сфера, за да се издигне техният обществен статус и да се повиши ефективността им като основна опора на всяка система за закрила на детето.

След етапа на интензивни законодателни, а също така стратегически и организационни реформи, България е изправена пред необходимостта да премине от дейности за закрила на детето, изградени в процес на преход, към една стабилна и професионална система за закрила на детето в XXI век. Положени са много големи усилия, за да се промени коренно остарялата система, основана на големи институции за грижа за децата. Вече е необходимо системата за закрила на детето да започне да изпълнява качествени услуги, достъпни за всички нуждаещи се деца, възможно най-близо до мястото, където

те живеят, и адаптирани към специфичните потребности на всяко дете.

Настоящото изследване се основава на анализ и оценка на текущата ситуация. То включва обширен преглед на литературата и първично проучване сред потребители на услуги, както и сред лица, създаващи политики, доставчици на услуги, деца и семейства. Целта е да се изготвят препоръки за по-нататъшно развитие на българската система за закрила на детето и нейните компоненти, предоставящи услуги за закрила на детето както в областта на превенцията, така и в тази на интервенцията. Докладът последователно се спира на три теми, а именно: насилието срещу деца; децата, лишени от родителска грижа; и детското правосъдие. Той се допълва от три анализа на случаи, разглеждащи от определен ъгъл конкретни въпроси от практиката за закрила на детето в България. Въз основа на реални случаи се разглеждат: 1) резидентната грижа и приемната грижа; 2) превенцията на разделяне на семейството и детето; 3) детското правосъдие. Описанията и анализът на случаите представляват неразделна част от изследователския процес, а също и самостоятелни анализи, които илюстрират и разглеждат подробно конкретния път на детето през услугите на българската система за закрила на детето.

Основният доклад е структуриран в четири основни раздела: 1) законодателство и политики; 2) организация и структура; 3) практики и ръководства; 4) човешки ресурси в социалната сфера. Разгледани са и два хоризонтални въпроса, а именно данни и финанси.

Глава 1 е свързана с **правната рамка и основните политики**, на които стъпват публичните действия в системата за закрила на детето. Макар да се признава, че по принцип българското законодателство е хармонизирано с международните стандарти, нормативната рамка е резултат от поетапно развиващ се процес, на който все още му липсва цялостна интеграция. Най-забележимият пропуск е липсата на правна основа за превенцията, по-специално по отношение на насилието над деца, както и на специфична подкрепа за родителите и за лицата, полагащи грижи, да развият своите родителски умения. Съществуват големи пропуски и по отношение на достъпа до правосъдие за деца. Те са били изтъквани неколкостранно във връзка с необходимостта нормативната рамка да се приведе в съответствие с международните стандарти.

В глава 2 се анализират **организационната структура и координационните механизми**. В нея се описва сложната структура за координиране на политиките, по-конкретно Националният съвет за закрила на детето (НСЗД), който изпълнява функцията на върховен консултативен орган, и Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД) към Министерския съвет. След това в главата е описана изпълнителската структура, която включва Агенцията за социално подпомагане (АСП) към Министерството на труда и социалната политика, другите ресорни министерства и социалните услуги на общинско ниво. Критичният преглед на ключовите въпроси откри следните предизвикателства: 1) припокриващи се отговорности при осигуряване спазването на стандартите за социални услуги; 2) приоритизиране на административните проверки пред анализа на случаите по същество; 3) липса на капацитет на общините да наблюдават социалните услуги. По време на проучването през март 2019 г. беше приет Закон за социалните услуги, който предвижда основна реорганизация на предоставянето на услуги. В раздела се анализират някои от промените и се обсъждат необходимите подзаконови актове.

Разделът „**Фокус върху данните**“ проследява как се генерират данни, свързани със закрилата на детето, доколкото това допринася за по-доброто предоставяне на услуги на отделното дете и/или семейство и доколкото помага на системата да извършва наблюдение и контрол, да планира и да се учи.

В глава 3 се разглежда **практиката за закрила на детето**. Описва се ефективността на системата на местата, където се предоставят услуги – както за превенция, така и

за интервенция. Анализират се протоколите и насоките на системата за управление на случаи. След това се описват оперативните действия по отношение на трите въпроса: насилие срещу деца, алтернативна грижа и детско правосъдие. Посочват се и конкретни реакции по отношение на някои уязвими групи – роми, деца с увреждания и деца мигранти или бежанци. Като разглежда съчетанието на множество фактори за изключване (бедност, лишения, разпадане на семейството), главата обобщава наблюденията върху някои конкретни въпроси, пред които са изправени работещите в социалните услуги и в други части на системата, от гледна точка на координацията, сътрудничеството и интеграцията.

В раздела „**Фокус върху финансирането**“ се разглеждат предизвикателствата, свързани с изготвянето на бюджетни разчети на разходите за закрила на детето, и такива, произтичащи от комплексния многосекторен характер на системата. Посочени са и някои начини да се подобри инвестирането в децата и да се противодейства на хроничното недофинансиране на социалните услуги.

Глава 4 разглежда сърцето на системата за закрила на детето – **човешките ресурси в социалната сфера**. В нея се анализират състоянието и процесите на образование и квалификация за професията, набирането и осигуряването на персонал, обучението и супервизията, професионалното развитие и професионалната мотивация, организацията на работа и работното натоварване (брой случаи), наблюдението на човешките ресурси, както и осигуряването на качеството. Необходими са значителни инвестиции, за да се повиши равнището на компетентност на българските професионалисти в социалната дейност и социалните услуги, да се постигне съответствие в стимулирането и нивата на заплащане с други услуги (здравеопазване, образование), а също и професионализиране – както на кариерното развитие, така и на управленските практики. Задържането на човешките ресурси в социалната сфера е основно предизвикателство, което изисква спешни/конкретни действия.

Последната глава съдържа **основни изводи и препоръки** как да се преодолеят предизвикателствата. В края ѝ се извеждат предложения, структурирани в следната времева рамка и хоризонт: 1) общи дългосрочни изводи и препоръки, които целят да дадат 10-15-годишна визия за развитие на системата за закрила на детето и да зададат пътя на реформата за следващите четири години; 2) конкретни средносрочни реформи в политиките, по които трябва да се работи постоянно, но без забавяне, с двугодишен хоризонт; 3) някои спешни краткосрочни препоръки, насочени към осигуряване на незабавни решения.

## Въведение

---

Изследването има за цел да обобщи и анализира актуалното състояние на системата за закрила на детето (СЗД) в България. То е възложено от офиса на УНИЦЕФ в България, за да подкрепи правителството в реформаторските му усилия, като осигури информация за съответствието с международните стандарти и добрите практики в закрилата на детето. Като стъпва на предходни оценки и аналитична работа, проучването има за основна задача да оцени доколко българската система за закрила на детето е способна да предоставя ефективна закрила и подкрепа на децата, да бъде насочена към правата на детето и съобразена със съвременните международни и професионални стандарти.<sup>1</sup>

Заданието има за цел да анализира цялостно състоянието на системата за закрила на детето (СЗД) в България. Общата цел е да се анализира в каква степен тя реагира за защита и насърчаване на правата на децата – както на момичетата, така и на момчетата. Конкретната цел е да се формулират препоръки за институционална реформа на съществуващата система в законодателен и в административен план, а също и по отношение на човешките ресурси и процедурите за достъп до данни. Участието на гражданското общество в разработването и изпълнението на услугите е част от това.

Изследването се стреми да измести фокуса от анализ на ситуацията на децата и изброяване на желаните промени в политиките (много от което е вече правено) към проучване на това как закрилата на детето се прилага на терен и какви са структурните условия, напр. координационните механизми, практиките по превенция и грижа, човешките ресурси в социалната сфера. С други думи, ако използваме медицинска терминология, това проучване се опитва да премине от поставяне на диагноза към конкретни предписания. Проучването го постига, като идентифицира приоритетите в политиката за реформи и дава предложения за оперативната работа. Във връзка с това изследването се стреми към:

- по-нататъшно насърчаване на текущия дебат за политиките;
- подобряване на ефективността на интервенциите;
- събиране на сведения за сферите на действие, за които е необходимо допълнително проучване.

**Главната аудитория на настоящия доклад** са експерти и политици, на които е възложено да гарантират спазването на правата на детето в България. Тъй като докладът обхваща процеса от директното предоставяне на услуги на предна линия/на терен до разработването на политики на високо равнище и реформа на нормативната база, съдържането му може да бъде полезно едновременно и за централната администрация, и за доставчиците на услуги.

Всички ефективно работещи системи за закрила на детето по определение са многосекторни. В България това намира израз чрез посочените от държавата в Закона за закрила на детето заинтересовани страни, които формират част от Националния съвет за закрила на детето (НСЗД). Този междусекторен подход е установен и в конфигурацията на Държавната агенция за закрила на детето (ДАЗД), към която Националният съвет за закрила на детето (НСЗД) е изграден като орган с консултативни и координационни

---

<sup>1</sup> Сред предходните аналитични разработки е проведеният през 2018 г. ситуационен анализ на децата и жените в България, възложен от УНИЦЕФ; вж. УНИЦЕФ, 2018b; вж. бел. 6 – 8 за други конкретни секторни анализи – за деинституционализацията, за децата мигранти, за детското правосъдие и други.

функции.<sup>2</sup> С други думи, закрилата на детето не се „притежава“ от нито едно отделно министерство, а „преминава хоризонтално“ през няколко – на образованието, на вътрешните работи, на правосъдието, на социалната политика, на културата и на младежта. Засяга също така компетенциите на редица агенции и комисии. Освен това дейностите по закрила на детето се осъществяват на различни нива на управление – централно, областно и общинско. Това са министерствата и техните структури, за които е предназначен настоящият анализ.

Наред с това правата на детето и детското благосъстояние са грижа на цялото общество и на местните общности. Организациите на гражданското общество и неправителствените организации, включително академични среди и професионални сдружения, също са част от заинтересованите страни, от гледна точка на доставката на услуги и на контрола върху упражняването на правата. Това може да се види в динамичните доклади в сянка в контекста на няколко прегледа на международните задължения. Тези организации и техните експерти също са предвидени като потребители на направените изводи.

## Характер и обхват на проучването

Системата за закрила на детето се определя обичайно като набор от закони, политики, подзаконови актове и услугите, необходими във всички социални сектори (особено в социалното подпомагане, образованието, здравеопазването, сигурността и правосъдието), за да се подкрепят превенцията и реакцията на рискове, свързани със закрилата на детето.<sup>3</sup> Отговорностите често се разпределят между различни държавни структури. Услуги за закрила на детето предоставят различни действащи лица, включително секторните министерства, местните органи на властта, недържавни доставчици и групи в общността. Това прави координацията между секторите и нивата основополагащ компонент на ефективната система за закрила на детето. Тя се състои от няколко елемента, включително човешки ресурси, финанси, закони и политики, управление, наблюдение и събиране на данни, както и закрила и услуги за реакция и управление на грижата. Една от основните задачи на системата за закрила на детето е да гарантира среда за сигурно детство и юношество, включително закрила от злоупотреба, пренебрегване и изоставяне. Децата със специфични уязвимости (напр. лишени от родителска грижа, в конфликт със закона) са основен обект на загриженост. Така че важни елементи на системата за закрила на детето са следните:

- наличие на стандарти, процедури, действащи лица и ресурси;
- комбинация от превенция и реагиране;
- многосекторен характер, който изисква координация, включваща цялото правителство;
- съвместни усилия на държавата и обществото.

Като използват това определение за отправна точка, консултантите дефинираха посо-

2 НСЗД включва представители на Министерството на труда и социалната политика, Министерството на правосъдието, Министерството на външните работи, Министерството на образованието и науката, Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите, Министерството на здравеопазването, Министерството на културата, Министерството на младежта и спорта, Агенцията за социално подпомагане, Националната комисия за борба с трафика на хора, Националния съвет по наркотичните вещества, Националния статистически институт, Националния осигурителен институт, Централната комисия за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и Националното сдружение на общините в Република България. ДАЗД е орган на МС и е второстепенен разпоредител с бюджетни средства към МТСП. Източник: <https://sacp.government.bg/en/national-council-protection-child>

3 Вж. определението в УНИЦЕФ, 2008, *Стратегия на УНИЦЕФ за закрила на детето*.

ката на допитването съобразно насоките, получени от офиса на УНИЦЕФ в България.<sup>4</sup> Съгласувано с правителството, бяха формулирани изследователски въпроси, които да насочват проучването.<sup>5</sup> След това предметът на изследване беше структуриран в четири раздела, които отразяват основните въпроси на текущата реформа, а именно: 1) правна рамка и рамка на политиките, свързани със синхронизиране с международните стандарти на законите, политиките и подзаконовите нормативни актове; 2) структура на министерствата, агенциите и службите от гледна точка на въпроса доколко ефективно междуведомствената работа осигурява непрекъснат информационен поток и сътрудничество, което да предотвратява вреди за децата и да действа ефикасно, когато те са в риск; 3) прилагане на услуги и как се материализира политиката на терен, какви местни фактори пречат или съдействат за ефективната закрила на детето; 4) човешки ресурси, които формират системата за закрила на детето, въпроси за профилите на служителите, как се формират и какви са уменията им, средства за обучение, стимули, супервизия и оценяване.

Фигура 1. Структура на доклада



Освен това беше съгласувано да се постави специален акцент върху два въпроса, които са важни в хоризонтален план, а именно: а) информационният поток в системата и достъпът до данни за случаите с цел управление, междуведомствено сътрудничество и натрупване на знания в институциите; б) финансирането на системата с оглед изготвяне на финансови разчети и идентифициране на приоритети за по-ефективни инвестиции.

4 През септември 2018 г. е представен Въстъпителен доклад, който през октомври 2018 г. е прегледан и одобрен от УНИЦЕФ и от правителството.

5 Вж. Приложение 2.

Следователно анализът не представлява нито класическа оценка за работата на системата за закрила на детето, нито функционален анализ на междуведомствената координация и практическия характер на съответните възложени задачи.<sup>6</sup> Нито пък става дума за анализ на положението на децата в България или консултация с групата на заинтересованите страни.<sup>7</sup> Също така докладът не се фокусира само върху един елемент от правата на детето.<sup>8</sup> Това е по-скоро обобщена оценка на взаимната зависимост между елементите на СЗД, включително обявените цели на политиката и последващото им изпълнение от гледна точка на структурата, практиките и човешките ресурси. Висша степен на загриженост за всяка СЗД представляват три проблема, които се разглеждат последователно в целия доклад като проверка за ефективността на СЗД. Това са насилието срещу деца, детското правосъдие и децата, лишени от родителска грижа. Докладът е хибриден продукт, който има за цел да направи систематичен преглед на принципите, структурите и действащите лица в българската СЗД, като идентифицира оперативни стъпки за по-добро гарантиране на правата на детето.

## Предизвикателства и ограничения

Изследването бе осъществено в периода септември 2018 – май 2019 г. В този смисъл голяма част от диагностичната работа се оказва стъпила върху плаващи пясъци. По време на същинската изследователска фаза бяха предприети законодателни промени, които отразяват някои от препоръките. Голяма част от законодателната реформа, тясно свързана със системата за закрила на детето, беше реализирана в периода на проучването и това промени ситуацията в сравнение с началото на работата ни. Някои примери:

- Закон за хората с увреждания (декември 2018 г.);
- Закон за социалните услуги (март 2019 г.);
- Проект на Национална стратегия за детето (2019 – 2030)<sup>9</sup>;
- Постановление за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция (април 2019 г.).

Изследването първоначално трябваше да се основава на първични данни, събирани от носителите на права. Агенцията за социално подпомагане (АСП) настоя да подбере съответните деца и лицата, полагащи грижи за тях, за да изпълни цялостно мандата си да осигурява закрила на всички деца. Макар това да гарантира безопасност за децата и логистично да осигурява достъп, възможно е в извадката да има известно пристрастие,

6 През 2007 г. УНИЦЕФ проведе функционален анализ и оценка на капацитета на системата за закрила на детето в Република България (УНИЦЕФ, 2007, 2008). Подготвени са редица оценки на програмите, като напр. „Бърз преглед и оценка на изпълнението на националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ и на Плана за действие за нейното изпълнение“ (Роджърс, 2014а), „Оценка на проект „Семейство за всяко дете“ в област Шумен“ (Самън и кол., 2017) и „Многонационална оценка на резултатите, постигнати чрез реформата на системите за грижи за детето в периода 2005 – 2012 г.“ (Vinet and Zhedanov, 2015)

7 През 2015 г. е предприета национална консултация с деца във връзка с актуализирането на Националната стратегия за детето 2008 – 2018 (УНИЦЕФ, 2015а). Последният ситуационен анализ на децата и жените в България е представен през 2018 г. (УНИЦЕФ, 2018b).

8 Публикувани са редица доклади по конкретни теми, като напр. „Деца, лишени от свобода“ (Баева, 2014), „Финансиране на процеса на деинституционализация“ (Лумос, 2015b), „Оценяване на интеграцията на уязвимите мигрантски групи“ (CSD, 2015а), „Услуги за справяне с насилието, основано на пола, за мигранти и търсене убежище“ (UNICEF, 2018а), „Сексуална злоупотреба с децата в България“ (Петрова – Димитрова, 2005), „Добри практики за превенция на сексуалното насилие“ (ИСДП, 2010а), „Насилие, основано на честта в България“ (Тишева, 2017), „Справяне с насилието срещу деца“ (Джени, 2014), „Домашно насилие и насилие, основано на пола“ (Иванова, 2016).

9 Въпреки че през декември 2018 г. НСЗД одобри проекта за НСД (2019 – 2030 г.), работата по Стратегията впоследствие бе замразена поради противоречивите обществени реакции.

което може да е заложено в модела на проучването и да дава приоритет на по-успешните услуги и случаи, за сметка на евентуално по-спорни.

## Методология

Техническото задание изисква изследователският екип да съчетава международни и национални експерти. Във връзка с това изследването беше координирано от консорциум, съставен от международна консултантска фирма, насочена към реформата на социалната политика и социалните услуги – „Фресно“ (Fresno the right link), и българска консултантска фирма, насочена към реформата на публичните услуги и подпомагане на основните права – ПиЕмДжи (PMG consulting). Съчетанието на международно сравнение и здраво вкоренен контекстен опит се оказа продуктивно както за обсъжданията в рамките на международния екип, така и при консултациите с правителството, гражданското общество и УНИЦЕФ.

Екипът беше съставен от следните експерти със съответните функции:

Експерт	Функция
Хосе-Мануел Фресно	Ръководител на екипа. Методологичен модел. Общ преглед. Социални услуги.
Роберта Чекети	Международен експерт по закрила на детето. Оценка на националното законодателство и политики съгласно националните стандарти, фокус върху насилието срещу деца, международно сравнение на добри практики. Водещ автор на глава 1 (правен и политически контекст).
Филип Гунев	Експерт по публично управление. Координиране на екипа от местни експерти. Водещ автор на глава 2 (структура) и глава 4 (човешки ресурси в социалната сфера) и специален фокус върху финансовото и информационното управление.
Мартин Граматиков	Правен експерт. Оценка на правните и съдебните въпроси, методическа консултация. Водещ автор в описанието на случай на разделяне на дете от семейството.
Велина Тодорова	Експерт по закрила на детето и детско правосъдие. Обща редакция на целия доклад. Водещ автор в описанието на случай, свързан с детското правосъдие.
Надя Шабани	Експерт по закрила на детето. Цялостна партньорска проверка на доклада. Водещ автор в описанието на случай, свързан с детското правосъдие.
Славянка Иванова	Координатор на изследването на терен. Разработване на изследователска методика, включително етични стандарти, координация на набирането на респонденти, провеждане на интервюта и фокус групи.
Щефан Мейер	Координатор на изследването. Цялостно оперативно координиране, връзка с УНИЦЕФ. Водещ автор на глава 3 (изпълнение).
Мария Карайотова	Техническа подкрепа за изследването. Проучване на социалните услуги, финансиране на СЗД. Глава 4 (човешки ресурси в социалната сфера).
Грета Цекова	Техническа подкрепа за изследването. Глава 2 (структура на СЗД).
Скай Бейн	Техническа подкрепа за изследването. Библиография и осигуряване на качеството.



Изследването приложи диверсифициран подход към събирането на доказателства, основан изцяло на първично изследване. Бяха приложени следните методи:

Методи	Подход
Преглед на литература	С любезното съдействие на офиса на УНИЦЕФ беше направен цялостен преглед на литературата.
Преглед на административни данни	АСП осигури достъп до потребителски данни. Те бяха обработени и включени в описанието на случаи в съответните глави.
Интервюта с ключови информатори	Бяха проведени поредица интервюта с ключови респонденти на политическо равнище, някои от които бяха интервюирани неколккратно по време на изследователския процес.
Фокус групи с организации на гражданското общество	Застъпници за правата на децата и доставчици на услуги за закрила на детето бяха включени в системни консултации в началото и в края на изследването.
Проучване на работната сила в социалната сфера	Проучването беше проведено като отворена консултация с членове на ОЗД. Дял на отговорилите: 712 пълни отговори от 835 служители. За по-подробна информация вж. Приложение 2, раздел 3 – проучване на човешките ресурси в социалната сфера.
Интервюта с първични носители на права и с лица, полагащи грижи	Бяха интервюирани общо 10 деца и 11 родители. Вж. приложението за подробен протокол от изследването, включително етични съображения.
Интервюта с доставчици на услуги	Бяха интервюирани общо 34 доставчици на социални услуги и 8 водещи на случаи в ОЗД. Вж. приложението за подробен протокол от проучването.

Бяха **избрани три населени места за работа на терен**. Фокусът беше насочен така, че информация от първа ръка за работата на СЗД да се получи от места, които осигуряват вариантност от гледна точка на: 1) отдалеченост; 2) градски/селски характер; 3) големина на града; 4) (не) са били обект на пилотни дейности по закрила на детето, подкрепени от големи инвестиции. В резултат бяха избрани общините Стара Загора, Враца и Кнежа.

Бяха **описани и анализирани случаи**, като бе следван общ подход за съчетаване на първичния случай с общия политически контекст на конкретния проблем. Всички случаи бяха организирани в следните раздели: 1) описание на конкретния случай; 2) общи определения на проблема; 3) действащи лица, структури и протоколи; 4) изпълнение и предизвикателства; 5) ефективност и въздействие на социалната интервенция; 6) човешки ресурси – кадрово обезпечаване, обучение, стимули, контрол; 7) гласовете на децата – участие и закрила; 8) социална инфраструктура и институционална координация; 9) препоръки.

Обобщението на **интервютата с първични носители на права**, с лица, полагащи грижи, и с доставчици на услуги е представено в таблица 1 – обобщен преглед на всички интервюта. Подробен списък на всички заинтересовани страни, включително техният профил, изследователската методика и кодът на интервюто, са възпроизведени в Приложение 2, раздел 2: ИНТЕРВЮТА.

**Таблица 1. Обобщен преглед на всички интервюта**

	Разработващо политика лице	Доставчик на услуги	Водещ случай	Родител / възрастен	Деца
Централно	9	-		-	-
Враца	-	11	2	5	4
Стара Загора	-	13	3	3	3
Кнежа	-	9	3	3	3
<b>ОБЩО</b>	<b>9</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>10</b>

Подробна разбивка на методиката за работа на терен, процесът на подбор, прилагането и предизвикателствата в етапа на работа на терен, както и общите констатации, са представени в Приложение 2, раздел 1 – методика на първичното изследване. В това приложение също така е представено подробно спазването на етичните изследователски протоколи и насоки, които бяха изложени във Въстъпителния доклад.

Участниците в екипа от местни експерти бяха в постоянен контакт както в София, така и на трите места, където се провеждаше изследването на терен. Бяха проведени и две **посещения на международните експерти**, за да се съгласуват изследователските въпроси и методологията на въстъпителния етап, както и да се валидират първоначалните констатации след приключване на изследователския процес.

Мисия	Цели
Проучвателна мисия и формулиране на задачата	Преди представянето на Въстъпителния доклад на 31 октомври 2018 г. ръководителят на екипа Хосе-Мануел Фресно посети София, за да проведе срещи с УНИЦЕФ и с представители на правителството, както и кръгла маса с НПО.
Мисия за валидиране	След приключването на Вариант 0 на доклада на 7 – 10 май 2019 г. Роберта Чекети проведе среща за валидиране в МОН (със зам.-министър Деница Сачева), в МТСП (със зам.-министър Зорница Русинова) и в АСП (с директора на дирекция „Закрила на детето“ Емил Тодоров). Бяха проведени кръгла маса с НПО и различни посещения на място.

Сред ограниченията на методологията е важно да се спомене трудният достъп до първичните носители на права, с посредничеството на АСП. Макар местните служители на терен да положили много усилия, логистиката за достъп до децата и лицата, полагащи грижи за тях, се оказва трудна и предизвика сериозни забавяния в планирания график.

## Благодарности

Бихме искали да изразим своята благодарност за изследователската подкрепа и обратната информация по Въстъпителния доклад, която получихме от Правителството на Република България. Специално сме задължени на екипа на МТСП (зам.-министър Зорница Русинова), на МОН (зам.-министър Деница Сачева) и на АСП (директора на дирекция „Закрила на детето“ Емил Тодоров). Изследователският екип би желал да изрази своята дълбока признателност за изключителната отзивчивост на ДАЗД и АСП при обсъждането на въпроси на политиката, получаването на достъп до административни данни и за улесняването на контакта с клиентите на СЗД. Екипите на ОЗД в Стара Загора, Враца и Кнежа ни оказаха изключителна помощ и бяха искрено ангажирани да подкрепят изследването.

Бихме искали да благодарим на всички детски правозащитни организации, които взеха участие в кръглите маси в началото на проучването през октомври 2018 г. и за валидиране на находките през май 2019 г., а именно на „Амалипе“, „Анимус“, Български хелзински комитет, фондация „Сийдър“, „Надежда и домове за децата“, Международна социална служба, Ноу-хау център за алтернативна грижа за деца, фондация „Лумос“, Национална мрежа за децата и фондация „За нашите деца“. Техните задълбочени познания и коментари бяха изключително полезни.

За високо професионалната и същевременно изключително деликатна работа с децата респонденти и с техните родители бихме искали да благодарим на фирма НОЕМА, ръководена от Маргарита Боева, и на нейния екип: Славянка Иванова (старши изследовател), Боян Григоров, Венера Николова, Маргарита Тодорова, Катрин Дикова, Димитър Хубанов (транскрибиране на записите и резюмиране).

Това изследване нямаше да бъде възможно без професионалните насоки на екипа на УНИЦЕФ България: Милена Харизанова, Даниела Колева и Десислава Енчева.



UNICEF/UN064 5/Nikolov

# ПРАВНА РАМКА И РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ

---



# ПРАВНА РАМКА И РАМКА НА ПОЛИТИКИТЕ

## 1.1. Основни законови и подзаконови актове за закрила на детето

В България правната основа на закрилата на детето е залегнала в Конституцията от 1991 г. и в редица важни закони и подзаконови актове, влезли в сила след това и изменяни многократно. Тези закони и политики са разработвани в различно време и с различно темпо, не непременно като взаимосвързани и положени върху една съгласувана основа на системата за закрила на детето. Най-важните сред тях са:

- **Конституцията на Република България** от 1991 г. Нейният член 14 гласи: „Семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото“. По-нататък чл. 47 също подчертава отговорността на родителите за отглеждането и възпитанието на техните деца и ангажимента на държавата да им оказва помощ в съответствие със задълженията, залегнали в Конвенцията за правата на детето<sup>10</sup>. Конституцията възлага на държавата задължението да оказва закрила на изоставените деца, но не предвижда конкретно задължение за закрила на децата, които са в риск от злоупотреба, пренебрегване или експлоатация. Може да се приеме обаче, че задължението да се осигурява особена закрила и грижа на децата включва и тази функция. Конституцията също така постановява, че условията и редът за ограничаване или отнемане на родителски права се определят със закон (член 47 (5)).
- **Законът за закрила на детето (ЗЗД)**<sup>11</sup> и Правилник за прилагането му. ЗЗД е приет през 2000 г., а през 2003 г. е основно ревизиран, като впоследствие е изменян неколкосткратно<sup>12</sup>. Както гласи чл. 1(1), ЗЗД „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 и физически лица в такива дейности“. С него се създават органите, които отговарят за закрилата на детето.
- **Законът за социалното подпомагане (ЗСП)**<sup>13</sup> и Правилникът за прилагането му<sup>14</sup> са приети през 1998 г. и са изменяни няколко пъти впоследствие (последното изменение с допълнение е от 2016 г.). Важно е да се отбележи, че на 22 март 2019 г. беше обнародван нов Закон за социалните услуги<sup>15</sup>, който ще влезе в сила на 1 януари 2020 г. Той ще доведе до съществена промяна на Закона за социалното подпомагане и Закона за закрила на детето (вж. карето по-долу в главата). ЗСП определя видовете социално подпомагане и социалните услуги, предоставяни на уязвими граждани в България, включително деца. С него се създават Агенцията за социално подпомагане и нейните териториални структури, в рамките на които работят отделите „Закрила на детето“.
- **Семейният кодекс**<sup>16</sup> урежда правата на родители и децата в семейството, както и въпроси като брак, развод, родство и осиновяване. Той съдържа също така отделна глава, посветена на отношенията между родителите и децата. В нея се регламентира, че децата имат право да бъдат отглеждани и възпитавани по начин,

10 ООН 1989. Конвенция за правата на детето, чл 18.2.

11 ПрРБ, 2000. Закон за закрила на детето.

12 Последно изменен през 2019 г.

13 ПрРБ, 1998. Закон за социалното подпомагане (ЗСП).

14 ПрРБ, 1998. Правилник за прилагане на ЗСП.

15 ПрРБ, 2019. Закон за социалните услуги.

16 ПрРБ, 2009. Семейен кодекс

който да осигурява тяхното нормално физическо, умствено, нравствено и социално развитие (чл. 124); а също че родителите нямат право да използват насилие, както и методи на възпитание, които уронват достойнството на детето [чл. 125(5)].

- **Законът за семейни помощи за деца** урежда семейните помощи, предназначени да помогнат на родителите и семействата да покрият разходите, свързани с раждане и отглеждане на деца. Семейните помощи се отпускат в брой или в натура под формата на стоки и/или услуги за детето и са еднократни или месечни. Родителите могат да кандидатстват преди детето да навърши едногодишна възраст, ако майката не получава парични обезщетения за майчинство и ако семейство е с ниски доходи. Правото на месечни помощи за отглеждане на дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст, се определя с подоходен тест и тези помощи са най-разпространеният вид семейни помощи. На 16 октомври 2018 г. Европейският комитет по социални права прие решение, че някои разпоредби в Закона за семейни помощи за деца нарушават чл. 16 от Европейската социална харта (правото на социална, правна и икономическа закрила). По-специално Комитетът прие за дискриминационни разпоредбите за спиране/прекратяване на семейните помощи за деца, които не посещават училище, и за малолетни/непълнолетни деца, които са станали родители.<sup>17</sup>
- **Националната стратегия за детето (2008 – 2018 г.)**<sup>18</sup> е основният стратегически документ за правата на децата в България. Националната стратегия определя приоритетните направления и действия за подобряване на правата и благосъстоянието на децата в България и има за цел да представи цялостен план за действие за децата и младите хора. В приоритетите на Националната стратегия за 2008 – 2018 г. са включени алтернативната грижа за деца, защитата на децата от всякакви форми на злоупотреба, насилие и експлоатация и осигуряване правото на справедливо и законосъобразно отношение към децата правонарушители.
- **Национална програма за закрила на детето** се приема всяка година от Министерския съвет. Тя служи като оперативен план за НСД и определя задълженията на всички държавни институции в изпълнение на дейностите за гарантиране и спазване на правата на децата в Република България в съответствие с техния най-добър интерес.<sup>19</sup>
- **Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България 2010 – 2025 г.“**<sup>20</sup>. Тя определя политиката за преминаване от институционална грижа към грижа в общността и включва „пътна карта“ за последователно пренасочване на инвестициите от институционална грижа към грижа в семейна среда. Към стратегията е разработен и план за действие за нейното изпълнение. Първият план за действие е приет през 2010 г.<sup>21</sup> и е последван от ежегодни доклади за наблюдение. През октомври 2016 г. е приет втори план за действие.<sup>22</sup>

17 Вж. Европейски комитет по социални права, Решение по жалба на Тръста за равни права (Equal Rights Trust) срещу България, Complaint No. 121/2016, 16 октомври 2018 г.

18 ПрРБ, 2008. Национална стратегия за детето 2008 – 2018 г.

19 Изготвянето на НСД се предвижда в ЗЗД. НСД и оперативните планове към нея осигуряват добра възможност за парламентарен контрол и надзор на гражданското общество

20 ПрРБ, 2010. Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България 2010 – 2025 г.“

21 ПрРБ, 2010. План за действие за изпълнение на националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“

22 ПрРБ, 2016. Актуализиран план за действие за изпълнение на националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“

- **Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца 2017 – 2020 г.**<sup>23</sup> и **Планът за действие** за нейното изпълнение (2017 – 2018 г.)<sup>24</sup> определят превенцията на всякакви форми на насилие срещу деца (физическо, емоционално, сексуално) във всички видове среда (семейна, образователна, алтернативна грижа, институции, дигитална среда, наказателни институции) като приоритет за правителството. Планът за действие представя различните структури и процедури, а също и ресурсите – човешки, материални и финансови – за изпълнение на програмата.
- От гледна точка на законодателството, свързано с достъпа на децата до правосъдие, основните разпоредби се съдържат в **Наказателния кодекс**<sup>25</sup> и **Наказателно-процесуалния кодекс**<sup>26</sup>, както и в **Закона за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните** (в сила от 1958 г., последно изменен през 2016 г. – ЗБППМН)<sup>27</sup>. Този закон е основният стълб на българската система за детско правосъдие. Въпреки че към момента на приемането му е смятан за положителна стъпка, тъй като установява отделна система за справяне с правонарушенията, извършвани от деца (като ги отклонява от системата на наказателното правосъдие), той продължава да е остарял и с твърде наказателен характер, независимо от измененията, приемани от 2001 г. насам. През последните 20 години са правени няколко опита за стартиране на реформа в системата за детско правосъдие. Последната включва: 1) документи за политиката, приети от правителството: **Концепция за държавна политика в областта на правосъдието за детето (2011 г.)**, **Пътна карта за изпълнение на Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието за детето (2013 г.)**<sup>28</sup> и **Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система (2015 г.)**; 2) инвестиране в системата и нейното подобряване от страна на швейцарско-български проект, изпълнен от Министерството на правосъдието (2012 – 2017 г.); и 3) напреднал етап на изготвяне в Министерството на правосъдието на **Закон за отклоняване от наказателно производство и налагане на възпитателни мерки на непълнолетни лица (ЗОНПНВМНЛ)**, който е резултат от безпрецедентен диалог между основните заинтересовани лица от правителството и неправителствения сектор, включително съдебната власт, през 2013 – 2016 г.<sup>29</sup>

## 1.2. Общо законодателство, политики и спазване на международните стандарти

В този раздел се анализират по-подробно законите и подзаконовите нормативни актове, които са в основата на системата за закрила на детето в България. Напомняме, че настоящото изследване използва определението на УНИЦЕФ за това какво представлява системата за закрила на детето, а именно: „Съвкупност от закони, политики, регламенти

23 ПрРБ, 2017. Национална програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца 2017 – 2020 г.

24 ПрРБ, 2016. Актуализиран план за действие за изпълнение на националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“

25 ПрРБ, 1968. Наказателен кодекс

26 ПрРБ, 2006. Наказателно-процесуален кодекс

27 ПрРБ, 1958. Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните

28 В: [www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=1703](http://www.strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=1703) also at: <http://legalworld.bg/47087.mp-podgotvia-otdelen-nov-zakon-za-detskoto-pravosydie.html> accessed 30.09.2017. Вж. още Мичева, В. 2016 г.

29 Коалиция от неправителствени организации осъществи обществена кампания в подкрепа на процеса, вж. още на: [http://www.capital.bg/politika\\_i\\_ekonomika/obshtestvo/vsichko\\_za\\_pravata\\_ni/2015/09/24/2615375\\_shans\\_za\\_spravedlivo\\_detsko\\_pravosudie/?](http://www.capital.bg/politika_i_ekonomika/obshtestvo/vsichko_za_pravata_ni/2015/09/24/2615375_shans_za_spravedlivo_detsko_pravosudie/?) <http://deca.bg/act-now-item/childhood-with-no-bars/> <http://nmd.bg/natsionalna-mrezha-za-detsata-izrazi-stanovishte-otnosno-zakon-za-izmenenie-i-dopalnenie-na-nakazatelniya-kodeks/> accessed 30.05.2019. Вж. СоЕ. 2015б и допълнително на: <http://www.socialplatform.org/blog/civil-dialogue-in-bulgaria-two-versions-of-the-same-story/>

и услуги, необходими във всички социални сектори – по-специално в социалното подпомагане, образованието, здравеопазването, сигурността и правосъдието – в подкрепа на превенцията и реагирането на рисковете, свързани със закрилата (...)“<sup>30</sup>.

Действащото законодателство е оценено от гледна точка на международните договори и стандарти, свързани със закрилата на детето и ратифицирани от България. За конкретните изследователски въпроси вж. Приложение 2, раздел 6. В следващите раздели се анализират подробно законите и подзаконовите нормативни актове във връзка с някои ключови теми, изискващи закрила на детето, а именно: насилието срещу деца, децата, лишени от родителска грижа, и деца в конфликт със закона.

### 1.2.1. Закон за закрила на детето

Законът за закрила на детето (ЗЗД) полага основата за изграждане на система за закрила на детето в България. Законът е приет, за да отговори на необходимостта от справяне с основното предизвикателство за децата в България в края на деветдесетте години, а именно високото ниво на институционализация на децата, лишени от родителска грижа, които по това време възлизат на 2% от детското население.<sup>31</sup>

Законът дефинира<sup>32</sup> закрилата на детето като „система от законодателни, административни и други мерки за гарантиране *правата на всяко дете*“<sup>33</sup>. Независимо от това действителният му обхват е по-тесен, тъй като определя основно мерките за закрила на децата в риск, както в семейна среда, така и извън нея (т.е. и в специализирани социални услуги/институции). По този начин той се свързва с разпоредбите на Конвенцията за правата на детето относно алтернативната грижа за децата (по-специално, но не само член 20). Следователно законът има по-голямо отношение към раздела за децата без родителска грижа и ще бъде анализиран по-задълбочено в параграф 1.4 по-долу.

В закона са внесени значителни изменения през 2003 г., като чл. 1 регламентира, че всички деца имат право на закрила, а специална закрила се предоставя на децата в риск (чл. 5). Измененията от 2006 г. предвиждат държавната политика за закрила на детето да се осъществява въз основа на Национална стратегия за детето, приета от Народно събрание по предложение на Министерския съвет и изградена върху принципите на този закон. Предвижда се стратегията да включва цялостна визия и да дава насоката за реализиране на правата на детето в България, да определя и насочва всички необходими правни реформи в областта на правата на децата. Освен това за изпълнение на Националната стратегия за детето Министерският съвет приема Национална програма за закрила на детето, предложена от министъра на труда и социалната политика и председателя на Държавната агенция за закрила на детето [чл. 1 (3)].

Тази разпоредба може да се основава на два основни фактора. Първо, на препоръката на Комитета по правата на детето да се разработи всеобхватна политика за децата и да се осигури ефективна оценка за прилагането на Конвенцията в страната.<sup>34</sup> Второ, на постигнатото шест години след влизането в сила на ЗЗД съгласие, че политиката за децата в България трябва да се ръководи от документ, приет от законодателната власт, който да осигури по-широка перспектива за координация, секторни политики, разглеждане на

30 УНИЦЕФ, 2008, чл. 12 – 13 [Стратегия на УНИЦЕФ за закрила на детето]

31 УНИЦЕФ, 2018а, Лумос, 2014, 2015а

32 Правилникът за прилагане на Закона за закрила на детето, приет през 2003 г., е анализиран в раздел 1.4 по-долу – относно осигуряването на алтернативна грижа за деца. Правилникът урежда изключително реда и процедурата за прилагане на мерките за закрила на детето, включени в ЗЗД, лицензирането на доставчиците на социални услуги за деца, отпускането на помощи, включително финансови, за деца, както и наблюдението върху зачитането на детските права.

33 ПрРБ, 2000. Закон за закрила на детето 2000, допълнителни разпоредби, § 1. 1 от 2003 г. (курсивът наш)

34 CRC/C/15/Add.66 от 24 януари 1997, параграфи 3 и 21.



различни въпроси и бюджети.<sup>35</sup>

Законът определя също така органите, отговорни за закрилата на детето, както на ниво политика (Държавна агенция за закрила на детето), така и на оперативно ниво (дирекция „Социално подпомагане“). Той създава и правно основание на инфраструктурата за координация, като посочва съответните министерства и определя техните отговорности.

Органите за закрила на детето са: председателят на Държавната агенция за закрила на детето, министърът на труда и социалната политика, министърът на вътрешните работи, министърът на образованието и науката, министърът на правосъдието, министърът на външните работи, министърът на културата, министърът на здравеопазването и кметовете на общини.<sup>36</sup> Това междусекторно сътрудничество е предвидено и в Координационния механизъм за взаимодействие при работа по случаи на деца жертви на насилие или в риск от насилие, както и при кризисна интервенция.<sup>37</sup> Независимо от това, освен Министерството на образованието и науката, което чрез Закона за предучилищното и училищното образование е поело своя дял от отговорността в системата за закрила на детето<sup>38</sup>, както ще видим по-долу, закрилата на детето не е интегрирана в други секторни закони и правилници за прилагане.

Значението на координацията на равнище министерства и на различните административни равнища е в центъра на системата за закрила на детето и е подчертано в Общ коментар № 13 на Комитета по правата на детето, както и в Дискусионния документ на ЕК относно координацията и сътрудничеството в интегрираните системи за закрила на детето.<sup>39</sup>

Подкрепата за родителите и за лицата, полагащи грижа, е една от основните интервенции в рамките на стълба за превенция на всяка система за закрила на детето.<sup>40</sup> Член 8 от ЗЗД определя правата и задълженията на родителите, настойниците и полагащите грижа лица. Законът посочва в чл. 21, че една от функциите на дирекция „Социално подпомагане“ е да дава съвети и консултации по отглеждането и възпитанието на децата. Независимо от това законът не дава по-конкретна и подробна информация за начина, по който трябва да се предоставя тази подкрепа. Второ, помощта за родителите/полагащите грижа лица не е обща мярка, а се активира само след като децата бъдат идентифицирани като деца в риск и/или когато родителите/настойниците поискат такава.

Както ще видим в раздел 1.3. по-долу, Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца се опита да запълни тази празнина, като предвиди разработване на програми за позитивно родителство с цел предотвратяване на насилието срещу деца. Фокус върху подкрепата за добро и отговорно родителство е включен също и в Националната стратегия за детето (2008 – 2018 г.).

35 Новият Закон за социалните услуги въвежда изменения в Закона за закрила на детето. Някои от тях са посочени в текста на каре 1 по-долу. Тъй като законът ще влезе в сила през януари 2020 г., те не са подробно разгледани тук.

36 Координацията на политиката за закрила на детето се осъществява чрез консултативен орган – Националния съвет за закрила на детето. Неговите функции и състав са анализирани в глава 2.

37 Вж. 1.3. Насилие срещу деца, по-долу

38 Законът за предучилищното и училищното образование предвижда задължение на образователната система да предотвратява насилието срещу деца и да насърчава позитивната дисциплина. За по-подробна информация вж. по-долу.

39 Общ коментар 13, вж. UN CRC, 2011. Правото на детето на свобода от всички форми на насилие, вж. раздел VI „Национална рамка за координация относно насилието срещу деца“. Дискусионен документ на Европейската комисия, вж. ЕК (ГД „Правосъдие и потребители“), 2015 г. По-подробен анализ на структурата на системата за закрила на детето е направен в глава 2.

40 Вж. UN CRC, 2011. Правото на детето на свобода от всички форми на насилие, параграф 47: „Мерките за превенция включват, но не се ограничават само до: (...) (и) Подпомагане на родители и полагащи грижа лица да разберат, приемат и прилагат добра практика за отглеждане на децата, основана върху познания относно правата на детето, развитието на детето и техниките за положително дисциплиниране, така че да се укрепи капацитетът на семействата да полагат грижи за децата в безопасна среда.“

Законът за закрила на детето се съсредоточава предимно върху реагирането в случаи на пренебрегване, изоставяне и насилие срещу деца в различни видове среда. Фокус върху първичната, вторичната и третичната превенция (на разделянето на семейството, на насилието срещу деца или на експлоатацията) отсъства. Например, законът не предвижда никаква конкретна отговорност на Министерството на образованието или Министерството на здравеопазването за подкрепа на родителите в ролята им на отглеждащи деца или за предотвратяване на агресивно поведение, или за идентифициране и насочване на деца в риск чрез домашни посещения. Законът за закрила на детето следователно не може да съставлява сам по себе си една холистична система за закрила на детето, въвеждаща правно задължение на органите за закрила на детето да работят в рамките на цялостен процес – от превенцията, през идентифицирането и подаването на сигнали до помощта и последващите действия. Други закони и политики допълват разпоредбите, включени в Закона за закрила на детето.

Например **Законът за предучилищното и училищното образование**, приет през 2015 г., добавя основни задължения, свързани с превенцията на насилието и с ролята на училищната система в тази превенция.

Законът предвижда например училищната и предучилищната система да утвърждават позитивна дисциплина в рамките на своята отговорност да осигуряват подкрепа за личностното развитие на децата и учениците (чл. 174). Позитивната дисциплина се определя като мерки и подходи, гарантиращи изслушване на детето и ученика, осъзнаване на причините за проблемното му поведение и предоставяне на възможност то да усвои добри поведенчески модели за себе си и спрямо останалите.

Съгласно член 178 общата подкрепа за личностно развитие трябва включва и дейности по превенция на насилието и преодоляване на проблемното поведение.

Разработването на дейности за превенция на насилието е оставено на отговорността на всяка детска градина/училище, но законът (чл. 185) посочва какво може да включват те:

1. изготвяне съвместно с учениците на правила за поведението им в паралелката;
2. разглеждане на теми от гражданското, здравното и интеркултурното образование в часа на класа, в заниманията по интереси и във факултативните часове;
3. партньорство с родителите;
4. дейности за развитие на компетентностите на всички членове на училищната общност.

В член 186 се посочват и примери за дейности, които детските градини и училищата могат да предприемат за преодоляване на проблемното поведение (то не е дефинирано, но може да се предположи, че означава агресивно/насилническо поведение). Разрешаването на конфликти е една от предложените стратегии.

Допълнително е разработен и механизъм за противодействие на тормоза и насилието в институциите от системата на предучилищното и училищното образование.

### 1.2.2. Закон за социално подпомагане

Законът за социално подпомагане е общ закон, който урежда социалното подпомагане, на което имат право нуждаещите се лица. В него се прави разграничение между парични помощи/помощи в натура и социални услуги. Законът определя отговорността за предоставяне на социално подпомагане – тя е на Агенцията за социално подпомагане (АСП) и нейните дирекции „Социално подпомагане“ на общинско равнище. В него са уредени социалните услуги, които се използват за изпълнение на мерките за закрила на детето, установени в Закона за закрила на детето.

Следователно ЗСП не регулира дейностите за закрила на детето. Всъщност нормативният акт, който прави това, е Правилникът за прилагане на Закона за закрила на детето<sup>41</sup>. В ЗСП все пак има две препратки към децата: че в дирекциите „Социално подпомагане“ трябва да се създадат отдели „Закрила на детето“ [чл. 5(6)] и че една от функциите на АСП е чрез регионалните дирекции за социално подпомагане да поддържа регистри на децата, които могат да бъдат осиновени, на осиновяващите и на утвърдените приемни семейства [чл. 6(1)10]<sup>42</sup>.

Член 6 (3) предвижда задължение на министъра на труда и социалната политика да утвърждава политика за кариерно развитие на социалните работници, но не посочва необходимост от разработване на специална обучителна програма и обучение по закрила на детето за тези работници.

**Правилникът за прилагане на ЗСП** (приет през 1998 г. и изменян неколккратно) определя както социалното подпомагане, така и социалните услуги, които са насочени към децата.

Например член 9 определя правото на семейството на месечна социална помощ за деца в зависимост от това на каква възраст са децата, какъв е техният статут (ходят ли на училище или не), дали са сираци или са настанени в семейства на роднини или близки/приемна грижа (чл. 9).

В член 36 са посочени социалните услуги, предоставяни в общността и в специализираните институции. Предоставяните в общността услуги, насочени към децата, включват:

- социални услуги в домашна среда;
- дневни центрове за деца с увреждания;
- социални услуги от резидентен тип, в т.ч. центрове за настаняване от семеен тип за деца, центрове за настаняване от семеен тип за деца с увреждания;
- звена „Майка и бебе“;
- центрове за работа с деца на улицата;
- приемна грижа.

Към социалните услуги за деца, предоставяни в специализирани институции, се причисляват домовете за деца, лишени от родителска грижа.

Правилникът (в чл. 40а и чл. 41) установява също минимални стандарти за социалните услуги, предоставяни в специализирани институции и в общността, от гледна точка на местоположение и материална база. Това са стандарти, свързани с:

- достъпност, битова и околна среда, помещения;
- хранене/храна;
- здравни грижи;
- образователни услуги;
- организация на свободното време и личните контакти;
- критерии за специализиран и обслужващ персонал.

Освен това чл. 41а установява допълнителни стандарти за институциите от семеен тип, предназначени за деца и младежи с увреждания. Те засягат предимно медицинските грижи и се установяват и контролират от Министерството на здравеопазването.

И накрая, правилникът предвижда създаване на обществени съвети на общинско равнище, които отговарят за упражняването на контрол върху качеството на социалните услуги в съответствие с утвърдените критерии и стандарти.

41 Вж. раздел 1.4. по-долу

42 Същата разпоредба е предвидена в Семейния кодекс (чл. 83).

## Каре 1. Основни разпоредби на новия Закон за социалните услуги (2019 г.)

Новият Закон за социалните услуги е приет на 22 март 2019 г., като ще влезе в сила на 1 януари 2020 г. Предстои да бъдат приети редица подзаконовни нормативни актове, свързани с него, включително правилник за прилагането му. Той също ще наложи промени в Закона за социално подпомагане и Закона за закрила на детето. Този закон променя цялостно развиването и прилагането на социалните услуги в България по отношение на тяхното определяне, достъпност, подход и качество, тяхното планиране и финансиране.

Основните промени, предвидени в законодателството, засягат следното:

1. Разграничение между **общодостъпни социални услуги и специализирани социални услуги, достъпни след изготвяне на предварителна оценка;**
2. Основните целеви групи включват хора/деца в риск и деца с увреждания;
3. **Услугите не се дефинират като места**, а от гледна точка на продължителност, среда за предоставяне, категории потребители, дейности, цели и др.;
4. Необходимостта социалните услуги да използват **интегриран подход**; не комбинация от отделни услуги, а подход, който има за цел да осигури лесен достъп и взаимодействие между тях;
5. Много голямо внимание се отделя на **качеството на социалните услуги** – от предоставянето им до очаквания резултат. За да се гарантира това ново законово изискване, се създава **нова Агенция** за качеството на социалните услуги, както и за регистрация и лицензиране на доставчици на социални услуги.

Когато става въпрос за промени, конкретно свързани с детето, по-забележимите от тях са:

1. **Регламентиране на координационните механизми**
  - а) при непосредствен риск от изоставяне на дете след раждане;
  - б) за предотвратяване на изоставяне на дете с увреждане;
  - в) при насилие;
  - г) за защита на дете жертва на насилие или експлоатация.
2. **Закриване на всички останали институции** (с ясни и фиксирани срокове за това) и **забрана за настаняване на деца до 3-годишна възраст в резидентна грижа**, освен като крайна мярка.

### 1.2.3. Семейен кодекс<sup>43</sup>

Съгласно Семейния кодекс (чл. 122) и в съответствие с чл. 18.1 от КПД<sup>44</sup> родителите носят обща отговорност за отглеждането на децата си и следва да им осигуряват издръжка до навършване на 18-годишна възраст, а ако продължават обучението си във висше учебно заведение и са икономически зависими от родителите – до навършване на 25-годишна възраст. Въпреки това, тъй като урежда изключително частноправни въпроси, Семейният кодекс не дава никакви правни основания, задължаващи държавата да подкрепя родителите в ролята им на отглеждани деца (което би било предмет на публичното право), и нито един друг национален акт не прави това.

Семейният кодекс урежда и задълженията на децата да уважават своите родители,

<sup>43</sup> ПрРБ, 2009. Семейен кодекс

<sup>44</sup> Чл. 18.1 от КПД: „Държавите – страни по Конвенцията, полагат всички усилия за осигуряване при признаването на принципа, съгласно който двамата родители носят обща отговорност за отглеждането и развитието на детето. Родителите или според случая законните настойници носят първостепенна отговорност за отглеждането и развитието на детето. Висшите интереси на детето са тяхна основна грижа“.

баби, дядовци и членове на семейството, като също така потвърждава и разпоредбата в Закона за закрила на детето, съгласно която родителите трябва да отглеждат и възпитават децата си с уважение и без да използват насилие и методи на възпитание, които уронват достойнството им [Член 125(2)].

#### 1.2.4. Национална стратегия за детето (2008 – 2018)<sup>45</sup>

В уводната част се прави препратка към Конвенцията за правата на детето и се посочва, че политиката се основава на залегналите в тази конвенция принципи, без да се изброяват. По-долу в текста, в оперативната част, се цитира висшият интерес на детето (чл. 3 от КПД) във връзка с осиновяването (основна цел при осиновяването е то да бъде обусловено от интереса на детето) и във връзка с превенцията на противоправното поведение на малолетните и непълнолетните (настаняването на деца в поправителни институции не винаги е в техния най-добър интерес).

Член 2 от КПД (Недискриминация) е цитиран в приоритетната област, свързана с правото на идентичност и защита срещу дискриминация. Предвидени са мерки за противодействие на дискриминацията по отношение на момичетата и етническите малцинства. От друга страна, стратегията не предвижда конкретни мерки за борба с дискриминирането на деца с увреждания.

Въпреки че стратегията няма като конкретна цел закрилата на детето, цели за закрила на детето се откриват в следните области:

- 1) Семейна среда. Сред приоритетите в тази област са посочени: подкрепа за родителите в ролята им на отглеждачи децата, запълване на пропуските в услугите за деца и семейства в общността, необходимост от правителствени политики в подкрепа на услугите за дневна грижа, правна помощ и социално подпомагане на родителите на общинско равнище. Въпреки че националната стратегия не въвежда правни задължения, буквата на тези разпоредби, изглежда, е в съответствие с член 18, параграф 2 от Конвенцията за правата на детето<sup>46</sup>.
- 2) Алтернативна грижа за децата. Приоритет на настаняването на деца в семейства на роднини или близки и в приемни семейства пред настаняването в институции. Осигуряване на стандарти и по-добро качество на грижата в институциите, продължаване на деинституционализацията. Тези приоритети са в съответствие с Насоките за алтернативна грижа за децата, и по-специално с принципа на уместност, според който при осигуряване на възможности за алтернативна грижа за децата с приоритет трябва да се ползват „решенията, базирани в семейството и общността“<sup>47</sup>.
- 3) Защита на децата от всякакви форми на злоупотреба, насилие и експлоатация. С приоритети: повишаване осведомеността на широката общественост, повишаване капацитета на специалистите да разпознават случаи на злоупотреба с деца и да подават сигнали, а също и капацитета на системата за закрила на детето за превенция и реагиране на насилието срещу деца, избягване на повторна виктимизация на децата, преодоляване на рисковете в интернет, разработване на системи за предотвратяване на насилие и за възстановяване след преживяно насилие. Тези общи разпоредби са в съответствие с член 19 от КПД и Общ коментар № 13 на Комитета на ООН за правата на детето, по-специално що се отнася до първичната и вторичната превенция на насилието.

45 ПрРБ. 2008. Национална стратегия за детето 2008 – 2018 г.

46 Член 18.2 от КПД: „С цел гарантиране и закрила на правата, изложени в тази Конвенция, държавите – страни по нея, оказват подходяща помощ на родителите и законните настойници при осъществяване на тяхната отговорност по отглеждане на децата и осигуряват създаването на институции, служби и услуги в областта на грижите за децата“.

47 ООН, 2010, параграф 53.



### 1.3. Насилие срещу деца

В този раздел се описват и анализират законите и политиките, които определят правното основание за първична, вторична и третична превенция на насилието срещу деца във всичките му форми и среди, както и реакцията на насилието (от идентифициране до сигнализиране, насочване, разследване, лечение и проследяване).

**Законът за закрила на детето**, освен че установява мерки за закрила на детето, предпазва децата от просия, проституция, порнография, сексуално насилие, физическо и психическо насилие, експлоатация, възпитание с прибягване до насилие, насилствено въвличане в политически, религиозни и синдикални дейности.<sup>48</sup> Този член е в съответствие с член 19, параграф 1 от Конвенцията за правата на детето, тъй като забранява всички форми на насилие във всички среди и разширява защитата, като включва предпазване на децата от просия, насилствено въвличане в политически, религиозни и синдикални дейности.

В ЗЗД се въвежда и задължение сигнали да подават не само специалистите, работещи с деца, но и всяко лице, на което стане известно, че дете се нуждае от закрила. Сигналите могат да се подават в Дирекция „Социално подпомагане“, Държавната агенция за закрила на детето или Министерството на вътрешните работи.<sup>49</sup> Подаването на сигнали е сред

48 Вж. чл. 11 от ПрРБ, 2000 г., Закон за закрила на детето

49 Вж. чл. 7 от Закона за закрила на детето

мерките, предвидени в член 19, параграф 2 от Конвенцията за правата на детето. Друга такава мярка е „разкриване, докладване, отнасяне за разглеждане, разследване, разглеждане и проследяване“. Механизмите за подаване на сигнали включват и национална телефонна линия за деца (тел. 116 111, в съответствие с Решение на ЕК от 2007 г.<sup>50</sup>), която се управлява от Държавната агенция за закрила на детето.

През 2010 г. е въведен **Координационен механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца жертви или в риск от насилие и за взаимодействие при кризисна интервенция**. Той няма статут на правен акт, тъй като е сключен като споразумение за сътрудничество между министъра на труда и социалната политика, министъра на вътрешните работи, министъра на образованието, младежта и науката, министъра на културата, министъра на здравеопазването, председателя на Държавната агенция за закрила на детето, изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане и председателя на Управителния съвет на Националното сдружение на общините в Република България. Целта му е да гарантира бърза реакция и мултидисциплинарен подход в работата по случаи на насилие над деца и да възложи и регламентира конкретните задължения на различните участници в прилагането му.

Съгласно този координационен механизъм сигналът за дете в риск трябва да бъде изпратен на Дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП)/отдел „Закрила на детето“ (ОЗД) в рамките на 1 час (Приложение 1 към споразумението за сътрудничество), като полицията (МВР) и Държавната агенция за закрила на детето също следва да бъдат информирани.

Трябва да бъдат сформирани местни мултидисциплинарни екипи, в които задължително да влизат представител на ДСП/ОЗД (социален работник, отговорен за случая), представител на кмета/общината и представител на полицията. При необходимост могат да бъдат включени и допълнителни членове – от другите органи за закрила на детето.<sup>51</sup>

Очаква се различните специалисти да се включат в работата на мултидисциплинарния екип със своя експертен опит и заедно да решат кои са най-подходящите мерки, които трябва да бъдат предприети в най-добрия интерес на детето, а също и да участват активно в изпълнението на тези мерки.<sup>52</sup>

Независимо от това Законът за закрила на детето не регламентира необходимите услуги „за подпомагане на физическото и психическото възстановяване и социална реинтеграция“ на децата жертви на насилие. Съгласно член 39 от Конвенцията за правата на детето това трябва да се извършва „в среда, благоприятстваща укрепването на здравето, самоуважението и достойнството на детето“. Както ще видим по-долу, някои от тези мерки/интервенции са включени в Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца.<sup>53</sup>

**Законът за защита от домашното насилие**, приет през 2005 г. и неколккратно изменен (включително заглавието му през 2009 г.), също е от значение за защитата на децата от домашно насилие и като свидетели на насилие. Законът урежда мерките за защита, които могат да бъдат налагани със съдебно решене за защита на жертвите на домашно насилие.

50 Европейска комисия, Решение на Комисията от 15 февруари 2007 г. за резервиране на националния номерационен обхват, започващ със 116 за хармонизирани номера при хармонизираните услуги със социална значимост (2007/116/ЕО)

51 Т.е. регионален център по здравеопазване, общопрактикуващ лекар, регионално управление на образованието, директори на училища, прокурор, съдия, представители на доставчика на социални услуги, който работи с детето, и др.

52 В съответствие със ЗСУ, приет през март 2019 г., координационният механизъм ще се въведе в законодателството чрез изменения в допълнителните разпоредби на ЗЗД. Вж. Каре 1. Основни разпоредби на новия Закон за социалните услуги (2019 г.)

53 Понастоящем законодателството не предвижда специализирани услуги. Те са регламентирани в новия Закон за социалните услуги.

Законът съдържа някои конкретни разпоредби, свързани с децата. Например:

В чл. 2 (1) се определя, че когато дете става свидетел на домашно насилие, това се смята за психическо и емоционално насилие над същото дете.

Чл. 3 изброява сред потенциалните извършители на домашно насилие и настойниците, попечителите или приемните родители. Това е особено важно за защитата на децата, настанени във формална грижа, които вече са в уязвимо положение.

Наред с това чл. 5 постановява, че когато има издадена заповед за защита, определеното временно местоживееене на детето трябва да бъде при пострадалия родител или при родителя, който не е извършил насилието, при условия и срок, определени от съда, ако това не противоречи на интересите на детето.

И накрая, чл. 8 постановява, че пострадало лице, което е над 14-годишна възраст, може да подаде молба за издаване на заповед за защита от съда. Когато пострадалото лице е непълнолетно, поставено е под запрещение или е с увреждания, молбата се подава от директора на дирекция „Социално подпомагане“.

Както видяхме по-горе в раздел 1.2, **Семейният кодекс** също защитава децата от насилие при отглеждането им [член 125(2)], както и от детските бракове. Кодексът установява навършени 18 години като минимална възраст за сключване на брак – както за момчета, така и за момичета. По изключение обаче районният съдия може да даде разрешение за сключване на брак на деца, които желаят да встъпят в брак на 16 години (член 6). Въпреки това Комитетът по правата на детето препоръчва на българското правителство да отмени това изключение.

**В Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца** се посочва, че тя е съобразена с редица стандарти на ООН и с европейски стандарти за правата на децата и закрилата на детето.<sup>54</sup> Програмата е насочена срещу физическото, психическото или сексуалното насилие, пренебрегването<sup>55</sup> и домашното насилие<sup>56</sup>. Документът включва статистически данни за формите на насилие, с разбивка по място на извършване, извършители и пол на жертвите, въз основа на случаите, по които е работила системата за закрила на детето през 2015 г. Най-висок процент сред докладваните случаи на насилие над деца се пада на насилието, извършвано в семейството. В програмния документ са включени и отделни абзаци относно случаите на насилие в училищата, по които са работили ОЗД, разпространението на ранните бракове, криминалните и противообществените прояви, трафика и трудовата експлоатация.

Една от стратегическите цели на националната програма е превенцията на домашното насилие над деца. Оперативните ѝ цели предвиждат повишаване на информираността на децата и родителите и ограничаване на случаите на използване на телесно наказание като форма на възпитание. Може да се заключи, че тази мярка се предприема, за да се ускори прилагането на забраната за телесно наказание, предвидена в Закона за закрила на детето и в Семейния кодекс. По-общо казано, чрез тази оперативна цел се заявява намерение да се спазва Конвенцията за правата на детето в частта ѝ за подкрепа на родителите при отглеждането и развитието на техните деца. По-специално програмата предвижда подкрепа на родителите от страна на държавата, социални програми за подпомагане на семейството, образователни мерки, насочени към повишаване на

54 По-специално: Конвенцията на ООН за правата на детето, UN CRC. 2011, чл. 19, чл. 28 (2) и чл. 37 и др.); UN CRC. 2014; СоЕ. 2016; Заключителни наблюдения във връзка с консолидираните трети, четвърти и пети периодични доклади за България, представени на Комитета на ООН по правата на детето, 2016 г.

55 Както е определено в допълнителните разпоредби на Правилника за прилагане на ЗЗД и ПрПБ. 2000. Закон за закрила на детето

56 Както е определено в Закона за защита от домашното насилие.



информираността на родителите за положително отглеждане на децата, използване на позитивни подходи и достъп до информация относно рисковете за децата.<sup>57</sup> Тези мерки имат правно основание в чл. 3 – 4 от Закона за закрила на детето.

Сред стратегическите цели на националната програма е и превенцията на сексуалното насилие и експлоатацията на деца. Оперативните цели включват национална кампания срещу сексуалното насилие, превенция на ранните бракове и намаляване на броя на децата жертви на трафик с цел сексуална експлоатация.<sup>58</sup>

Що се отнася до доказателствената база, програмният документ съдържа ключова част, свързана с показателите за наблюдение. В нея ясно се посочва, че показателите следва да оценяват, наред с другите функции, и степента на въздействие на програмата върху равнището на насилие над деца. Това изглежда е стремеж за оценка на въздействието. Остава да се види дали ще бъде осъществен на практика.

Повишаване капацитета на професионалистите, работещи с деца, и подобряване на междуинституционалното сътрудничество и координация<sup>59</sup> за развитие на интегрирани услуги за деца жертви на насилие<sup>60</sup>, са други две целите на националната програма. За координацията между всички министерства и агенции, отговорни за изпълнението на програмата (общо 12), отговаря Държавната агенция за закрила на детето, чрез междуинституционалния механизъм на междуведомствената работна група „Превенция на насилието и злоупотребата с деца“ към Националния съвет за закрила на детето. Сред участниците в изпълнението на програмата се посочват и НПО. Нито една от тези програми обаче не е придружена от подробни оперативни планове или конкретни бюджетни средства за нейното изпълнение.

**Планът за действие към Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца (2017 – 2018 г.)** няма много солидна доказателствена база. Той предвижда установяване на доказателства за насилие над деца например чрез: национално проучване на насилието над деца (дейност 1.5.1); подобряване на взаимодействието с научната общност с цел извършване на анализ (научни изследвания) по проблемите на насилието, свързано с деца, за промяна на обществените нагласи, базирана на доказателствата (оперативна цел 1.5); обмен на добри практики (например дейност 2.1.3 се отнася до споделяне на постигнатите резултати и добрите практики в превенцията на насилието в детски градини и училища). Въпреки това планът за действие не посочва изрично дали някоя от избраните програми е била вече оценена като ефективна (например включените в пакета INSPIRE<sup>61</sup>). Наблюдава се обаче съществен акцент върху първичната и вторичната превенция на насилието, включително чрез програми за родителство (дейност 2.1.1), национална кампания за превенция на сексуалното насилие и злоупотреба над деца (дейност 3.1), програми за патронажни грижи (дейност 2.3.1), които са в отговор на Заключителните наблюдения на Комитета по правата на детето от 2016 г.<sup>62</sup>

57 Национална програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца, стратегическа цел II

58 Пак там. Стратегическа цел III

59 Пак там. Стратегическа цел VII

60 Пак там. Стратегическа цел VI

61 СЗО и кол., 2016 г.

62 UN CRC, 2016a.

**Световна здравна организация, [INSPIRE: Седем стратегии за прекратяване на насилието над деца](#), 2016 г.**

INSPIRE е технически пакет за всеки, който е ангажиран с превенцията на и справянето с насилието над деца и юноши – от правителството до обикновения човек и от гражданското общество до частния сектор. Той съдържа подбран набор от стратегии, основани на най-надеждните налични данни и с най-голям потенциал да намалят насилието над деца. Тези стратегии са: „Изпълнение и прилагане на закони“, „Норми и ценности“, „Безопасна среда“, „Подкрепа за родители и полагащи грижа лица“, „Увеличаване на доходите и икономическо укрепване“, „Механизми за реакция и услуги за подкрепа“, „Образование и житейски умения“.

[Наръчник за прилагане на INSPIRE](#): В него подробно се обяснява как да се избират и прилагат интервенциите, които отговарят на важните потребности и контекста.

[Насоки за показателите и рамка на резултатите](#) е документ, предназначен да помогне на правителствата и НПО да наблюдават напредъка при прилагане на стратегиите на INSPIRE за превенция и реагиране на насилието над деца и да проследят промяната в течение на времето.

**УНИЦЕФ, [Preventing and Responding to Violence Against Children and Adolescents. Theory of Change](#), 2017 (Превенция и реагиране на насилието над деца и юноши, теория на промяната)**

Този документ представлява цялостна многосекторна теория на промяната, предназначена да насочва работата на УНИЦЕФ за превенция и реагиране на насилието над момичета, момчета и юноши. Целта е да се осигури стратегическа визия, която описва пътищата за промяна, предлага пакет от стратегии, основани на факти, и формулира поредица от резултати, както за превенция на насилието, така и за подобряване живота на децата и юношите жертви в случаите на вече настъпило насилие. В документа са определени приоритетни дейности и стратегии, качествени и количествени резултати за следните сектори: правосъдие, социално подпомагане, образование, здравеопазване и хуманитарни/извънредни ситуации.

## 1.4. Деца без родителска грижа

Този раздел описва и анализира законите и политиките, които регламентират алтернативната грижа за децата в България. Анализът разглежда както превенцията на необходимостта от алтернативна грижа – т.нар. *принцип на необходимостта*, така и предоставянето на алтернативна грижа в най-добрия интерес на детето – т.нар. *принцип на уместността*. И двата принципа са включени в Насоките на ООН за алтернативна грижа за деца.<sup>63</sup>

**Семейният кодекс** урежда правата на родителите и децата в семейните отношения, както и условията, при които родителските права могат да бъдат ограничени или отнети (чл. 131). Съгласно същия член родителските права могат да бъдат ограничени, когато поведението на родителя представлява опасност за личността, здравето, възпитанието или имуществото на детето. Решението за ограничаване и/или отнемане на родителските права се взема от районния съд и трябва да е в интерес на детето. Член 131 пред-

63 ООН, 2010. Принципът на необходимостта изисква да се гарантира, че алтернативната грижа за всяко отделно дете е действително необходима. Принципът на уместност изисква да се гарантира, че алтернативната грижа се предоставя по подходящ начин.

вижда също, че ако е необходимо, детето може да бъде настанено извън семейството. Както ще видим по-долу, Законът за закрила на детето подробно регламентира, че разделянето и настаняването извън семейството и в грижа в семейна среда трябва да бъде крайна мярка.

Кодексът урежда осиновяването в страната и международното осиновяване (членове 77 – 121) в съответствие със стандартите на Конвенцията за правата на детето и на Хагската конвенция за международно осиновяване. Той постановява, че осиновяването трябва да се основава на най-добрия интерес на детето и че осиновяването дете се изслушва в съда и трябва да даде своето съгласие, ако е навършило 14 години. Методическите насоки за подготовка на дете за осиновяване, приети през ноември 2018 г., се позовават на най-добрия интерес на всяко отделно детето (включително когато има братя/сестри) и на значението на консултирането с децата. Въпреки това тяхното прилагане изглежда не позволява достатъчно индивидуализиран подход към всяко дете.<sup>64</sup>

Кодексът урежда също условията за настойничество и попечителство (глава 11). Те могат да бъдат учредявани над малолетни и непълнолетни, чиито родители са неизвестни, починали, поставени под пълно запрещение или лишени от родителски права. Органът по настойничество и попечителство е кметът на общината (или определено от него длъжностно лице). Съгласно член 155 настойничеството и попечителството трябва да бъдат учредени в 30-дневен срок от датата на получаване на препис от съдебното решение, а органът по настойничеството и попечителството задължително изслушва детето съгласно разпоредбите на чл. 15 от Закона за закрила на детето (изслушването е задължително, ако детето е над 10-годишна възраст). Настойникът на малолетно дете има същите права и задължения по отношение на детето като тези на родителя (чл. 164).

#### 1.4.1. Закон за закрила на детето

Чл. 4 от Закона за закрила на детето посочва начините, по които могат да се осъществяват мерките за закрила на детето. Те включват съдействие, подпомагане и услуги в семейната среда на детето, осиновяване и настаняване в грижа извън биологичното семейство – в семейство на роднини или близки, в приемно семейство, в услуги от резидентен тип и в специализирани институции. Други мерки за закрила включват и полицейска закрила, правна помощ от държавата и специални грижи за децата с увреждания.

Чл. 5 също така предвижда, че трябва да се предостави специална закрила на децата в риск, както за предотвратяване на изоставянето, така и за подкрепа на тяхната реинтеграция. Освен това съгласно чл. 25 и чл. 26 настаняването на детето извън семейството трябва да бъде крайна мярка по решение на районния съд след изчерпване на всички възможности за закрила в семейството, освен в случаите, когато се налага спешното му извеждане. Законът определя условията и критериите за допустимост за приемни семейства (чл. 32 – 34а), както и основанията и мерките за полицейска закрила (чл. 37 – 43). И накрая, ЗЗД предвижда, че социалните услуги трябва да се предоставят само от лицензирани лица, одобрени от специална комисия и съгласно установените критерии (глава четвърта).

Тези разпоредби като цяло са в съответствие с двата ключови принципа на Насоките на ООН за алтернативна грижа за деца от 2009 г.<sup>65</sup>: *принципа на необходимостта* – чрез

64 Например, процедурите се различават само по отношение на 2 отделни възрастови групи: за деца до 7-годишна възраст и за деца над 7-годишна възраст (детето на 8 или 9 год. не обхваща и не се изразява по същия начин като юношата); подготвителните етапи на осиновяването, така както са включени в Насоките, са твърде категорични от гледна точка на очакваните резултати (напр. че кандидат-осиновителите ще могат да осигуряват грижа завинаги или че социалните работници трябва да изтъкнат определени предимства на бъдещото положение при международно осиновяване).

65 Пак там.

включване на важното значение, което имат подкрепата за семействата, предотвратяването на разделянето и подкрепата на реинтеграцията; както и някои основни елементи на *принципа на уместност*, включително чрез предоставяне на пълен набор от варианти за алтернативна грижа – от грижа в семейна среда до услуга от резидентен тип. Както се подчертава по-нататък в доклада, за да бъдат напълно спазени и приложени двата принципа, все пак са необходими и други критерии.

**Правилникът за прилагане на Закона за закрила на детето** (приет от МС през 2004 г.) урежда условията и реда за прилагане на мерките за закрила на детето, включени в Закона за закрила на детето, лицензирането на доставчиците на социални услуги за деца, предоставянето на помощ, включително финансова, за децата, както и контрола за спазване правата на детето.

Правилникът посочва структурите за закрила на детето и техните функции на общинско равнище: комисия за детето, която има консултативна функция към Общината (разработва общинската програма за закрила на детето и гарантира координацията и обмена на информация между различните действащи лица); и отдел „Закрила на детето“ в дирекция „Социално подпомагане“, който е основната входна точка за подаване на сигнал за случай на дете, нуждаещо се от закрила.<sup>66</sup> Социалните работници са стълбовете на отдел „Закрила на детето“. След постъпване на сигнала те извършват проучвания, предлагат последващи действия и изготвят план за действие в случай на необходимост от закрила.

Правилникът за прилагане определя най-добрия интерес на детето като ключов принцип, от който трябва да се ръководят органите за закрила на детето при изпълнение на своите функции [член 4 (1)]. Независимо от това правилникът не задължава социалния работник да консултира детето и да получи неговото съгласие по плана за действие в случай на необходимост от закрила (съгласно чл. 16а (3) планът се съгласува само с родителите на детето, настойника, попечителя или лицето, полагащо грижи за детето). Въпреки това детето и неговите родители, настойници и попечители следва да бъдат информирани за наличните социални услуги и да бъдат насърчени да направят избор измежду тях [член 19(1) и 19(2)]. Правилникът определя, че социалният работник трябва да прави преглед на индивидуалния план за действие поне веднъж на всеки шест месеца. Въпреки че правилникът определя най-добрия интерес на детето като водещ принцип за органите за закрила на детето, той не свързва този принцип с подробни насоки как да бъде оценен. Този пропуск се задълбочава още повече от липсата на задължение да се консултира и изслуша детето, когато се взема решение за мерките за закрила. Съгласно Общ коментар № 14 (2013 г.) на Комитета на ООН по правата на детето относно правото на детето неговият най-добър интерес да бъде първостепенно съображение, „оценката на най-добрите интереси на едно дете трябва да включва зачитане правото на детето свободно да изразява своите възгледи и на тези възгледи да се придава необходимото значение по всички въпроси, отнасящи се до детето“ (параграф 43). Общият коментар подчертава по-нататък, „че в контекста на потенциално отделяне на дете от родителите му е належащо да се извърши оценка и определяне на неговите най-добри интереси“ (параграф 58).

**Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция**, приета с ПМС № 181 от 11.08.2003 г., наскоро изменена (ПМС № 104 от 2 май 2019 г.), първоначално е с фокус върху предотвратяване на изоставянето на новородени и настаняването им в институции. Наредбата всъщност е насочена по-скоро към пре-

66 За Комисията за детето на общинско ниво вж. чл. 20а от ЗЗД.

дотвратяване на настаняването на деца в институции, отколкото към превръщането на алтернативната грижа в ненужна. Въпреки това в новата изменена версия рисковете от изоставяне, както са посочени в членове 4 – 6, изглежда не водят автоматично до разделяне на детето от неговите родители.<sup>67</sup> По-специално при получаване на сигнал за риск от изоставяне социалният работник трябва да извърши проучване и да изготви социален доклад. Социалният доклад трябва да включва заключение относно наличието или липсата на констатирани рискове от изоставяне, както и предложение за подходящи мерки (нов член 10). Според образеца на социалния доклад тези мерки могат да включват насочване към услуги в общността, консултиране на родители/полагащи грижи лица, осигуряване на педагогическа, психологическа и правна помощ на родителите или мерки за предотвратяване на изоставянето. Това следователно не са единствените предвидени мерки, но те все още съответстват на настаняване извън дома.

Наредбата също така определя условията, при които едно дете може да бъде върнато в неговото биологично семейство. Тя предвижда извършване на оценка от ДСП – както на семейството, така и на детето; при реинтеграцията също се посочва най-добрият интерес на детето [член 17(5)].

В центъра на **Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ (2010 – 2025 г.)** е закриването в рамките на 15 години на всичките 137 институции за деца и реинтеграцията на възможно най-много деца в биологичното им семейство. Стратегията има за цел също така да подкрепи една основна промяна във философията на грижите за децата, като измества фокуса върху превенцията, ранната интервенция, подкрепата на семейството и осигуряването на алтернативна грижа в семейна или близка до семейната среда. В стратегията се посочва, че тя взема своя мандат от Насоките за алтернативна грижа за децата и използва всички принципи, подходи и мерки, посочени в тях.

Съобразяването с принципа на необходимостта се осъществява чрез реинтеграция на децата в биологичните им семейства (третично ниво на превенция). Тези елементи включват например необходимостта от оценка на капацитета на семейството преди реинтеграцията, т.е. не трябва да има реинтеграция без индивидуален план за грижа, а деинституционализацията трябва да се стреми към постигане на постоянно решение.

Принципът на уместност също не се споменава изрично в стратегията. Елементи от него присъстват във връзка с деинституционализацията на децата: те трябва да бъдат реинтегрирани в семейна среда като приоритет, независимо дали в тяхното биологично семейство или при роднини. Приемните родители и осиновителите трябва да са вариант едва след това. Може да се мисли за настаняване в услуги от резидентен тип за малък брой деца, ако няма възможност за настаняване в семейна среда. Децата трябва да се включват, доколкото е възможно, в процеса на вземане на решения.

**Планът за действие за изпълнение на Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Р България“ от 2016 г.**, като отчита неуспеха на стратегията да намали броя на децата във формална грижа (в семейна среда и в резидентни услуги), поставя много по-силен фокус върху превенцията и ранната интервенция, с други думи – върху принципа на необходимостта. По-конкретно една от неговите цели е да се създаде „ефективна и ефикасна система от програми и услуги за ранна интервенция в семейна среда и превенция на раздялата с родителите и биологичното семейство“.

67 Те включват силно дискриминиращи условия, напр. при случай на дете с увреждания [чл. 4(8)], или когато бременната жена е непълнолетна, не е омъжена (заменено в изменен вариант от 2019 г. с „жената сама отглежда друго дете/деца“) или е била обект на насилие (чл. 6).

Нещо повече, актуализираният план за действие ясно посочва, че неговите специфични цели са насочени в много по-голяма степен, отколкото в предходния етап, към превенция на рисковете и ранна интервенция и като се има предвид това, целевата група на плана включва всички деца в риск или потенциален риск, а не само децата, които към настоящия момент са настанени в специализирани институции. Сред целевите групи на плана са и родителите и семействата.

Актуализираният план предвижда шест основни групи мерки, в това число: социални и интегрирани услуги за ранна интервенция и превенция в семейството; мерки за осигуряване на грижа в семейна среда за деца в риск, които не се отглеждат от своите биологични родители, и поетапно закриване на домовете за медико-социални грижи за деца; социални услуги и подкрепа в общността за децата, настанени в домове за деца, лишени от родителска грижа, и за децата, напускащи системата за грижа; мерки за осигуряване на интегрирани здравно-социални услуги за децата с увреждания.

**Каре 3. Интервенции, които представляват добра практика: Алтернативна грижа за деца, прилагане на принципа на необходимост (превенция) и принципа на уместност**

**Cantwell, N.; Davidson, J.; Elsley, S.; Milligan, I.; Quinn, N., [Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'](#) (Движение напред: прилагане на „Насоките за алтернативна грижа за деца“). UK: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, 2012**

Това ръководство има за цел да подпомогне всички, които са загрижени за постигането на напредък в прилагането на Насоките на ООН за алтернативна грижа за деца. То разяснява основните принципи, описва какви мерки е необходимо да бъдат заложени в политиките и дава примери за вече реализирани „обещаващи“ практики за прилагане на насоките в различни общности, държави, региони и култури.



## 1.5. Деца в конфликт със закона

В този раздел се описват и анализират основните закони, които установяват системата за детско (младежко) правосъдие в България.<sup>68</sup> Правната рамка и функционирането на системата за детско правосъдие в България поражда загриженост сред различни органи на ООН, и по-специално на Комитета на ООН за правата на детето, още от 2003 г.<sup>69</sup> Независимо от приветствените изменения в Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, въвеждането на мерки по отношение лишаването от свобода от страна на съдилищата и приемането през 2005 г. на новия Наказателно-процесуален кодекс, системата за детско правосъдие остава остаряла и като цяло репресивна по характер.

Съществуващата правна и институционална рамка, регулираща защитата на деца, които са в конфликт със закона, включва няколко относително независими системи, действащи едновременно и понякога паралелно: съдебна и административна. Тези две системи също работят изолирано една от друга и не са интегрирани със системата за закрила на детето.

Основните дискуссионни въпроси с оглед продължаване на реформата в областта на детското правосъдие засягат минималната възраст (възрасти) на наказателната отговорност, понятието „противообществена проява“ на деца, употребата на термина „деца в риск“ и институционалната рамка.

<sup>68</sup> Изследването ще използва термина „детско“ вместо „младежко“.

<sup>69</sup> Комитетът на ООН по правата на детето изрази своята загриженост пред правителството на Р. България през 2003 г. и отново през 2008 г., и я потвърждава в Заключителни наблюдения във връзка с консолидираните трети, четвърти и пети периодични доклади за България през 2016 г.

### 1.5.1. Минимална възраст за наказателна отговорност

**Наказателният кодекс** предвижда, че децата до 14-годишна възраст са малолетни и не подлежат на наказателна отговорност (чл. 31, ал. 1 от Наказателния кодекс). По отношение на малолетните лица, извършили общественоопасни деяния, могат да бъдат приложени само възпитателни мерки.<sup>70</sup>

Деца между 14 и 18-годишна възраст („подрастващи“ или „непълнолетни“), които извършват престъпления (по определението в Наказателния кодекс) или „противообществени прояви“, са наказателноотговорни само в зависимост от резултатите от оценката на личните обстоятелства на детето, която установява неговата способност да разбира деянието и неговите последици (чл. 31 (2) НК и чл. 387 от Наказателно-процесуалния кодекс).

Деца над минималната възраст за наказателна отговорност се разделят на две групи: от 14 до 16 години и от 16 до 18 години. Ако са заподозрени или обвиняеми, те подлежат на третиране в съответствие с разпоредбите на Наказателния кодекс и на Наказателно-процесуалния кодекс; призовават се пред прокурор и съответно пред съда. В България няма специализирани съдилища за деца в конфликт със закона. Тяхната наказателна отговорност е смекчена в сравнение с наказателната отговорност на пълнолетните лица, като степента на смекчаване е по-малка във възрастовата категория 16 – 18 години.<sup>71</sup>

**Законът за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните**<sup>72</sup> (чл. 12.1) определя друга минимална възраст – 8 години. Случаите на „малолетни на възраст от 8 до 14 години, [които] са извършили противообществени прояви“, се разглеждат от местните комисии за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (МКБППМН). Така на теория децата на възраст 8 – 14 години не носят наказателна отговорност, но на практика, тъй като най-често срещаните поведенчески проблеми при децата започват на 8-годишна възраст, а не преди това, тези деца лесно могат да станат „клиенти“ на системата за детско правосъдие и в най-лошия случай да бъдат настанени в поправителни институции.<sup>73</sup>

По този начин България е регламентирала две категории малолетни, които съгласно Наказателния кодекс не носят наказателна отговорност: от 0 до 7 г. и от 8 до 14 г. Важно е да се направи това разграничение, защото за първата категория малолетни в случай на поведенчески проблеми се прилага Законът за закрила на детето, докато за втората категория се прилага Законът за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните.<sup>74</sup>

Законодателният подход да се предвидят няколко категории на деца в конфликт със закона, с различни стандарти, определени в националното законодателство, не е съобразен с международните стандарти и конвенции, по които България е страна. По-специално той е равнозначен на дискриминация и противоречи на принципа на върховенството на най-добрия интерес на детето (член 3 от КПД). Едно и също дете може да бъде третирано по различен начин в зависимост от това коя система (съдебната, административната или за закрила на детето) реагира първа.

<sup>70</sup> Под „възпитателни мерки“ в Кодекса се разбират мерките, предвидени в чл. 13 от ЗБППМН

<sup>71</sup> За по-задълбочен анализ вж. Българо-швейцарска програма за сътрудничество, „Анализ на празнотите в българската система за младежко правосъдие“, 2014 г.

<sup>72</sup> ПрРБ, 1958. Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните

<sup>73</sup> Законодателният подход да се предвидят няколко категории деца в конфликт със закона, с различни стандарти, определени в националното законодателство, е критикуван по-специално от Комитета на ООН за правата на детето: „Система с две минимални възрасти често е не само объркваща, но и оставя много неща на личната преценка на съда/съдията и може да доведе до дискриминационни практики“. UN CRC, 2007, параграф 30. Същите критични бележки са отправени и от зам.-министъра на правосъдието (2013 – 2016), вж. в Мичева, В., 2016 г.

<sup>74</sup> За допълнителна информация вж. Institut International des Droits L'enfant, 2014, стр.7 – 10, изготвен по Българо-швейцарската програма за сътрудничество (<http://swiss-contribution.bg/en/projects/security/strengthening-the-legal-and-institutional-capacity-of-the-judicial-system-in-the-field-of-juvenile-justice> ).



### 1.5.2. „Противообществени прояви“

Въпросът за „минималната възраст“ е свързан с понятието „противообществена проява“, определяна като „деяние, което е общественоопасно и противоправно или противоречи на морала и добрите нрави“ (член 49а от Допълнителните разпоредби, ЗБППМН). Това общо определение позволява много широко тълкуване на поведението на децата, което би могло да създаде основание за намеса от страна на системата за детско правосъдие. Наред с това то позволява определени прояви на подрастващите, т.нар. статусни нарушения – като бягство от дома, бягство от училище, употреба на алкохол, и дейности като скитничество и просия, които са по-скоро социален проблем, да се разглеждат като основа за тяхното наказание, за разлика от реакцията на подобно поведение, проявявано от възрастните.

Регламентирането на „статусни нарушения“ беше определено като дискриминационно от Комисаря по правата на човека на Съвета на Европа през 2015 г.<sup>75</sup> Поради това комисарят призова българските власти „да отменят статусните нарушения, тъй като те представляват дискриминация срещу деца на основата на възраст. Поведение като скитничество или бягство от дома, трябва да се преодолява чрез прилагане на мерки за закрила на детето, включително ефективна подкрепа за родителите или други лица, полагащи грижи, както и мерки, които са насочени към първопричините за това поведение, установени в международните стандарти“.

Комитетът на ООН по правата на детето също неколккратно препоръчва на България „да реформира Закона за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните и Наказателно-процесуалния кодекс с оглед отпадане на понятието „противообществена проява“.<sup>76</sup>

### 1.5.3. „Дете в риск“

Изразът „дете в риск“ се използва често в България, но определение за дете в риск не е посочено в наказателното законодателство. В §1, т. 11 от допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето то е определено като дете без родителска грижа или жертва на насилие, което призовава за публична намеса на СЗД за осигуряване на закрила на детето – т.нар. специална закрила (чл. 5 от КПД).

Другите две определения на „дете в риск“ включват деца до 14-годишна възраст, които също биха могли да бъдат обект на мерки по ЗБППМН. По тези определения „дете в риск“ е дете, за което съществува опасност от увреждане на неговото физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие или за което съществува риск от отпадане от училище, или което е отпаднало от училище. Всички мерки по ЗЗД са достъпни и за тези деца (чл. 4 от ЗЗД) в зависимост от оценката на техния най-добър интерес.

ЗБППМН не използва изрично понятието „дете в риск“. В него обаче съществуват многобройни препратки към деца, които могат да бъдат смятани за изложени на риск. На-

75 СоЕ, 2015а, параграф 61. При разглеждане на същия въпрос Комитетът на ООН по правата на детето изрично заявява: „Обичайна практика е наказателните кодекси да съдържат разпоредби, криминализиращи поведенчески проблеми на децата, като например скитничеството, бягството от училище или от дома, както и други действия, които често са резултат от психологически или социалноикономически проблеми. Особена загриженост представлява това, че момичетата и децата на улицата често са жертви на подобно криминализиране. Тези действия, известни и като статусни нарушения, не се смятат за такива, ако са извършени от възрастни. Комитетът препоръчва държавите – страни по Конвенцията, да премахнат разпоредбите за статусните правонарушения, за да осигурят равномерно третиране на децата и възрастните от закона. В това отношение Комитетът се позовава и на чл. 5б от „Насоките от Рияд“, който гласи: „За да се предотврати по-нататъшната стигматизация, виктимизация и криминализация на непълнолетните, е необходимо да се приеме законодателство, гарантиращо, че всяко поведение, което не се смята за правонарушение и не се наказва, ако е извършено от възрастен, в еднаква степен не се смята за правонарушение и не се наказва, ако е извършено от непълнолетен“. UN CRC, 2007, параграф 8, и ООН, 1990.

76 UN CRC, 2016а.

пример в чл. 8 (4): „рисквите ситуации, при които малолетни и непълнолетни могат да бъдат въвличани в извършването на противообществени прояви или престъпления...“; в член 35: „(1) В домовете се настаняват малолетни и непълнолетни: а) на които не може да се установи постоянният и настоящият адрес; б) заловени в скитничество, просия, проституция, злоупотреба с алкохол, разпространение или употреба на наркотици или други упойващи вещества [...]“.

Членове 40 (2) и 43, ж) също разглеждат сериозни заплахи за децата. Подходът към децата в такива ситуации в системата за детското правосъдие е различен – в светлината на чл. 35 и последващите разпоредби е възможно прокурор да разреши срокът на престой на деца в риск в домовете за временно настаняване да бъде продължен до 2 месеца.<sup>77</sup> Възпитателните мерки могат да бъдат налагани в рамките на друг контекст, най-често чрез назначаване на обществен възпитател.

В споменатите по-горе разпоредби обаче се говори за социални, образователни и поведенчески фактори, а не за конфликт със закона. Може да се заключи, че става дума за сходни фактори, на които в двете системи се придава различна стойност.

Дори ако изразът „дете в риск“ е гъвкав, все пак е важно да има стандарт или отправна точка за ясна комуникация между отговорните органи, доставчиците на услуги и създателите на политики за това какво означава „в риск“, като същевременно понятието „деца в риск“ трябва да се употребява внимателно, тъй като то често е заклеймяващо.

#### 1.5.4. Институционална рамка

Институционалната рамка се състои от две различни системи – съдебна и административна. Съдебната система включва районните и окръжните прокуратури и районните и окръжните съдилища. Административна система включва Централната комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (колегиален орган на национално равнище към Министерския съвет, ръководен от заместник министър-председател и включващ зам.-министри) и местни комисии за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (към кметовете на общините).

Местните комисии (МКБППМН) се създават на общинско равнище, но се ръководят от Централната комисия.<sup>78</sup> Предотвратяването на „противообществените прояви“ на децата е една от основните функции на централната и на местните комисии, създадени по ЗБППМН (членове 1, 8, 10). Тя е регламентирана като съвкупност от дейности на тези структури без никакво позоваване на съществуващите институции, структури и политики. Така например от Централната комисия се очаква да разработва, да участва в разработването и да предлага на Министерския съвет програми за образование, професионално обучение, трудова заетост и т.н. (чл. 8 от ЗБППМН), което понастоящем е задача на други органи, и няма такава програма, предложена или приета от правителството. Местните комисии се занимават също с индивидуални случаи на деца на възраст 8 – 14 години, които са извършили противообществени прояви, и 14 – 18-годишни, извършили както противообществени прояви, така и престъпления.

В съответствие със ЗБППМН и административната, и съдебната система, но само в случаите на налагане на мерки за „настаняване в социално-педагогически интернат“ и „настаняване във възпитателно училище интернат“, се занимават с деца в конфликт със закона, с децата под минималната възраст за наказателна отговорност и децата, извършили „статусни нарушения“. Това до голяма степен се дължи на понятието „противооб-

77 ЗБППМН, 1958 г., чл. 35 (1), (2) и чл. 37 (1), (2) от Глава VI. Домове за временно настаняване на малолетни и непълнолетни.

78 Вж. чл. 8(2) от ЗБППМН. Както е записано в доклада на ЦКБППМН, през 2017 г. в страната функционират 297 местни комисии; за допълнителна информация вж.: <http://www.ckbppmn.government.bg/localComission/>

ществена проява“, което е въведено със закона, дефинирано е доста широко и подлежи на тълкуване.

**Производството** пред МКБППМН е следното: възпитателна мярка (по чл. 13 от ЗБППМН) се налага след разглеждането на *възпитателно дело* от комисия в специализиран състав, включващ председател и двама членове. Съставът се определя от председателя на комисията.<sup>79</sup>

На дете на възраст 8 – 14 години, което е в конфликт със закона, могат да бъдат наложени два вида **мерки** – невключващи задържане, които се изпълняват в общността/семејната среда, и задържане (настаняване на детето в институция).<sup>80</sup> Мерките, невключващи задържане, могат да бъдат налагани от местните комисии.<sup>81</sup> Настаняването в институции също е било в тяхната компетенция до 2004 г., когато е прехвърлено на съда.<sup>82, 83</sup>

**Най-често налаганите мерки** от местните комисии са предупреждение на децата и поставянето им под възпитателен надзор на обществен възпитател или на родителите.

Посочените по-горе пропуски и несъответствия на законодателството с изискванията на международните стандарти, както и недостатъчните гаранции за справедлив процес в рамките на ЗБППМН поради липса на изискване за задължително представителство от адвокат, водят до нарушаване на правата на децата в хода на производствата, но също и в резултат на решенията по тях.

#### 1.5.5. Защита на децата жертви и свидетели на престъпления

Проблемът с детето като жертва се разглежда в два режима – по Наказателно-процесуалния кодекс и по Закона за защита на лица, застрашени във връзка с наказателно производство (в сила от 2004 г.). Наказателно-процесуалният кодекс предвижда някои гаранции за защита на детето жертва и свидетел в производството: мерки за предотвратяване на контакта между детето и извършителя (чл. 67 от НПК); специална защита в досъдебната фаза на производството (чл. 75 от НПК); разпит в присъствието на педагог или психолог, а при необходимост – в присъствието на родителя или настойника; разпит, който може да се извърши, ако е уместно, и чрез видеоконференция или в специално оборудвано помещение, за да се избегне контакт с извършителя (чл. 140).

Разпитът на дете свидетел в отделно помещение е неотдавнашно изменение на НПК от 2017 г., направено след необходимостта от транспониране на Директива 2012/29/ЕС на Европейския парламент и на Съвета за установяване на минимални стандарти за

79 Една от слабите страни на ЗБППМН е конфликтът между функциите за разследване, налагане на мерки, наблюдение и превенция, съсредоточени в местните комисии.

80 Следва да се прави разлика между настаняване по ЗБППМН и настаняване по ЗЗД. Настаняването по ЗБППМН е възпитателна/поправителна мярка, докато настаняването по ЗЗД има за цел да се предоставят грижи или закрила на дете в риск.

81 Тези мерки са : предупреждение; задължаване да се извини на пострадалия; мъмрене; поставяне под възпитателен надзор на родителите или на лицата, които ги заместват, със задължение да полагат засилени грижи; задължаване да участва в консултации, обучения и програми за преодоляване на отклоненията в поведението; поставяне под възпитателен надзор на обществен възпитател; задължаване на непълнолетния да отстрани със свой труд причинената вреда, ако това е в неговите възможности; задължаване на непълнолетния да извърши определена работа в полза на обществото.

82 Социално-педагогическите интернати (СПИ) са създадени по чл.чл. 2, 28 – 33 от ЗБППМН и Правилника за социално-педагогическите интернати (ДВ, бр. 73 от 1999 г.). СПИ е институция за корекционно или превантивно настаняване за деца над 8-годишна възраст. Основанията за настаняване на децата са два вида: 1) извършване на противообществени прояви или 2) живеещи в среда, която благоприятства девиантно поведение. Основната критика към мярката е, че тя събира на едно място деца, извършили противообществени прояви, с деца, които просто са от семейства в неравностойно социално положение. Основната причина за продължаващото съществуване на СПИ е необходимостта да се запълни липсата на услуги за деца и семейства в определени общности.

83 Възпитателните училища интернати (ВУИ) са създадени по чл.чл. 2, 28 – 33 от ЗБППМН и в тях се настаняват деца над 8-годишна възраст, извършили противообществени прояви, а също и непълнолетни, за които мерките, невключващи задържане, не са се оказали достатъчни и за чието нормално възпитание няма подходяща социална среда. Настаняването във ВУИ е мярка, която се налага от съда или прокурора с цел отклоняване на непълнолетните от наказателно производство (чл. 61 и 64 от Наказателния кодекс).

правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления. Осигуряването на специални помещения – „сини стаи“ за разпит и изслушване на деца, е иницирано преди 5 – 6 години по пилотен проект, изпълняван от неправителствена организация. Въпреки че узаконяването им е отнело дълго време, това е положителна стъпка към прилагане на съобразени с детето процедури, които са въведени в НПК едва наскоро.

Независимо че всяка година броят на специализираните помещения за изслушване на деца в страната се увеличава, няма реална положителна промяна в положението на децата жертви на насилие или престъпления. Директива 2012/29/ЕС за установяване на минимални стандарти за правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления е транспонирана само частично в българското законодателство.<sup>84</sup>

Следователно въпросът за децата жертви не е напълно интегриран в Наказателно-процесуалния кодекс като неразделна част от системата за детско правосъдие и поради това правните гаранции за човешките права на детето не са напълно защитени.

#### Каре 4. Интервенции, които представляват добра практика: превенция на детската престъпност

**Международна обсерватория за младежко правосъдие и Providus – център за публична политика; Keeping youth away from crime: Searching for Best European Practices. Compendium of Ten Best European Practices, 2019 (Предпазване на младежите от престъпността: търсене на добри европейски практики, сборник от десет добри европейски практики)**

Докладът включва добри практики за работа с деца от рискови групи и в рискови ситуации от 10 европейски страни: Австрия, Белгия, Англия и Уелс, Естония, Италия, Латвия, Литва, Нидерландия, Шотландия, Швеция.

### 1.6. Участие и контрол от страна на гражданското общество

В този раздел се разглеждат механизмите на участие, например на омбудсмана на Република България, който осъществява независим мониторинг за реализиране правата на най-уязвимите деца, и капацитетът на неправителствените организации за наблюдение и отчитане на спазването на правата на децата.

Чл. 12 от **Закона за закрила на детето** регламентира правото на детето да изразява мнение по всички въпроси от негов интерес. В чл. 15 законът изрично предвижда, че всички деца над десетгодишна възраст задължително се изслушват във всички съдебни и административни процедури, по които се засягат техни права или интереси, освен ако изслушването би навредило на техните интереси.<sup>85</sup>

Държавната агенция за закрила на детето през 2003 г. учредява Съвет на децата, с цел да регламентира официалния характер на консултирането с децата и тяхното участие в процеса на вземане на решения, които засягат законите и политиките относно правата на детето.<sup>86</sup> Представители на организациите на гражданското общество са също членове на Националния съвет за закрила на детето, както и на различни работни групи,

84 НМД, 2018. През март 2019 г. Европейската комисия стигна до заключението, че България не изпълнява задълженията си съгласно законодателството на ЕС относно правата, подкрепата и защитата на жертвите на престъпления (Директива на ЕС за правата на жертвите, Директива 2012/29/ЕС). По тази причина по производството на ЕК за установяване на нарушения България получи „мотивирано становище“ [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-19-1472\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-1472_en.htm). Във връзка с това в Министерството на правосъдието е сформирана нова работна група.

85 Ал. 2 предвижда, че когато детето не е навършило 10-годишна възраст, то може да бъде изслушано в зависимост от степента на неговото развитие. Решението за изслушване се мотивира.

86 Вж. правилата и процедурите за дейността на Съвета на децата на адрес: <https://sacp.government.bg/%D1%81%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D1%82-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B5%D1%86%D0%B0%D1%82%D0%B0>

сформирани от правителството, напр. тази за деинституционализация.

Наред с това **Законът за предучилищното и училищното образование** в чл. 171 съдържа конкретни текстове по отношение на активното участие на учениците в учебния процес, участието им в дейности по проекти, правото им да дават мнения и предложения за училищните дейности, включително за избираемите и за факултативните учебни часове, и тяхното право да участват в различни форми на ученическо самоуправление на ниво паралелка и училище.

**Семейният кодекс** в чл. 138 предвижда изслушване на децата в съдебни производства, които ги засягат съгласно кодекса, и прави препратка към чл. 15 от Закона за закрила на детето.

**Националната стратегия за детето 2008 – 2018 г.** определя участието на децата и тяхното консултиране (чл. 12 от КПД) като самостоятелен приоритет: предвидени са конкретни мерки за създаване на механизъм за системно консултиране с децата за насочване на разработването на политиките за тях. В него са изброени и редица правни актове (Граждански процесуален кодекс, Семейен кодекс, Закон за образованието и др.) и органи (Съвет на децата, Държавна агенция за закрила на детето, общини), които следва да въведат механизми за системно включване на децата и консултиране с тях. Стратегията не дава повече конкретни подробности за тяхното реално изпълнение.

В стратегията не се посочва дали децата са били консултирани при нейното разработване, но се поема ангажимент да се създадат механизми за включване на децата в разработването на нови стратегии.

Въпреки че законодателството признава правото на децата да бъдат изслушвани, то не осигурява достатъчно гаранции, че това тяхно право ще бъде гарантирано наистина, и изглежда липсва общо разбиране за концепцията за участие и за развиващите се способности на децата. Например, въпреки че в Закона за закрила на детето се посочва, че всички деца над 10-годишна възраст трябва да бъдат изслушвани във всички административни и съдебни производства, свързани с техния живот и благосъстояние, упражняването на това право остава по преценка на специалистите, участващи във всеки отделен случай.<sup>87</sup>

По отношение на механизма за независим мониторинг на правата на детето **изменението в Закона за омбудсмана през 2012 г. (чл. 19(19))** даде възможност за създаване на дирекция по правата на детето в състав от двама души. Това може да доведе по-нататък до отделяне на повече внимание на работата за правата на децата, наред с ролята на омбудсмана като национален превантивен механизъм, при условие че получи подходящо финансиране.

## 1.7. Заключение относно правната рамка и рамката на политиките

Като общо заключение може да се каже, че основните правни разпоредби относно закрилата на детето като цяло са в съответствие с международните стандарти.

Конституцията предвижда цялостна закрила от страна на държавата и обществото на семейството, майчинството и децата (чл. 13). Въпреки това **правните основи на националната система за закрила на детето явно са резултат от непоследователен и несистематизиран подход („на парче“)**. Изглежда липсва съгласувано разбиране в закона за обхвата на такава система, като определенията варират от пълно насърчаване на правата на децата до по-тясната концепция за отговорността на държавата да за-

87 УНИЦЕФ, Програма за страната 2018 – 2022, Strategy Note.

мени родителската отговорност. Същата загриженост изразява и Комитетът по правата на детето в заключителните си наблюдения във връзка с консолидираните трети до пети периодични доклади за България.<sup>88</sup>

Първичното законодателство (като Закона за закрила на детето) определя правно задължение **за множество сектори и ресорни министерства да се ангажират и да допринасят за закрилата на децата; все още обаче предстои това да бъде отразено систематично в секторните закони и в подзаконовите актове.** Забележително изключение е Министерството на образованието и науката, което чрез Закона за предучилищното и училищното образование е поело законовата отговорност за превенцията на насилието срещу деца и за утвърждаване на позитивна дисциплина.

Нещо повече, правните основи, заложи при зараждането на системата за закрила на детето, все още показват склонност на преден план да се извежда реакцията на насилието, изоставянето, пренебрегването и нарушаването на закона. **Инфраструктурата за превенция започва да се появява, но само в подзаконови актове.** Например, чрез приемането на национални политики (напр. за деинституционализация и за превенция на насилието) системата за закрила на детето започва да включва повече елементи за превенция (ранно откриване на рискове и интервенции). Въпреки това значението и инвестирането на ресурси в ключови интервенции за превенция и тяхната координация в различните сектори (като например услуги за родителство, пренатални и постнатални услуги, програми за патронажни грижи) все още липсват. Докато, напротив, акцентът върху ранното детство чрез Закона за предучилищното и училищното образование е забележим напредък.

Сред принципите за правата на детето, които законодателството често повтаря, може да се открият **детското участие и най-добрият интерес на децата. В същото време няма обща уредба или насоки по какъв начин различните действащи лица, независимо дали това са социални работници, служители на правоприлагащите органи или такива в сферата на образованието, трябва да прилагат тези принципи в ежедневните си контакти с децата; няма също така механизми за поемане на отговорност, на които децата и техните семейства да могат да се позоват, когато детското участие и най-добрият интерес на детето не се прилагат.** Когато става въпрос за консултиране с децата, съществуващата правна рамка установява възрастова граница за децата до 9 години, като оставя на преценката на съдията задължението за консултиране с всички деца по всички въпроси, които ги засягат.<sup>89</sup>

По отношение на правната рамка и рамката на политиките **за защита на децата от насилие** основните законодателни актове установяват задължения, които като цяло са в съответствие с член 19 от Конвенцията за правата на детето. По-специално българското законодателство забранява всички форми на насилие срещу деца, включително телесното наказание. Специално се отбелязва, че домашното насилие, на което дете е свидетел, се свързва с психологическо насилие и следователно също се смята за насилие. Въпреки това законът не защитава напълно децата от детски бракове, тъй като допуска да се правят изключения за намаляване на възрастовата граница от 18 на 16 години.

Като част от административните мерки правната рамка е създавала органи за закрила на детето, както и координационни и междусекторни механизми на различни администра-

88 UN CRC, 2016a. Вж. напр. : „Комитетът припомня препоръката в предишните заключителни наблюдения (параграф 9) и насърчава държавата – страна по Конвенцията, да продължи да хармонизира своето законодателство с принципите и разпоредбите на Конвенцията. По-специално Комитетът препоръчва на държавата – страна по Конвенцията: а) да предприеме мерки, за да гарантира, че разпоредбите в съответното друго национално законодателство са хармонизирани със Закона за закрила на детето. В (CRC/C/BGR/CO/3-5).

89 Чл. 15 от ЗЗД предвижда задължение на съда да изслушва всяко дете над 10 г. Изслушването на дете под тази възраст е по преценка.

тивни нива. Правната рамка предвижда също мерки и механизми за идентифициране, подаване на сигнали, насочване и проучване на случаи на насилие над деца. **Най-явният пропуск е в липсата на нормативно регламентиране на услугите за превенция и реагиране за подпомагане на физическото и психическото възстановяване и социалната реинтеграция на децата жертви на насилие** (съгласно чл. 39 от Конвенцията за правата на детето).

Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца поставя фокус върху първичната и вторичната превенция, като запълва празнината в предишното законодателство (особено в Закона за закрила на детето и в Семейния кодекс) и привежда правната рамка в съответствие с необходимостта да се подкрепят родителите и лицата, полагащи грижи, в ролята им на отглеждащи деца. **Факт е, че някои от тези услуги са предвидени само в националните политики, следователно не са задължителни по закон, и като такива не са придружени с конкретни бюджетни средства,** които да ги активират и направят действителни. Това носи риска тези интервенции да се сведат до интервенции от втора категория.

По отношение на **алтернативната грижа за деца** принципите на необходимост и уместност присъстват в различните закони и политики; въпреки това те не са формулирани по-категорично и не са придружени от ясно определение, за да се гарантира, че ще бъдат прилагани по-системно.

**Един забележим пропуск е свързан със задължението на държавата да оказва подкрепа на родителите и лицата, полагащи грижи,** да разбират, възприемат и прилагат добри практики за отглеждане и възпитание на децата на основата на познание за правата на детето, детското развитие и техниките за позитивна дисциплина, за да се подпомогне по този начин капацитетът на семействата да предоставят на децата грижи в безопасна среда.

**Особено необходими са ясни задължения и насоки за това как да се провежда консултиране с децата и да се преценява техният най-добър интерес** в случай на разделяне на дете от родното му семейство.

По отношение на **достъпа до правосъдие** съществуват големи пропуски, които са изтъквани неколккратно във връзка с необходимото хармонизиране на нормативната рамка с международните стандарти. Основните несъответствия се отнасят до:

- липсата на специализирани съдилища/съдебни състави за дела на малолетни и непълнолетни деца, отделни от тези, които разглеждат дела на пълнолетни лица;
- определението за „противообществена проява“ и „статусни нарушения“, което противоречи на международните стандарти;
- възможността деца под възрастта на наказателна отговорност и от 8-годишна възраст да бъдат лишавани от свобода като поправителна мярка;
- лишаването от свобода не се използва като крайна мярка;
- липсата на безплатна правна помощ за децата, за да се гарантира справедлив процес;
- липсата на протоколи и процедури (извън „сините стаи“) за осигуряване на правни гаранции за деца жертви и свидетели на престъпления.

**УНИЦЕФ, ВКБООН, „Спасете децата“ и World Vision, [A Better Way to Protect ALL Children: The Theory and Practice of Child Protection Systems \(По-добър начин за закрила на ВСИЧКИ деца: теория и практика на системите за закрила на детето\)](#), доклад от конференция, УНИЦЕФ, 2013 г.**

Това е доклад от световната конференция за системите за закрила на детето, проведена в Делхи през 2012 г. Той представя състоянието на системата за закрила на детето в глобален план. Докладът разглежда начин за развитие на система за закрила на детето в различни условия. В него се разясняват необходимите подходи и действащи лица, нужни за укрепване на системата. Подчертава се приоритетът, който трябва да получи превенцията, и се определят входните точки, пречките, както и как да се измерва укрепването на системата. Като добавена стойност на системата за закрила на детето в доклада се подчертава следното:

- Увеличен обхват чрез предоставяне на услуги на всички деца, както и фокусиране върху конкретни деца;
- Отчитане на взаимодействието на множество рискове за закрила на детето, тъй като те засягат много деца, като се насърчават ефективният преглед и координацията при наличие на множество рискове за закрилата и реакцията на тях;
- Намалена фрагментация на програмите и политиките и следователно по-добра съгласуваност;
- Потенциал за по-висока ефективност, напр. посредством постигане на съгласуваност между администрирането и насочването към целевите групи;
- По-силен фокус върху превенцията, докато подходът, основан на отделни проблеми, е фокусиран по-скоро върху реагирането на конкретни нарушения;
- Цялостен подход, който ни позволява да видим детето и неговите проблеми от много различни ъгли;
- Разпознаване на закрилата на детето както като секторна, така и като междусекторна политика, което изисква интеграция с други сектори, напр. здравеопазване и социална закрила;
- Участие на много специалисти, които се включват с различен експертен опит и гледна точка.

**Европейска комисия, Генерална дирекция „Правосъдие и потребители“, 9-и Европейски форум по правата на детето, [„Координация и сътрудничество в интегрираните системи за закрила на детето“](#), дискуссионен документ, 2015 г.**

Това е основният документ от 9-ия Европейски форум за правата на детето, проведен през 2015 г. Целта на документа е както следва:

- Насърчаване на общо разбиране сред участниците във форума за стойността и обхвата на интегрираните системи за закрила на детето;
- Подобряване на разбирането къде и как ЕС може да действа за укрепване на националното удовлетворяване на потребностите от закрила в трансграничните райони;
- Насочване на обсъждането към десет общи принципа на интегрираните системи за закрила на детето, установяване къде държавите членки и другите участници могат да използват и да допринасят за дейностите на ЕС.





# СТРУКТУРА НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО

---

# СТРУКТУРА НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО

Целта на настоящата глава е да се проучи цялостната институционална структура и координация, на която се основава системата за закрила на детето. В нея се разглежда координацията между институциите за разработване и прилагане на политиките за закрила на детето, а също и механизмите за гарантиране на качеството и осъществяването на тези политики. Първо е разгледана цялостната координация на политиката на централно равнище и цялостната институционална структура, свързана с разработването и прилагането на политики. След това са посочени някои структурни недостатъци, като по-подробно са представени три аспекта на системата за закрила на детето: институционалната координация, свързана с прилагането на политиките относно насилието срещу деца, за децата без подходяща грижа и за децата в конфликт със закона.

## 2.1. Цялостна координация на политиките

### 2.1.1. Централно равнище

Координирането на политиките в системата за закрила на детето в България се осъществява чрез консултативен орган към Държавната агенция за закрила на детето – Националният съвет за закрила на детето (НСЗД)<sup>90</sup>. Общият състав на Съвета е достатъчно всеобхватен, тъй като включва балансирано представителство на всички заинтересовани страни, в т. ч. държавни органи, гражданско общество, доставчици на услуги и представител на Националното сдружение на общините в Република България (НСОРБ). За разлика от много други консултативни съвети към правителството работата на НСЗД е подкрепена от постоянни тематични работни групи. Това допринася за по-практичен подход за постигане на напредък в реализирането на политическите инициативи. Въпреки това правилникът на Съвета не гарантира непременно неговата балансирана и продуктивна работа. Например, няма ограничения за броя на точките в дневния ред, поради което преди се е стигало до включване на прекомерно много въпроси за разглеждане, което е неефективно. Също така не съществуват процедурни гаранции, че всички участници (по-специално НПО) могат да включат своите въпроси в дневния ред, което е създавало чувство на неудовлетвореност сред някои членове.<sup>91</sup>

Друг въпрос е свързан с председателството на съвета. Много други координационни съвети по държавни политики, които координират хоризонтални политики и включват редица заинтересовани страни (напр. Национален съвет за борба с трафика на хора, Национален съвет за хората с увреждания, Национален съвет за антикорупционни политики), се председателстват от заместник министър-председател. Редица други съвети по социални политики се ръководят от министъра на труда и социалната политика (напр. Националният съвет по въпросите на социалното включване, Националният съвет по трудова миграция и трудовата мобилност). Това позволява по-ефективен процес на вземане на решения, тъй като решенията имат по-голямо политическо влияние и е по-вероятно участието на политическо ниво от съответните министерства, т.е. на нивото на заместник-министър, да се реализира на практика.

Един от констатираните структурни недостатъци се отнася до представителството на общините. На теория НСОББ трябва да представя гледната точка на общините. На прак-

90 Съветът има консултативни и координационни функции, като окончателните решения относно политиките за закрила на детето се вземат от Министерския съвет, а одобрените от него документи могат да бъдат отхвърляни.

91 Срещи с представители на НПО, 07.05.2019 г.

тика обаче при своите 265 общини сдружението не разполага с координационен механизъм или административен капацитет, за да се консултира с всяка от тях по всеки обсъждан въпрос. Следователно участието на един-единствен представител на общините в НСЗД не е достатъчно, за да представи разнообразието от мнения за множеството различни ситуации в отделните общини.

### 2.1.2. Местно равнище

На местно равнище всяка от 265-те общини трябва да има създадена **Комисия за детето**.<sup>92</sup> Тези органи, председателствани от кмета на общината, имат **консултативни функции**<sup>93</sup>, като координират дейностите на общинската администрация, на областните структури на централните органи<sup>94</sup>, на Местната комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, както и на неправителствени организации. Докато в големите общини, които предоставят социални услуги за деца и инвестират в политики и инициативи за закрила на детето, тези комисии могат да добавят стойност към институционалната координация, в малките общини те са до голяма степен неработещи и „съществуват само на хартия“.<sup>95</sup> Това се дължи на факта, че не във всички общини има представителство на централни органи или НПО, работещи по въпросите на детето, нито каквито и да било инициативи, които изискват практическа координация.

## 2.2. Механизъм за контрол и наблюдение

Структурата на системата за закрила на детето понастоящем е изградена около три институции с основна отговорност за наблюдението и контрола на социалните услуги и качеството на системата за закрила на детето: ДАЗД, АСП и общините. Законът за социалните услуги от 2019 г. обаче предвижда да се създаде Агенция за качеството на социалните услуги<sup>96</sup>, която ще поеме някои от функциите за наблюдение и контрол на ДАЗД и АСП.

Настоящият раздел оценява проблемите на системата за наблюдение и контрол преди приемането на ЗСУ.<sup>97</sup> **Фиг.4** илюстрира различните контролни функции на различните институции, участващи в прилагането на политиките за закрила на детето, като в син цвят е показана съществуващата в момента система, а в червен – рамката, заложена в новото законодателство<sup>98</sup>. Има два в голяма степен припокриващи се аспекта на контрола и наблюдението, които в крайна сметка определят качеството на системата за закрила на детето в България:

- контрол и наблюдение на управлението на случаите за закрила на детето;
- контрол и наблюдение на социалните услуги.

Установените проблеми може да засягат първия или и двата аспекта:

1) Припокриващи се отговорности за налагане на спазването на стандартите за социални услуги

Първото ниво на контрол се осигурява от общинската администрация, която може да наблюдава собствените общински структури, които са доставчици на социални услуги,

92 Съгласно чл. 7 от ППЗЗД съставът на комисията (с 9 – 15 членове) се определя от кмета на общината, но кметът решава по своя преценка кои институции да покани да участват.

93 Основното им предназначение е да съдействат на ДСП в разработването на общинската програма за закрила на детето; да осъществяват сътрудничество, координация и подпомагат обмена на информация между компетентните органи и юридическите лица при осъществяване на дейностите по закрилата на детето на общинско ниво.

94 Областна дирекция на МВР, Регионално управление на образованието, Регионална здравна инспекция, ДСП.

95 Интервю с член на комисията в малка община.

96 Чл. 114 от Закона за социалните услуги <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=135546>

97 Респондентите в голяма степен не бяха запознати с новия закон и не можеха да коментират евентуалното му въздействие.

98 Въз основа на устройствения правилник на ДАЗД: <https://lex.bg/index.php/en/laws/ldoc/-12311545>; устройствения правилник на АСП: <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135463381>; Закона за социалните услуги: <https://dv.parliament.bg/DVWeb/showMaterialDV.jsp?idMat=135546>

или неправителствените организации, наети от общината по договор. Общините изготвят стратегия и годишни планове и (трябва да) контролират някои аспекти на качеството на условията на местните социални услуги за деца, осигуряват и финансовата отчетност на делегираните бюджети. Няма стандартни регулаторни инструменти (напр. наредби, методики), съгласно които се изпълняват тези функции. Всяка община изглежда има собствен подход. В една община, напр. Стара Загора, 16-те доставчици на услуги са разделени на две групи от по осем, като всяка група се наблюдава от директор, който на практика е лицето, упражняващо контрола. В други градове всеки доставчик на услуги може да има свой собствен управител.

Второто ниво на контрол се осигурява както от **ДАЗД, така и от Инспектората на АСП**, като и двете структури наблюдават спазването на стандартите за предоставяне на социални услуги, както и на правата на децата. Инспекторатът на АСП следи също финансовата отчетност на доставчиците и правилното изразходване на делегираните бюджети. Макар по принцип да има разделение на отговорностите между ДАЗД, АСП и общините, координацията при контролните дейности е слаба или липсва:

- Проверките на доставчиците на социални услуги по въпросите на правата на човека и стандартите за качеството на социалните услуги, както и проверките на работата на ОЗД се извършват **както от ДАЗД, така и от Инспектората на АСП**. Респондентите до голяма степен не бяха наясно с разделението на работата между двете институции и статистическите данни, съобщени от двете институции, потвърждават тези наблюдения. През 2017 г. например от ДАЗД са извършили 79 проверки на доставчици на социални услуги, от които 29 са били „комбинирани“ (проверявали са спазването както на правата, така и на стандартите за качество), а 1 е била само по стандартите за качество.<sup>99</sup> През 2017 г. Инспекторатът на АСП също е извършил комбинирани проверки по стандартите и по правата на децата.
- Плановите или по-малко „тематични“ проверки, извършени от ДАЗД или Инспектората на АСП, не са предварително координирани или планирани съвместно. **Ежегодно по-малко от 10% от доставчиците на услуги се проверяват** по планиран начин дали спазват стандартите за качество. Статически това означава, че един доставчик може да бъде подложен на проверка веднъж на 10 години. През 2017 г. например от ДАЗД са извършили 53 планови проверки на доставчици на социални услуги, а други 23 проверки са направени „по сигнал“.<sup>100</sup> Проверките на доставчици на социални услуги от Инспектората на АСП са дори още по-малко<sup>101</sup>. Която институция получи „сигнала“, тя започва проверка. ОЗД, ДСП и РДСП също са били обект на проверки по сходни теми, както от инспектората на АСП, така и от ДАЗД.

2) Даване на приоритет на административните проверки пред анализа на случаите по същество

Капацитетът на Инспектората на АСП да наблюдава работата на 619 социални услуги за деца и 138 ОЗД е силно ограничен. Те представляват само малка част от общия брой социални услуги или териториални структури на АСП, които трябва да бъдат наблюдавани от Инспектората. С персонал от 49 души и 60 проверки на инспектор средно на година, проверка на случаите по същество, както в ОЗД/ДСП към АСП, така и при доставчиците на социални услуги, почти не се прави<sup>102</sup>, освен ако има сигнал по конкретен случай на дете. Дори най-често срещаните сигнали до инспектората на АСП по случаи на деца не са свързани със закрилата на дете, а се отнасят до осъществяването на правно пред-

99 ДАЗД, Годишен доклад, 2017 г., <https://sacp.government.bg/sites/default/files/politics/politika-na-zakrila-na-deteto-288.pdf>, стр. 8-9.

100 Пак там.

101 Общо 59 проверки са били „по сигнал“, но само част от тях са свързани с доставчици на социални услуги за деца.

102 Интервю с представители на ДАЗД.

ставителство, например при развод, когато единият от родителите подаде жалба срещу социален работник.

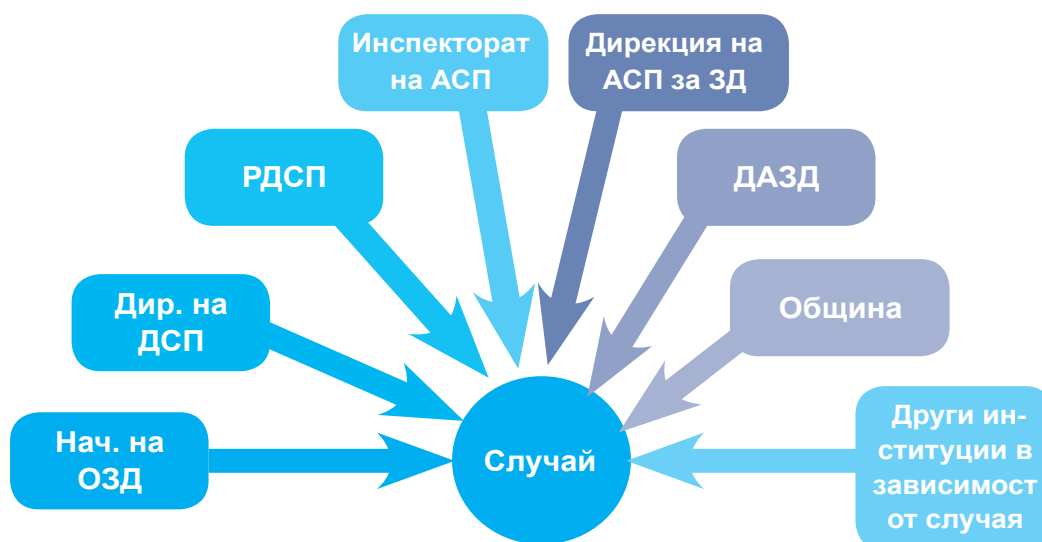
Капацитетът на ДАЗД също е ограничен, техните служители, натоварени с контролни функции, са 31<sup>103</sup>. А от тях се очаква да упражняват контрол над около 23 000 други институции, освен доставчиците на социални услуги за деца (училища, детски градини, здравни заведения и т.н.)<sup>104</sup>.

На практика ограниченият капацитет в повечето случаи води до резултата, че **проверките се извършват основно по документални доказателства и засягат по-скоро административни срокове, а не толкова проучване по същество на разглежданите случаи**. Когато извършват проверки, контролните органи рядко осъществяват контакт със семейства и деца и разчитат на документацията, подготвена от социалните работници.<sup>105</sup>

**3) Множество нива на контрол на случаите и управлението на случаите. Подобно на наблюдението, доставчиците на социални услуги, ОЗД и социалните работници са изправени също и пред множество нива на контрол. Освен проверките от ДАЗД, има 7 различни нива на контрол, в зависимост от случая. Първият и най-пряк контрол се осъществява от ръководителите на ОЗД и ДСП.**

Има два проблема с това ниво – единият е управленски, а другият се отнася до работната натовареност. Управленските въпроси са свързани с факта, че шестнадесет ОЗД, обслужващи най-големите градове в България, имат по над **десет социални работници на пряко подчинени на един началник**. От гледна точка на мениджмънта (има многобройни проучвания по този въпрос<sup>106</sup>) това не е ефективно и не позволява на ръководителя адекватно и подробно да разглежда работата на хората, които са му подчинени, при липсата на йерархични структури (напр. задължение на социалните работници да се отчитат пред старши социални работници, които след това да се отчитат пред началника) или поради факта, че тези ОЗД често са с висок коефициент на текучество на персонала, с назначаване на нов персонал (който не е преминал обучение).

**Фигура 2. Институции, участващи в наблюдението на случаите за закрила на детето**



103 Устройствен правилник на Държавната агенция за закрила на детето.

104 По отношение на системата за закрила на детето през 2017 г. ДАЗД е извършила 315 планови проверки и 81 проверки по сигнал. 221 от тях са проверки на ОЗД, 37 на училища, 74 на лечебни заведения, 3 на специализирани институции и 79 на доставчици на социални услуги за деца (Източник: Годишен доклад на ДАЗД за 2017 г., стр. 9), <https://sacp.government.bg/sites/default/files/politics/politika-na-zakrila-na-deteto-288.pdf>

105 Интервю с представители на ДАЗД.

106 Вж. например <https://www.businessinsider.com/boss-direct-reports-optimal-number-employee-retention-2019-1>

Вторият проблем е свързан с броя случаи, които трябва да наблюдава един началник на ОЗД. Средно те са 241, но в 17 от ОЗД има над 400 случая годишно, а в четири ОЗД стигат и до над 900 (вж. таблицата по-долу). Това показва, че са необходими допълнителни подразделения в рамките на един ОЗД (напр. сектори) и управленски механизми (йерархия на отчитане), за да се гарантира адекватно управление и наблюдение на първото ниво на контрол.

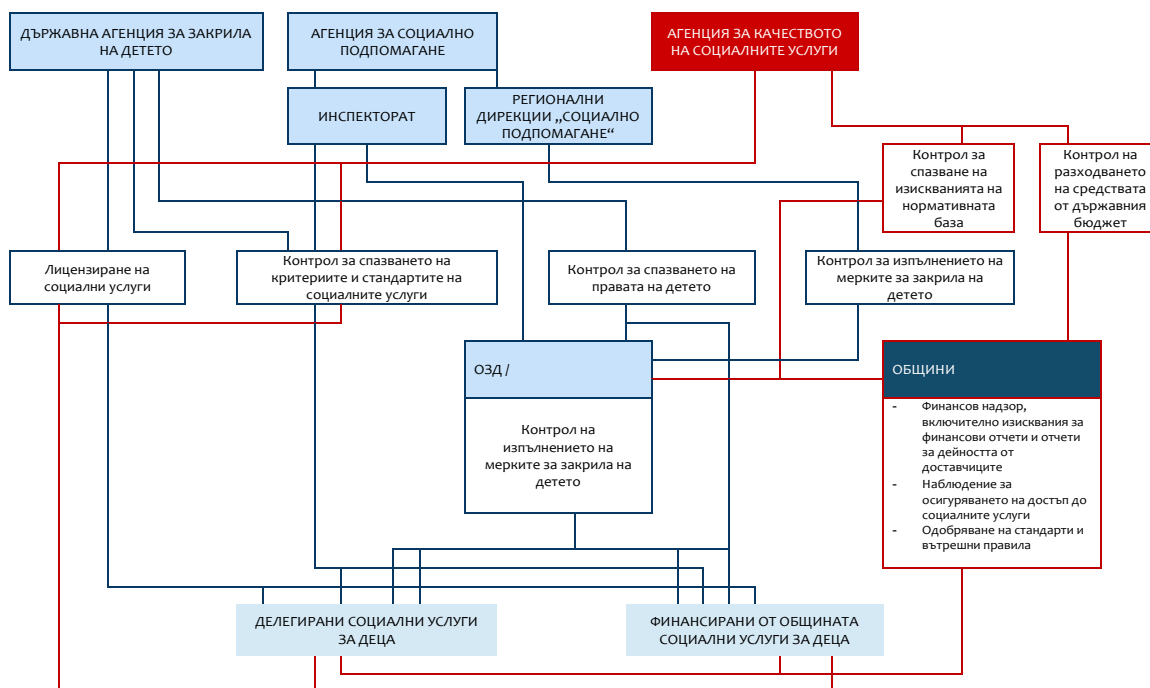
Фигура 3. Брой социални работници и случаи, наблюдавани от началниците на ОЗД (2017 г.)

ОЗД	Брой наблюдавани социални работници	Брой наблюдавани случаи	ОЗД	Брой наблюдавани социални работници	Брой наблюдавани случаи
Сливен	17	1,655	Видин	10	538
Стара Загора	17	1,038	Монтана	9	520
Русе	14	994	Димитровград	9	510
Пловдив	21	955	Ямбол	7	492
Бургас	15	781	Казанлък	8	486
Хасково	11	719	Плевен	13	472
Варна	29	718	Gabrovo	10	470
Велико Търново	16	550	Благоевград	17	426
			Сердика	10	417

Източник: данни на АСП

Социалните работници често в крайна сметка се фокусират върху спазването на всички процедурни правила и изготвянето на документацията, вместо върху съществената част от случая на детето, тъй като наблюдението и контролът, който получават, са основно „по формата“, а не по същество.<sup>107</sup> Социалният работник се превръща в администратор на случая, а не в управляващ случая, който трябва да отговори на потребността на детето.<sup>108</sup>

Фигура 4. Структура на механизма за контрол и наблюдение



107 SF-ASA-AD.

108 Пак там.

Извън нивото на ОЗД директорът на ДСП, РДСП и дирекция „Закрила на детето“ в АСП, Инспекторатът на АСП също упражнява различни форми на контрол и наблюдение над социалните работници и случаите. Описанията и анализите на случаи очертаха като ключов пропуск **координацията и управлението на случаи, по които работят едновременно няколко ОЗД**. От гледна точка на управлението случаите се предават между ОЗД само когато детето се премества от една социална услуга в друга или при член на семейството. Ако детето и родителите останат на територията на различни ОЗД, управлението на случая се разделя и няма общ механизъм за координация. Такива случаи често се оказват сложни и от методическа гледна точка, а не съществува официален механизъм, по който дирекцията „Закрила на детето“ на АСП да предостави помощ или да поеме супервизията или координацията на случая.

### Липса на капацитет на общините да контролират социалните услуги

Общините не само трябва да разработват общински социални политики (напр. всяка година да приемат Общинска програма за закрила на детето, да управляват Комисията за детето), но и да упражняват финансов и административен контрол върху социалните услуги, както и да приемат и одобряват различни вътрешни правила, свързани с предоставянето на общински социални услуги. С административен капацитет всичко това да се извършва по качествен начин разполагат само няколко общини. В малко под половината, или в 115 общини, няма социални услуги за деца, а в други 65 се предоставя само една услуга.<sup>109</sup> Административният капацитет на общините не е картографиран по време на настоящото изследване, но дори в Стара Загора, в която има 16 социални услуги за деца, отделът „Социални дейности“ в общинската администрация разполага с 6 служители. Враца, в която има 7 услуги, е с 2 служители, отговарящи за социалните дейности. По-голямата част от общините разполагат с не повече от един служител, който отговаря за социалните услуги или такъв, който има и други отговорности. Например в общинската администрация в Кнежа единственият общински служител, отговарящ за социалните дейности, отговаря също и за културата, спорта и младежта.

С приемането на Закона за социалните услуги на кметовете на общини се възлагат дванадесет различни сфери на административни, финансови и изпълнителски отговорности, свързани със социалните услуги (чл. 25). Според част от тях от кметовете се очаква да „отговарят за спазване на стандартите за качество на социалните услуги на територията на общината, които се финансират със средства от държавния и общинския бюджет“ (чл.25(2)6), да „осъществяват контрол и мониторинг на социалните услуги“ (чл. 26(2)8), да „извършват анализ на състоянието и ефективността на социалните услуги“ (чл. 26.10). Очевидно много малко от общините имат административния капацитет, да не говорим за компетентността, да изпълняват някоя от посочените по-горе отговорности по пълноценен начин.

## 2.3. Структура и координационни механизми за изпълнение на политиките

Политиките за закрила на детето се изпълняват на местно равнище чрез редица „координационни механизми“, които имат за цел да улеснят и ясно да определят ролите и отговорностите на всички участващи заинтересовани страни. В тази глава се разглеждат три аспекта на институционалната координация по отношение на случаите на деца жертви на насилие, деца в конфликт със закона и деца в риск от разделяне на семейството. Други механизми, като например *Механизъм за съвместна работа на институциите по*

<sup>109</sup> По данни на АСП.

*обхващане и включване в образователната система на деца и ученици в задължителна предучилищна и училищна възраст, Механизъм за противодействие на тормоза и насилието в институциите в системата на предучилищното и училищното образование или Координационен механизъм за реферирание и обгрижване на непридружени деца и деца жертви на трафик, завръщащи се от чужбина, не са разгледани.*

Работата на терен и на трите места показва, че на практика координацията в по-малките градове и дори в по-големите регионални центрове, като напр. Враца, е заменена с неформални контакти. Факт е, че служителите в различни държавни и общински институции се познават от дълго време. Въпреки това такива неформални механизми могат да заменят официалния механизъм само до известна степен, тъй като редовно се наблюдават пропуски и неуспех на системата да реагира институционално на различните видове случаи.

### 2.3.1. Насилие срещу деца

В случаите на дете жертва или в риск от насилие Законът за закрила на детето предвижда свикването на мултидисциплинарен *Координационен механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца, жертви или в риск от насилие*<sup>110</sup>. Този механизъм, приет през 2010 г., с последните изменения на ЗЗД, в който вече са кодифицирани ролята и отговорностите на различните участници, от 2020 г. става задължителен.<sup>111</sup> Целта на междуведомствения механизъм е да се улесни комплексното проследяване на случаите на насилие над деца и приемането на бързи и ефективни мерки за закрила.<sup>112</sup> Съставът на участниците в механизма включва достатъчно широк кръг от заинтересовани страни от различни институции, някои от които задължителни<sup>113</sup> и други – при необходимост<sup>114</sup>.

След подписването на междуинституционално споразумение през 2010 г. се осъществява ежегоден мониторинг на координационния механизъм, провеждан от ДАЗД в сътрудничество с МВР, АСП и областните администрации. Годишните доклади за мониторинг показват, че след първоначалния добър старт на координационния механизъм през последните две години се наблюдава намаляване на обхвата и качеството на междуинституционалното сътрудничество.<sup>115</sup> Докато през 2013 г. 97% от респондентите на ДАЗД са потвърдили, че са създадени мултидисциплинарни екипи на местно равнище, през 2017 г. този процент

110 Подписано на 15 март 2010 г. от министъра на труда и социалната политика, министъра на вътрешните работи, министъра на образованието, младежта и науката, министъра на правосъдието, министъра на външните работи, министъра на културата, министъра на здравеопазването, председателя на Държавната агенция за закрила на детето, изпълнителния директор на Агенцията за социално подпомагане, председателя на Управителния съвет на Националното сдружение на общините в Република България.

111 Чл. 36г и 36д от ЗЗД, изменение ДВ бр. 24 от 2019.

112 Член 4.3 от Споразумението за сътрудничество и координиране на работата на териториалните структури на органите за закрила на детето при случаи на деца жертви на насилие или в риск от насилие и при кризисна интервенция.

113 Социален работник от ОЗД/ДСП, който е отговорен за извършване на първоначалната проверка на сигнала и ръководи мултидисциплинарния екип; представител на кмета на общината; РУ на МВР – районен инспектор, инспектор в Детска педагогическа стая или оперативен работник. Източник: Приложение 1 към Споразумението за сътрудничество и координиране на работата на териториалните структури на органите за закрила на детето при случаи на деца жертви на насилие или в риск от насилие и при кризисна интервенция).

114 Участието в механизма при необходимост, съобразно конкретния случай, се отнася за: представител на РЦЗ, личния лекар на детето, представител на „Спешна помощ“, завеждащ отделение в лечебното заведение, подало сигнала, представител на РИО на МОН, директор или психолог от училище/детска градина на детето; класен ръководител на детето или групов възпитател; МКБППМН; районен съдия; районен прокурор; представител на социална услуга от резидентен тип (ако детето трябва да бъде настанено там); представител на друг вид социална услуга, ако е необходимо. Източник: пак там.

115 2017 г. Доклад „Мониторинг на прилагането на Координационния механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца, жертви на насилие или в риск от насилие и за взаимодействие при кризисна интервенция“, 2016 г. Доклад „Мониторинг на прилагането на Координационния механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца, жертви на насилие или в риск от насилие и за взаимодействие при кризисна интервенция“, 2013 г. Доклад „Мониторинг на прилагането на Координационния механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца, жертви на насилие или в риск от насилие и за взаимодействие при кризисна интервенция“: <https://sacp.government.bg>



е спаднал до 87%.<sup>116</sup> Недоброто взаимодействие се доказва от разминаващите се данни, които институциите събират по текущите случаи. Някои общини също съобщават за малък брой срещи на мултидисциплинарните екипи спрямо тяхното население.

### 2.3.2. Не всички канали за подаване на сигнали работят правилно

По-голямата част от сигналите за деца жертви или в риск от насилие, идват от техните родители (26% от всички сигнали през 2017 г.), от МВР (22% от всички сигнали през 2017 г.), от образователните институции (16% от всички сигнали през 2017 г.) и от Националната телефонна линия за деца (12% от всички сигнали през 2017 г.)<sup>117</sup>. През годините процентът на сигналите, подавани от лечебни заведения (болници или общопрактикуващи лекари), е постоянно нисък.<sup>118</sup> Това е тревожен знак предвид общият висок процент на сигнали за физическо насилие (средно 46% от всички сигнали). Беше отбелязан и малкият брой подавани сигнали от страна на здравните органи във връзка със случаи на домашно насилие.<sup>119</sup> Според мониторинговите доклади делът на децата, които сами сигнализируют за насилие над тях, също е нисък, което показва, че държавните институции не успяват да направят така, че децата да се чувстват подкрепени и осъзнаващи своите права. Също така подаването на сигнали от образователните институции не е задоволително, при условие че съобщенията в медиите показват, че в училищата през последните години се наблюдава увеличение на тормоза<sup>120</sup>. Допълнителен показател за подаването на сигнали от институциите (здравни и образователни) е, че по-голямата част от съобщените случаи се отнасят до насилие в семейството, което предполага, че трябва да се предприемат допълнителни стъпки за разпознаване на белезите на насилие и задължителното му съобщаване.

### 2.3.3. Участието на алтернативно представените участници в механизма е ограничено

Само на 66% от срещите на мултидисциплинарните екипи през 2017 г. са присъствали представители на алтернативно представените участници. По-голямата част от заместниците (70%) са от социалните служби, МКБППМН, НПО или съдебната система. Липсата на ангажираност на здравните и образователните институции в координационния механизъм се забелязва също и в тяхното ограничено участие в мултидисциплинарните екипи.

По отношение на алтернативното участие в механизма Националната мрежа за децата отбелязва, че трябва да се направят промени в Координационния механизъм, за да се предвиди задължително участие на доставчиците на социални услуги за деца чрез участието на общини или организации за подкрепа на жертвите.<sup>121</sup> Това ще бъде в съответствие със съществуващата система за подпомагане и компенсация на пострадали от престъпления.

### Неясна роля на Министерството на външните работи

Междуйнституционалното споразумение изисква Министерството на външните работи да бъде информирано за случаи, които може да засягат деца, които не са с българско гражданство. Механизмът не определя техните задължения за участие в работата по случая от този момент нататък.<sup>122</sup>

116 Пак там.

117 Доклад „Мониторинг на прилагането на Координационния механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца, жертви на насилие или в риск от насилие и за взаимодействие при кризисна интервенция“, 2017 г.

118 Пак там.

119 Фондация „Анимус“, Координационен механизъм за помощ и подкрепа на пострадали от домашно насилие.

120 БНР (2017 г.) Международно изследване: Българските юноши са сред най-тормозените в училище, <https://www.bnr.bg/vidin/post/100803018>

121 НМД (2019) Бележник 2018: <http://nmd.bg/lek-rast-v-otsenkite-na-darzhavata-za-grizhite-kam-detsata-ottchita-dokladat-belezchnik-2019/>

122 Чл. 7 (2) и (3) от Споразумението за сътрудничество и координиране на работата на териториалните структури на органите за закрила на детето при случаи на деца, жертви на насилие или в риск от насилие и при кризисна интервенция.

## 2.4. Деца в конфликт със закона

### 2.4.1. Дуалистична система

Две различни системи съставят националните политики и услуги по отношение на децата в конфликт със закона. От една страна, системата за детско правосъдие е насочена към предотвратяване, възпиране, разследване и наказване на деца, които са извършили престъпления или са имали „противообществени прояви“. От друга страна, системата за закрила на детето, създадена със Закона за закрила на детето, разглежда децата от социална гледна точка и от гледна точка на тяхното развитие. От 2001 г. насам тези две системи съществуват съвместно, но механизмите за функционална координация са малко (ако изобщо има такива). Това несъответствие е дълбоко вкоренено в радикално различните правни и философски предпоставки, върху които са изградени двете системи. Едната система приема децата в конфликт със закона като причина за проблемите, докато системата за закрила на детето разглежда децата в конфликт със закона като лица, нуждаещи се от закрила и подкрепа. На теория двете системи трябва да осигуряват цялостен подход, основан на най-добрия интерес на детето и зачитане на основните права на децата. На практика наказателното правосъдие за малолетни и непълнолетни и системата за закрила на детето съществуват едновременно в относителна изолация. Съответното описание и анализ на случай в настоящия доклад показва как взаимодействията между двете системи са по-скоро резултат на случайност, отколкото на внимателен институционален модел.

### 2.4.2. Остаряла и некоординирана система за детско правосъдие

Понастоящем основният механизъм за координация на системата за детско правосъдие се основава на централната и местните комисии за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните. Те до голяма степен се основават на административна принуда, която се приема като неефективна в съвременните условия.

Първо, Централната комисия на теория има методически и контролни функции по отношение на местните комисии. На практика няма политики, които да демонстрират наличието на правила, процедури, механизми за отговорност и отчетност. Намаленият административен капацитет на Централната комисия (по-малко от 5 служители) и липсата на проактивен подход за редовно координиране на развитието и наблюдението на местните комисии влияят на ефективността на цялостния механизъм. Второ, ефективността на местните комисии в повечето общини се основава единствено на дейността на секретаря на комисията, с ограничен бюджет или изобщо без бюджет. Описанието на случая показва как едно дете е регистрирано от полицията за незначителни, но системни нарушения на закона, но МКБППМН не е уведомена. В повечето случаи прокуратурата уведомява местните комисии, което е ясен знак, че координацията се осъществява твърде късно. Това също е и показател, че полицията регистрира много случаи, но те не се разследват по-нататък или не се повдига съдебно преследване и никога не стигат до вниманието на МКБППМН.

### 2.4.3. Недостатъчно взаимодействие между системите за детско правосъдие и за закрила на детето

Случаят, приложен към този доклад, илюстрира добре изолираните подходи на двете централни системи за оказване на помощ на децата в конфликт със закона. На първо място, няма механизъм за комуникация и координация, който да сигнализира, че влошаването на връзките в семейството или предизвикателствата в образователната и со-

циално-икономическата среда могат да доведат до ситуации на конфликт със закона. Ясно се вижда липсата на споделяне на знания, опит и експертиза в рамките на двете системи. На второ място, съществуват и ограничения по отношение на движението на данни и информация от полицията към МКБППМН и социалните услуги. На трето място, структурите за закрила на детето и МКБППМН не осъществяват комуникация помежду си, за да намерят най-добрата мярка за детето и най-важното – да свържат поправителните мерки и услугите за подкрепа и развитие в един съгласуван комплекс от мерки, който е в най-добрия интерес на детето и е най-ефективен.

## 2.5. Предотвратяване на разделянето на семейството и изоставянето на деца

Понастоящем българското законодателство поставя фокус по-скоро върху предотвратяването на изоставянето на деца, отколкото на разделянето на семейството. Ролите на институциите освен в ЗЗД са уредени в *Наредба за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция*. Наредбата обаче предлага само общи процедури и образец на социален доклад за оценка на сигнал за дете в риск и за работа по случай и разглежда институционалната координация основно по отношение на изоставянето на новородени деца, децата с увреждания или „непотърсено от родителите дете, прието в лечебно заведение“. Други институции, които могат да участват и ефективно да допринасят за координиране на усилията в случай на раздяла на семейството или изоставяне на дете, не са включени в мултиинституционалния подход. С новото изменение на Наредбата е предвидено, че при съществени затруднения за изпълнение на заложените в плана за действие цели или дейности по случай на превенция на разделянето на семейството Комисията за детето трябва да осигури, по искане на ДСП, съдействие и координация за тяхното постигане. Съгласно чл. 20 (3) от ЗЗД тази комисия е „обединяващо и координиращо звено на политиките за всички деца на територията на общината и формира и осигурява осъществяването на местната политика по закрила на детето“. Това определение обаче е широко и не конкретизира начините за ангажиране на Комисията по случаите на разделяне на детето и семейството.

### 2.5.1. Преместване на фокуса

Случаите на разделяне на семейството засягат не само детето или едно от децата, а цялото семейство. Следователно както мерките за превенция, така и мерките за интервенция, трябва да обхващат детето и семейството, тъй като те често са свързани с изграждането на родителски капацитет в семействата, консултиране на деца и родители, помощ за подобряване на условията на живот в дома и т.н. Това произтича от факта, че разделяне на семейството и детето или „изоставянето на деца“ може да е резултат от една или повече от следните причини:

- бедност и липса на средства за подкрепа или отглеждане на детето;
- липса на „родителски капацитет“ – липса на знания и умения за родителството или слабо развито чувство на отговорност за отглеждане на детето;
- липса на умения или условия за грижа за деца с физически или интелектуални увреждания;
- сексуално или физическо насилие над детето;
- риск детето да бъде продадено от родителите;
- родители в конфликт със закона.

Поради разнообразния характер на факторите за разделяне на семейството може да се очаква, че в усилията за ранно идентифициране и превенция всяка категория случаи може да включва множество заинтересовани страни. Описанията на случаите показват, че понастоящем координацията между съответните институции се извършва неформално и се разчита на личните отношения между представителите на общината, държавата и социалните работници. Социалните работници често „обикалят“ институциите, за да издирват различни форми на общинска (напр. социални жилища или други форми на социално подпомагане) или държавна (напр. трудова заетост) подкрепа.

Мерките за закрила в семейната среда, посочени в ЗЗД, предполагат, че за успешно предотвратяване на разделянето на семейството е необходим допълнителен ресурс, а не само социалните работници от ОЗД. Тези мерки включват консултиране по множество теми, свързани с личностното развитие, професионалното развитие, помощ за образование, справяне с конфликти, и дори предоставяне на съвети за подобряване на условията на живот или помощ за децата над 16-годишна възраст да си намерят работа.

### 2.5.2. Хармонизиране на законодателството относно разделянето на семейството

В сегашното състояние усилията за предотвратяване на разделянето на семейството и детето страдат от факта, че насоките и мерките са разпръснати в множество документи. *Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция* дава обща представа за това как членовете на обществото и медицинският персонал трябва да подават сигнали на органите, но не дава на социалните работници в ОЗД конкретни насоки как правилно и на ранен етап да идентифицират риска от разделяне на семейството и да прилагат предварителни мерки. Вместо това тя описва обичайните стъпки за управление на случай<sup>123</sup> и насочва социалните работници да търсят подходящи мерки в процедурата по глава 3 от Правилника за прилагане на ЗЗД.

Няколко допълнителни документа дават насоки относно усилията за предотвратяване на разделянето: *Методика за управление на случай за закрила на дете в риск от отдел „Закрила на детето“*<sup>124</sup>, *Методика за условията и начина на предоставяне на социалните услуги в център за обществена подкрепа*<sup>125</sup>, *Методика за условията и начина на предоставяне на социалната услуга звено „Майка и бебе“*<sup>126</sup>. Работата по превенция на изоставянето на новородени се допълва и от *Методическо ръководство по превенция на изоставянето на деца на ниво родилен дом*, което урежда ролята на ОЗД и здравните органи.<sup>127</sup>

Тези документи се отнасят в голяма степен до първите стъпки при получаване на сигнала, но не и до последващата координация между участващите институции и следващите стъпки, които трябва да бъдат предприети, за да се предотврати раздялата на детето от семейството или изоставянето.

123 Оценка на случая, среща с детето, с родителите и със съответните специалисти, изготвяне на план за действие, преглед на плана за действие, определяне на мерки.

124 ДАЗД и АСП, Методика за управление на случай за закрила на дете в риск от отдел „Закрила на детето“, [http://www.asp.government.bg/documents/20181/103247/metodika\\_za\\_upr.pdf/506ccc9f-8435-4dc6-af19-6019a318780e](http://www.asp.government.bg/documents/20181/103247/metodika_za_upr.pdf/506ccc9f-8435-4dc6-af19-6019a318780e)

125 Центровете за обществена подкрепа предлагат грижа не само на децата в риск, изпратени при тях с направление от ОЗД, за които там има отворен случай, но също и като мярка за „превенция на риска“, без в ОЗД да е отворена работа по случай, или за целите на оценка на риска: „оценка на родителския капацитет, оценка на потребностите, проучване на случая, психо-социална подкрепа“ (стр.7). Центровете за обществена подкрепа трябва да имат 32 различни процедури, регламентиращи всичките различни аспекти на тяхната дейност.

126 Правната основа е чл. 36 (2), ППЗСП, допълнителни разпоредби, т.30

127 Методическо ръководство по превенция на изоставянето на деца на ниво родилен дом: <http://ksuds-plovdiv.org/documents/Metodi4esko-1.pdf>

### 2.5.3. Пропуски в настоящата система

Макар наредбата да осигурява основата за борба с изоставянето на децата, тя не изгражда мрежа от взаимосвързани мерки и усилия за превенция, не включва **механизми за ранно идентифициране на деца в риск**, а по-скоро се фокусира върху реакцията по сигнали за такива деца. Наредбата не създава **система за институционално сътрудничество**, която да регламентира ролите и отговорностите на съответните заинтересовани страни – АСП, доставчиците на социални услуги или участващите други външни заинтересовани институции (здравни, образователни институции или институции на наказателното правосъдие).

Сътрудничеството и координацията на усилията за превенция са описани в методиките, посочени в предишния раздел, но те нямат обвързващата сила на един установен механизъм, създаден чрез междуинституционално споразумение. Свързването на ОЗД с другата част на социалната инфраструктура (по-силна връзка с други аспекти на социалната система чрез Интегрираната информационна система на АСП, програми за борба с безработицата, осигуряване на общинско жилище) е от съществено значение за предотвратяване на раздялата. Съществуването на такъв механизъм не само би улеснило координацията и сътрудничеството, споделянето на информация, ранното идентифициране и реагирането, но също така би осигурило **прилагането на строги стандарти за качество и строги професионални стандарти** и средства за органите за наблюдение и контрол, за да регулират и инспектират този аспект на работата. Това следва да се направи чрез доразработване на ЗЗД (извън чл. 36а-г) и конкретно чрез определяне на ролята на общинските и държавните институции в сътрудничеството за превенция на изоставянето и институционализацията, а така също като се разшири обхватът на *Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция.*

## 2.6. Изводи по отношение на управлението и координацията

### На ниво политика

- **Преглед на статута, функциите, членството и правилата за ефективна и ефикасна работа на НСЗД.** Предлага се да се обмисли председателството на Националния съвет за закрила на детето да се издигне на по-високо политическо ниво, по възможност на ниво заместник министър-председател, за по-висок авторитет на правомощията за вземане на решения. Създаване на постоянен секретариат, за да има капацитет за наблюдение на политиките и тяхното прилагане. Потвърждаване на мандата на ДАЗД и осигуряване на достатъчно средства за изпълнение на ролята ѝ.
- **Засилване ролята на общините в Националния съвет за закрила на детето.** С оглед на нарастващата роля на общините с новия Закон за социалните услуги тяхното участие в Националния съвет може да бъде засилено. Това може да бъде направено, като се увеличи броят на местата за общините в Съвета или се въведе ротационен принцип, който да включва и малки, и големи общини като членове на Съвета. Това би позволило да се разглеждат разнообразни мнения от общини с различен финансов и административен капацитет.
- **Осигуряване на законови алтернативи на настоящите общински комисии, напр. областни или териториални комисии за по-малките общини.** Малките общини могат да сформират или да бъдат членове на териториални комисии, където да се координират с областните структури и с неправителствените органи-

зации. Това би позволило по-ефективна координация с областните структури на централните държавни органи.

### Наблюдение и контрол

- **Подобряване на контрола на ниво ОЗД върху управлението на случаи.** АСП би трябвало да разгледа въвеждането на допълнителни нива за управление и контрол на ниво ОЗД или да създаде възможност за формиране на „сектори“ в рамките на ОЗД (т.е. подразделения към ОЗД), за да се осигури адекватно управление и наблюдение на случаите и на социалните работници, при което 5 до 6 социални работници да докладват на един ръководител.
- **Засилване на контрола и подкрепата за ОЗД. Фокусът на контрола трябва да бъде върху разработването и изпълнението на ефективни индивидуални планове за грижа и планове за действие.** Структурата за контрол на качеството е съсредоточена върху проверка по сигнали и последваща проверка на правилата и процедурите и спазването на международната рамка за правата. Усилията на контролните институции се фокусират по-скоро върху това дали предвидените в плана за действие мерки са предприети, отколкото върху това дали мярката е изпълнила целта си и е подобрила положението на детето.

Социалните работници в отделите „Закрила на детето“ трябва да бъдат подпомагани при управлението и **координирането** на сложни случаи от дирекция „Закрила на детето“ на АСП или от мобилна група, съставена от външни и вътрешни за системата експерти.<sup>128</sup> Същото важи и за супервизията, която може ефективно да се подкрепи, като се изготви списък с експерти, включително опитни супервайзори, от които ОЗД да могат да избират. Дирекция „Закрила на детето“ би могла също да предоставя широка методическа подкрепа и съвети, включително групова и индивидуална супервизия. Наред с това, когато се използват външни експерти за супервизия, Дирекция „Закрила на детето“ може да играе важна роля в координацията на този процес.

- **Рационализиране и координиране на линиите за контрол на доставчиците на социални услуги.** С новата Агенция за качеството на социалните услуги съществува риск контролиращите институции да продължат да се умножават. Предполага се, че ДАЗД ще упражнява контрол върху „правата на децата“, но възможността за „комбинирани“ проверки не е изключена. Инспекторатът на АСП ще продължи да упражнява контрол върху финансовите и управленските въпроси. Сега общините ще имат разширена роля за контрол върху стандартите за качество.

На практика въпросът за **стандартите за качество на услугите** е свързан с въпроса за правата на децата и финансовото управление. Лошото финансово управление може да доведе до по-ниско качество на услугите, което от своя страна може да засегне правата на децата. Контролните дейности на всички тези институции трябва да бъдат стандартизирани и координирани, и доколкото е възможно – разделени. Съвместното планиране на проверките и работата по сигнали чрез координационен механизъм може да гарантира, че един доставчик на услуги няма да се проверява отново и отново от няколко институции. По-скоро може да се постави цел всяка година да се проверяват например 30% от всички доставчици на социални услуги за деца, като се гарантира, че примерно на 3 години всеки доставчик на услуги ще преминава целенасочена проверка. Координацията може лесно да бъде осъществена чрез платформата на интегрираната информационна система, където преди извършване или планиране на проверки контролните институции могат да имат достъп до резултатите от проверките на другите институции.

<sup>128</sup> Подобна група от психолози е създадена в МОН. Опитът може да се използва.

- **Подобряване качеството на наблюдението и проверките на доставчиците на услуги.** С новосъздадените контролни правомощия на Агенцията за качество на социалните услуги и общините ще се добави стойност към сегашното състояние, ако се отиде отвъд повърхностния контрол на процедурите и административните правила. Това предполага значителни усилия за по-нататъшно развитие на информационните системи за управление на случаите за закрила на детето, така че те да включват доставчиците на услуги и достатъчно „проверки“ и аналитични функции, за да се автоматизира административният мониторинг (например за гарантирано спазване на административните срокове или пълна окомплектовка на документацията по случая), както и да позволяват на органите за наблюдение да се съсредоточат върху съществените въпроси на управлението на случаи и тяхното качество.

Още по-важно е, че механизмите за контрол и наблюдение следва да бъдат подобрени чрез определяне на ясни **съществени показатели, т.е. „показатели за резултат“**, за успешни интервенции за закрила на детето, както и подробни методики за проверка, които да включват изисквания за оценка по същество въз основа на (1) **стандартна минимална случайна извадка от всички случаи**, управлявани от определен ОЗД или доставчик на социални услуги; (2) **задължителна оценка на качеството**, която включва срещи с различните заинтересовани страни, ангажирани със случая, както и използването на независими методи за оценка на състоянието и развитието на детето.

#### Координационни механизми

- **Укрепване на нормативната и правната основа на координационните механизми.** За да се гарантира, че съществуващите или бъдещите координационни механизми се прилагат на практика, те трябва да бъдат развити допълнително в законодателството (наредби или изменения на законите). Това би гарантирало, че процедурите и действията на всички институции са изпълнени, както е предписано от механизма.
- **По-нататъшно подобряване на наблюдението на ефективността на Координационния механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца жертви на насилие или в риск от насилие.** Прилагането и отчитането на ефективността на координационния механизъм може да бъде подобро чрез въвеждане на нови показатели за качество на взаимодействието, напр. скорост на реагиране, редовност на срещите, проследяване на случая.<sup>129</sup>
- **Подобряване на процедурните правила на мултидисциплинарните екипи.** По-настоящем в Приложение 1 към междуинституционалното споразумение за *координационния механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца жертви на насилие или в риск от насилие* се описва процедурата за свикване на мултидисциплинарния екип. Въпреки това в рамките на изследването не бяха открити никакви процедурни правила на мултидисциплинарния екип за това как да работи по случая, как да осигури неговото наблюдение и да постигне съгласие за неговото затваряне. Процедурните правила биха могли също да гарантират на отговорния социален работник, че ще получи **подкрепа от потенциалните членове на мултидисциплинарния екип на етапа на оценяването на сигнала за дете жертва на насилие или в риск от насилие.**
- **Преместване на фокуса от превенция на изоставянето към превенция на разделянето на семейството и детето**, като се свърже по-тясно системата за закрила на детето със секторите на социалната защита, здравеопазването и образованието. По-специално при прилагането на новия закон за социалните услуги трябва

129 Пак там.

да се гарантира, че интегрираният подход, който той предвижда, се прилага и за предотвратяване на разделянето на семействата чрез създаване на ясни протоколи за сътрудничество между АСП, доставчиците на социални услуги и здравните и образователните институции, както и други социални услуги за подпомагане (услуги по заетостта, настаняване в общински жилища и др.).

## ФОКУС ВЪРХУ ДАНИТЕ

В този раздел на доклада целта е да се обхване управлението на информацията в системата за закрила на детето, с акцент върху работата на АСП. От гледна точка на управлението на случай, случаите за закрила на дете може да бъдат насочени към или да изискват намесата на различни институции. Първоначалният сигнал за дете в риск може да бъде подаден в ДАЗД, полицията, училище или лечебно заведение, преди за случая да бъде уведомена АСП. Освен това, когато детето бъде насочено към доставчик на услуги, там също се отваря досие по случая. Всяка институция разполага със собствена информационна система за управление на случай и във всички случаи обменът на информация между институциите е на хартиен носител. В основата на този документален обмен и управление на информацията е **интегрираната информационна система (ИИС)<sup>130</sup> на АСП**. Настоящият анализ се фокусира върху управлението на информацията в АСП и взаимодействието с други системи.

Управлението на информацията на АСП беше оценено по пет критерия:

- **Управление на случаите за закрила на детето** – оценка на възможностите на ИИС да обезпечава ефективното управление на случаите за закрила на детето, като осигурява възможност за бързо и ефективно управление на административните задачи, проследяване историята на случая, ефективно управление и достъп до дейностите по един случай; възможност на модула за управление на случаи да се свързва с други съответни информационни системи на АСП или със съответните външни информационни системи.
- **Управление на човешките ресурси в социалната сфера** – оценка на възможностите на ИИС да наблюдава работата на социалните работници. Оценява се степента, до която началниците на ОЗД (или други йерархични нива – служители на РДСП, Инспекторат на АСП или дирекция „Закрила на детето“ в АСП) могат да наблюдават работата на отделните служители, работещи по закрила на детето, и общата им натовареност, както и да подпомагат изготвянето на периодична професионална оценка за социалните работници или началниците на ОЗД, или служителите в РДСП.
- **Наблюдение на отделите „Закрила на детето“ (ОЗД)** – проучване на степента, до която ИИС позволява на Инспектората или на дирекция „Закрила на детето“ да наблюдават и оценяват работата на ОЗД. По-специално се разглежда степента, до която ИИС на АСП събира достатъчно данни, за да оцени работното натоварване и ефективността на ОЗД.
- **Управление и анализ на знанията** – оценка за степента, до която ИИС дава възможност да се извлече съответната аналитична и статистическа информация, която позволява: 1) да се генерират доказателства за публичните политики за закрила на детето и за наблюдение на тяхното изпълнение; 2) да се оценят общите рискове

130 Правното основание за ИИС е чл. 5 (1) 6 от Устройствения правилник на АСП, а функционирането и процедурите ѝ са определен в Заповед № РД1-0728/16.06.2017 г. на изпълнителния директор на АСП.



и основните причини, водещи до попадане на децата в системата за закрила на детето; 3) да се оценят общите тенденции в управлението и резултатите от работата на АСП, т.е. ефективността на превантивната работа или предоставянето на социални услуги, или реинтеграцията в семейството, или процедурите за осиновяване; 4) да се оцени способността на системата да изготвя публични доклади с висока степен на прозрачност и публична отчетност.

- **Взаимодействие с външни системи** – проучване на степента, до която ИИС обменя информация или взаимодейства с други системи, напр. ДАЗД (автоматичен трансфер на данни за случаи); с доставчици на социални услуги (достъп до данни или автоматичен обмен на данни с доставчици на социални услуги); с други системи или държавни институции (напр. здравни, образователни или правоприлагащи институции).

Фигура 5. Компоненти на информационната система за закрила на детето



#### Общ преглед на функционалностите на Интегрираната информационна система на АСП

От 2016 г. Агенцията за социално подпомагане разполага с нова **Интегрирана информационна система (ИИС)**. Системата е разделена на три модула – социално подпомагане, закрила на детето и социални услуги. Три години след въвеждането ѝ системата съхранява досиета на всички случаи за закрила на детето, които са били отворени след нейното стартиране, както и справки за случаите, които са били отворени преди въвеждането ѝ. Тя предоставя на социалните работници формуляри на документите, разделени на множество празни полета за попълване, с указания и съответните конкретни въпроси. След това системата автоматично обединява информацията в предварително структуриран текст.

Всички съответни преписки трябва да бъдат въведени и генерирани чрез системата, а когато документ или протокол се изготвя от социалния работник по време на срещи със семейства или други органи, в системата трябва да се въведе кратка информация за срещата.

Има йерархично ниво на достъп, при което всяко ниво в йерархията на АСП има достъп до нивата по-долу.<sup>131</sup>

### Управление на случаи за закрила на детето

При оценката на възможностите на ИИС за управление на случаи бяха установени следните проблеми:

- ограничени функционалности на ИИС да улеснява или подпомага социалните работници в управлението на случаи;
- преобладават процесите на хартиен носител във вътрешните административни процедури и в процедурите за координация на случая;
- архитектура, ограничаваща възможността на системата да управлява случаите, които се прехвърлят или „споделят“ между две ДСП/ОЗД (например, когато детето е преместено в институция в друг град, а родителите остават на старото място).

### Въвеждане на данни и анализи

Първоначалното въвеждане на информация, свързана с откриването на нов случай, както и добавянето в хода на работата на информация за развитието на случая, са ясни и до голяма степен повтарят процеса, който до 2016 г. е осъществяван на хартиен носител. Социалният работник има достъп до различни формуляри<sup>132</sup>, които почти повтарят процеса на хартиен носител. Формулярите са оформени с празни полета, в които социалният работник трябва да въведе информацията в отворен текстов формат.

Софтуерът не предоставя никакви „интелигентни“ функции: липсват не само предварително попълнени падащи менюта с различни критерии и фактори, но също и аналитични функционалности, които могат да помогнат при оценката на рисковите фактори или на родителския капацитет. Има много ограничена интеграция (при използване) с други държавни регистри и системи, които биха дали възможност на водещия случая бързо да получи информация за различни аспекти, отнасящи се до детето и членовете на семейството. Не се проучват възможните връзки и интеграция с други държавни регистри, които биха съкратили времето на социалния работник да въвежда информацията и биха подобрили качеството на управление на случаите (тези възможности са представени в раздел 1.5 по-долу).

### Управление на случай

Вторият аспект, който намалява ефективността на ИИС за управление на случаи, е необходимостта от множество стъпки на хартиен носител. Всички стъпки в процеса на управление на случай (напр. откриване на нов случай, докладване и предлагане на мерки от социалния работник, одобряване на заповедта за извеждане на детето от семейството, одобряване на искането за социална услуга и др.) се изготвят в ИИС, но след това се отпечатват и предават за съгласуване или за одобрение на ръководителите на ОЗД или ДСП. Движението на документацията в рамките на АСП обаче не изисква електронен подпис и хартиеният процес е ненужен. Остава неясно дали и как 289 електронни подписа се използват за комуникация с други държавни администрации или с общините.

131 Социалните работници имат достъп до всички преписки и до всички случаи, по които са работили; началникът на ОЗД има достъп до всички преписки по случаите на всички социални работници в неговия ОЗД; директорът на ДСП има достъп до всички преписки на всички социални работници в ДСП във всички модули, не само в модула ЗД; директорът на РДСП и експертът ЗД в РДСП имат достъп до всички преписки на всички социални работници във всички ОЗД в областта; директорът на дирекция „Закрила на детето“ в АСП и експертите ЗД в дирекция имат достъп до всички преписки на всички социални работници във всички области.

132 Съществуват формуляри за подаване на сигнал, за социален доклад, за индивидуален план, за оценка на потребностите. Има формуляри за кандидат-осиноводители, за заличаване на кандидат-осиноводители, както и аналогични такива за приемна грижа. Другите формуляри включват формуляр за призовка, за становище по искане на съда и формуляр в свободна форма за други видове информация, напр. за документиране на среща или телефонен разговор, и т.н.

## Сътрудничество между ОЗД

Както показва работата на терен за настоящото проучване, значителен брой случаи изискват сътрудничество между няколко ОЗД, тъй като децата или семействата се местят от един град в друг. Докато административно такива случаи се прехвърлят на друг ОЗД веднага след като детето бъде преместено в друг град, на практика ситуацията често изисква сътрудничество между ОЗД и постоянно наблюдение на децата и родителите, които може да живеят в различни градове (напр. детето може да бъде в социална институция в един град, а родителят (родителите), при който (които) трябва да бъде реинтегрирано, остава в друг град). На теория един социален работник и ОЗД трябва да наблюдават състоянието на детето, докато друг ОЗД може да работи с родителя за подобряване на родителския капацитет. ИИС не е ориентирана към управлението на такива по-сложни, изискващи взаимодействие ситуации, а йерархичната архитектура на управлението на случаи не позволява ефективно сътрудничество между отделите и държи случаите изолирани.

Проблемът със сътрудничеството между ОЗД е свързан и с цялостната система за управление на случаи на АСП, където се създава и управлява случай за всяко отделно дете. На практика обаче много често семействата се разделят и детето живее в един район, докато родителят или родителите – в друг, и попадат под юрисдикцията на различни ОЗД. В такива сложни ситуации е необходим по-всеобхватен и интегриран подход както по отношение на разработването на плановете за действие, така и по отношение на управлението на случая и координацията между ОЗД и дирекция „Закрила на детето“ в АСП. По този начин функционалностите за управление на случаите на ИИС могат да предоставят възможности като съвместно управление на случай и/или обединяване на отделни случаи, които са взаимосвързани (например семейство с няколко случая), и/или разработване на плановете за действие за семейството. Това ще подобри не само сътрудничеството между ОЗД, но и ще позволи по-интегриран подход към семейството и ще подобри отчетността по случаите.

Ефектът от описаните по-горе недостатъци на ИИС и непрекъснатият „хибриден“ подход между ИИС и процесите на хартиен носител са довели до увеличаване на административната натовареност на социалните работници.<sup>133</sup>

## Управление на човешките ресурси в социалната сфера

АСП не разглежда ИИС като инструмент за управление на социалните работници. Системата не осигурява функционалност за наблюдение на работата, извършена от един социален работник, или за проследяване на напредъка по случаите. Тя е насочена към детето и не води регистър на социалните работници. Информацията в системата се представя за всеки отделен случай. Директорът на ОЗД или други наблюдаващи институции не могат бързо да разберат какво е работното натоварване на социалните работници, каква е сложността на случаите и да проследят напредъка или спазването на крайните срокове при управлението на случаите.

Интегрираната търсачка предоставя възможност да се проследяват социалните работници, като се използват имената им като ключови думи, но експертите в АСП не правят това. Докато значителна част от управлението в малките ОЗД може да се осъществява чрез всекидневни контакти, в големите ОЗД, където има открити по няколкостотин случая едновременно, проследяването на работата по всички случаи, работното натоварване на служителите и разпределението на случаите може много да се улесни чрез функционалности на софтуера.

Наред с това работата по случаите и резултатите от нея биха могли да осигурят някои базисни анализи, позволяващи да се направи професионална оценка на всеки социален

<sup>133</sup> Интервюта със социални работници.

работник. Тези данни може да включват различни критерии: правилна идентификация на рискови фактори, положителни резултати при превенция или реинтеграция, жалби, свързани с определени социални работници и т.н.

### Контрол на ОЗД

Различните нива на достъп в ИИС осигуряват йерархичен контролен механизъм – всяко ниво може да наблюдава по-долните нива. Най-големият недостатък обаче е, че понастоящем ОЗД все още разчитат предимно на хартиените екземпляри на документацията, която се съхранява в техните офиси, а Интегрираната информационна система може да се използва за проследяване на цялостното изпълнение на работата, но подробна проверка може да се направи само посредством персонална проверка на отделните случаи. Ето защо контрол от разстояние от Инспектората на АСП или от РДСП/АСП не се осъществява.

Вторият начин за наблюдение на работата на ОЗД е чрез система от показатели (това е разгледано по-подробно в главата за човешките ресурси). ИИС в настоящия си вид не произвежда достатъчно подробни показатели за резултатите или за ефективността, които да позволят да се оцени цялостната ефективност на отделните ОЗД. По този начин информационната система не успява да подпомогне контрола нито по отношение на правилната подготовка на документацията по случая, нито по отношение на резултатите от управлението на случая.

### Управление на знанията и прозрачност

Понастоящем по-голямата част от ценната информация за случаите на закрила на детето, която се съдържа в различните документи (напр. сигнал, социален доклад, доклади, обосноваващи необходимостта и предлагачи да се открие случай, план за действие за детето, план за социални грижи), представлява неструктурирани текстови данни. Такъв подход силно ограничава използваемостта на тази данни за целите на аналитичното и публичното отчитане.

Информационната система предоставя ограничени възможности за генериране на статистическа информация за основано на доказателства разработване на политики за закрила на детето. Има няколко аспекта на ИИС, които трябва да бъдат разработени, за да се даде възможност по-нататък да се разработи анализ на стратегическо ниво:

- разработване на идентификатори, които позволяват задълбочено да се оценят основните причини, водещи до необходимост от закрила на детето (например насилие, конфликт със закона, бедност, липса на родителски капацитет и т.н.);
- разработване на критерии, които позволяват по-добро управление на рисковете и децата в риск. Това може да включва проактивен подход, основан на данни, който идентифицира децата в риск преди да се стигне до системата за закрила на детето (т.е. докато с тях все още се работи основно в здравната или в образователната система) и преди да се получи сигнал. Много от анализирания за целите на настоящото проучване случаи показват, че съществуващите държавни регистри и данни са били достатъчни, за да се осъществи намеса или да се работи с родителите години преди откриването на случая. Системата би могла да посочи към кои услуги са били насочени родителите на деца в риск, включително социална закрила, услуги по заетостта, услуги за жилищно настаняване;
- разработване на идентификатори за проследяване на напредъка по случаите и ефективността на действията на социалните работници;
- разработване на идентификатори, позволяващи да се оцени сложността на случаите и натовареността на социалните работници;
- разработване на критерии, позволяващи сравнителен анализ на ниво ОЗД/ДСП и публична прозрачност.

## Взаимодействие с други системи

Според годишните доклади на АСП, ИИС е обновена и надградена, за да взаимодейства с повечето други системи, налични в онлайн платформата за междурегистров обмен на правителството RegiX.<sup>134</sup> Функционалностите за междурегистров обмен на данни, достъпни за социалните работници в настоящата версия на ИИС, изглежда са ограничени. Има две категории интегриране, които биха могли да добавят стойност към цялостното управление на случаите и ефективността на закрилата на децата:

- разширяване и отваряне на ИИС към други институции, като ДАЗД и социални услуги;
- свързване на системата към различни регистри, за да се улесни събирането на информация, свързана със случаите.

По отношение на първия аспект, както бе отбелязано в началото, ДАЗД, както и социалните услуги, имат собствени системи. Най-вероятно новата Агенция за контрол на качеството на социалните услуги също ще разработи някаква собствена система. След като детето започне да използва социална услуга или е настанено в такава, всички контролни институции започват да наблюдават случая, което често се свежда до проверка на различни административни документи и процедури. Тази работа на ОЗД би могла значително да се улесни, ако социалните услуги предоставят и поддържат електронно различни документи за деца в рамките на ИИС. Институциите, които могат да „подават сигнали“, също могат да бъдат снабдени с модул, в който сигналът да бъде въведен по електронен път. По този начин ще се избегне въвеждането на голямо количество повтарящи се данни от социалните работници.

Вторият аспект се отнася до достъпа на ИИС до други държавни регистри. ИИС може да получи достъп до различни данни, които биха могли да подпомогнат ранното идентифициране и предотвратяване на риска. В момента част от тази интеграция изглежда е налице, но не е ясно дали и как тя улеснява работата на социалните работници. Достъпът до данните е пасивен и не се използва за автоматично попълване на различните доклади или за резултатите, постигнати от социалните работници.

Възможното интегриране на ИИС с други държавни регистри, които вече са публични и достъпни чрез RegiX, би могло да добави аналитични функционалности към управлението на случая, да спести време на социалните работници или да позволи по-добро наблюдение на тяхната работа. То включва:

- **Първоначално въвеждане на данни за случая.** Регистърът на населението (семеиното положение) може автоматично да попълва лични данни за детето, родителите и всички други членове на семейството (например братя, сестри и т.н.). Такава интеграция би осигурила незабавно на социалния работник представа за семейството. От „Български документи за самоличност“ (МВР) могат да предоставят данни за документите за самоличност.
- **Оценка на финансовото/икономическото положение на семейството.** (1) Имотен регистър – да се прецени дали и какъв вид жилище е собственост на лицето; (2) Търговски регистър – за участие в дружества; (3) Регистърът на МПС (МВР) – предоставя информация за собствеността на превозните средства; (4) Регистърът на трудовите договори/задължените лица (Национална агенция за приходите) – може да даде представа за финансовото състояние на семейството; (5) Регистър на търсещите работа лица; (7) Регистър на лицата, които получават/получавали са обезщетения за безработица, майчинство и помощи за хора с увреждания.<sup>135</sup>

<sup>134</sup> Вж.: <https://e-gov.bg/bg/143>

<sup>135</sup> Този механизъм за оперативна съвместимост на различните администрации трябва да бъде сверен с уредбата в законодателството на ЕС за защита на данните и неприкосновеността на личния живот на всеки гражданин, Общ регламент относно защитата на данните (ЕС) 2016/679 (GDPR).

- **Рискови фактори.** Свидетелства за съдимост – това би позволило незабавна оценка на рисковите фактори, свързани с родителите на детето (или с детето); Регистър на [децата в] училищата и детските градини – може да осигури данни за децата, които са отпаднали от училище.<sup>136</sup>
- **Модул в ИИС за социално подпомагане** – за оценка на текущо/минало получаване на помощи за деца/родители. Към настоящия момент дирекция „Закрила на детето“ и ОЗД нямат достъп до информацията в модула за социално подпомагане. Наличието на свързаност в модулите е свързано и с броя на случаите, в които е възможно рисковете да се идентифицират на ранен етап и социалните услуги да „задействат“ изнесена работа „на терен“ с тези семейства, които проявяват множество рискови фактори.<sup>137</sup>

Както е обяснено по-горе, ИИС се състои от няколко регистъра. Два от тях са публични и достъпни през интернет – доставчици на социални услуги и списък на социалните услуги. Всички други регистри обаче (напр. деца в риск, деца, настанени в семейство на роднини или близки, в приемна грижа, в институционална грижа; деца под полицейска закрила) не са достъпни за други институции чрез програмния интерфейс (API) и онлайн платформата за междурегистров обмен на правителството RegiX.<sup>138</sup> Такова отваряне би могло потенциално да даде възможност на други институции, като например ДАЗД, МОН, МЗ или бъдещата Агенция за контрол на качеството на социалните услуги, да идентифицират ранните рискове или дори да намалят или автоматизират някои аспекти на обмена на информация. Отварянето към други институции на регистъра на децата в риск или деца в приемна грижа и свързването им с други регистри, напр. с регистъра на населението, може да позволи на други институции да се намесят или да идентифицират рано децата в риск (например чрез идентифициране на случаи на новородени братя и сестри на деца в риск).

### Закljučения и препоръки

Стартирането на Интегрираната информационна система на АСП е стъпка към модернизирани и оптимизирани на системата за закрила на детето в България, тъй като тя осигурява на държавните органи инструмент за събиране, съхранение и лесен достъп до съответната информация без забавяне. Въпреки че сегашните функционалности на системата не са разработени за по-широки аналитични цели и предоставят общи статистически данни, взети от множеството регистри, които поддържа, изглежда, че има все още неразработен потенциал при нейното използване, който може да осигури по-задълбочена информация за управлението на случаите и човешките ресурси, както и да бъде още един мониторингов инструмент за контрол на ОЗД.

Интегрираната информационна система трябва да стане наистина интегрирана, давайки достъп на социалните работници до цялата приложима информация от всички модули, тъй като това ще им позволи да правят ситуационен анализ и да идентифицират рисковете предварително и да работят за превенция. Наред с това, за да има добре функционираща система на закрила на детето, би било много полезно, ако информа-

<sup>136</sup> Този механизъм за оперативна съвместимост на различните администрации трябва да бъде сверен с уредбата в законодателството на ЕС за защита на данните и неприкосновеността на личния живот на всеки гражданин, Общ регламент относно защитата на данните (ЕС) 2016/679 (GDPR).

<sup>137</sup> Възможен пример: ако компонентът за социално подпомагане може да проследи рисковия профил на определени семейства, засегнати от бедност и безработица, които може да получават социална помощ или обезщетение за безработица, а в ОЗД в миналото са получавани сигнали за децата, но е решено да не се открива случай или успешно е предотвратено изоставянето на децата. По този начин, ако има промяна в положението на семейството и се появи един от рисковите фактори (например, един от родителите губи дома си и кандидатства за общинско жилище или за обезщетения за безработица и т.н.), то може автоматично да бъде идентифицирано дете в риск и да се предприемат своевременно превантивни мерки.

<sup>138</sup> АСП има още четири регистъра за социално подпомагане, които са достъпни.

ционните системи на различните институции, които имат функции, свързани със закрилата на детето, могат да взаимодействат помежду си, тъй като това би осигурило по-широка гледна точка, по-лесен достъп до повече данни и би улеснило координацията между институциите.

АСП следва също така да изготви план за попълване на достатъчно данни за случаите преди 2016 г., което ще даде възможност за пълноценно управление на случаите. Сканването и въвеждането на такава документация е нелека задача, но тази дейност може да бъде възложена на външни изпълнители и с високоскоростни скенери може да се реализира в разумен срок, с разумни усилия и разходи.

Липса на достатъчно или интегрирани данни пречи на българското правителство и ДАЗД да наблюдават в дълбочина резултатите от работата на АСП и доставчиците на услуги. Тя също така им пречи да вникнат напълно в движещите фактори и сили, поради които децата се озовават в системата за закрила. ДАЗД би следвало да има водеща роля в този процес чрез Националния съвет за закрила на детето, където всички заинтересовани страни би трябвало да постигнат съгласие относно:

- **Национален хоризонтален План и рамка за мониторинг и оценка на закрилата на детето в България.** Такава всеобхватна стратегическа рамка за закрила на детето, обхващаща всички съответни сектори, ще помогне да се идентифицират потребностите от стратегически данни на националните органи за закрила на детето. Общите, конкретните и количествените цели трябва да бъдат ясни и съгласувани между всички сектори.
- **Набор от основни и секторни показатели за закрила на детето (количествени и качествени – от източниците на административни данни, както и данни от проучвания),** за измерване на напредъка и резултатите спрямо стратегическата рамка. Съществуват редица приети в международен план и конкретни секторни показатели, които следва да бъдат използвани в този процес.<sup>139</sup> Много от тях вече са налице в България, но са необходими и допълнителни такива, за да подкрепят една цялостна рамка за мониторинг и оценка.
- **Формулиране и съгласуване на изискванията към данните, които всяка съответна институция трябва да разработи и събере. Този процес следва да доведе до хармонизация на системите за данни на различните институции и до по-добро качество на данните.**

Посочените по-горе дейности биха стимулирали процес, в който всички ключови заинтересовани страни биха развили капацитет да осигуряват на ДАЗД данни относно закрилата на детето. Наличието на такива данни би овластило ДАЗД да подобри националното планиране, формулирането на политики, предложенията за разпределение на бюджетните ресурси, анализите и прегледите на политиките, оценката на програмите. Те биха подкрепили също така лицата, разработващи политики, в процеса на вземане на решения, като същевременно ще подпомагат АСП в управлението на дейностите за закрила на детето и в резултат на това – в постигането на по-добри резултати, напр. укрепване на работното изпълнение в сферата на закрилата на детето и подобряване на ефективността на програмите за закрила на детето.

139 Например общи показатели могат да се намерят в: УНИЦЕФ и Better Care Network (2009 г.), Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care (Наръчник за измерване на показателите за деца в системата на формална грижа), [https://www.unicef.org/protection/Formal\\_Care20Guide20FINAL.pdf](https://www.unicef.org/protection/Formal_Care20Guide20FINAL.pdf); Показатели, свързани с насилието срещу деца, се съдържат в INSPIRE Ръководство за показателите и рамка на резултатите (2018 г.), <https://www.unicef.org/protection/files/UNICEF-INSPIRE-Book.pdf>; Показателите, свързани с детското правосъдие, са достъпни в УНИЦЕФ и UNODC (2009 г.), Manual for the Measurement of Juvenile Justice Indicators (Наръчник за измерване на показателите за детско правосъдие), [https://www.unodc.org/pdf/criminal\\_justice/Manual\\_for\\_the\\_Measurement\\_of\\_Juvenile\\_Justice\\_Indicators.pdf](https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Manual_for_the_Measurement_of_Juvenile_Justice_Indicators.pdf)



# УСЛУГИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И РЕАКЦИЯ (ПРИЛАГАНЕ)



## 3. УСЛУГИ ЗА ПРЕВЕНЦИЯ И РЕАКЦИЯ (ПРИЛАГАНЕ)

Фокусът в този раздел е поставен върху въпросите за ефективността *на нивото на предоставяне на услугите*. В известна степен се разглежда и аспектът на ефикасността<sup>140</sup>. По-специално тази глава разглежда въпроси, свързани с технологичния процес на предоставяне на услуги, инструментите за управление на случаи и тяхното използване. Тъй като ефективната система за закрила на детето има за цел както превенция (на разделянето на семейството, на пренебрегването и насилието), така и реагиране (идентифициране, насочване, подпомагане и възстановяване), разгледани са и двете измерения на системата.<sup>141</sup> След това главата разглежда трите основни теми на системата за закрила на детето, а именно закрила от насилие, алтернативна грижа и детско правосъдие, и посочва някои конкретни уязвими групи, т.е. децата от ромски произход, децата с увреждания и децата мигранти/бежанци.

**Каре 6. Интервенции, които представляват добра практика: укрепване на семейството и подкрепа за превенция на разделянето на детето и семейството и на насилието срещу деца**

**Изследователски център на УНИЦЕФ – Иноченти, [Family and Parenting Support. Policy and Provisions in a Global Context \(Подкрепа за семейството и родителството, политики и мерки в глобалния контекст\)](#), 2015 г.**

Докладът проучва и анализира политиките и мерките за подкрепа на семействата и на родителството. От 33 национални офиса на УНИЦЕФ, разположени в различни части на света, са събрани нови доказателства, а наличните са систематизирани и анализирани, като са включени и подробни описания и анализи на случаи от девет държави (Беларус, Чили, Китай, Хърватия, Англия, Ямайка, Филипините, Южна Африка и Швеция). Доказателствата показват, че където съществува, подкрепата за семействата се развива в две основни форми, чрез:

- услуги – и по-специално социални, здравни и психологически услуги за семействата;
- създаване или пренасочване на икономическа подкрепа за семействата, и по-специално парично подпомагане.

### 3.1. Закрилата на детето на практика: превенция и управление на случаи

Ефективната закрила на детето има две измерения: (1) превенция на нарушаването на правата на ранен етап чрез промяна на обществените норми и укрепване на капацитета

<sup>140</sup> Ефективността измерва степента, до която една дейност постига своите цели. Когато се оценява ефективността на една програма, е полезно да се разгледат следните въпроси: До каква степен са постигнати/е вероятно да бъдат постигнати целите? Кои са основните фактори, оказали влияние за постигането или непостигането на целите? Ефикасността измерва резултатите – качествени и количествени, по отношение на вложените ресурси. Това е икономически термин, който показва, че една публична услуга използва възможно най-евтините ресурси, за да постигне желаните резултати. По принцип това предполага да се сравнят алтернативни подходи за постигане на същите резултати, за да се види дали е възприет най-ефикасният процес. Когато се оценява ефикасността на една програма или проект, е полезно да се разгледат следните въпроси: Дали дейностите са рентабилни? Постигнати ли са целите навреме? Изпълнена ли е програмата по най-ефикасния начин в сравнение с възможните алтернативни начини? Измерението на ефикасността се разглежда по-подробно в главата „Фокус върху финансите“.

<sup>141</sup> Констатациите се основават на доказателства от проучването на терен с потребители на услуги и с работещи на предна линия, като голяма част от тях са обобщени в приложените описания и анализи на случаи. Взехме предвид също и интервютата с лицата, планиращи политики, и с директори на услуги. Също така те се основават и на обстоен преглед на литературата.

на родителите/полагащите грижи лица, местните общности и институционалната среда (училища, здравни центрове) и ранно идентифициране и ранна интервенция; и (2) ефективно управление на случаите на деца в риск от насилие, злоупотреба, експлоатация или пренебрегване, което трябва да бъде многосекторно и интегрирано.<sup>142</sup>

#### Каре 7. Интервенции, които представляват добра практика: управление на случай

**Работна група по закрила на детето, [Inter agency guidelines for Case Management and Child Protection \(Междунституционално ръководство за управление на случай и закрила на детето\)](#), 2014 г.**

Въпреки че е разработено във връзка с работата в условията на хуманитарни кризи, това ръководство има за цел да осигури общо разбиране и поетапни насоки как да се осъществява управление на случай. То поставя детето в центъра на интервенцията, като акцентира на адаптирани за деца процедури и език.

#### 3.1.1. Превенция и ранно идентифициране и интервенция

Въпреки факта, че последните национални политики предвиждат повече превантивни действия, насочени към насърчаване на родителските умения и подкрепа за създаването на съобразена с децата среда, по-голямата част от работата на ОЗД все още е фокусирана върху реагирането и свързаните с него мерки. Недостатъците при преобразуването на политическите стремежи за по-превантивен подход в реални действия на терен бяха вече разгледани в глава 1. Докато първичното законодателство, напр. Законът за закрила на детето или Семейният кодекс, съвсем слабо разглежда първичната превенция, то политики и подзаконовни актове като *Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца*, и още повече нейният план за действие (2017 – 2018 г.), или наредби, като напр. *Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции* (2003 г.)<sup>143</sup>, правят това, като определят конкретни направления на действие. Най-често обаче те не са подкрепени на практика в ежедневната работа на служителите, работещи на предна линия за закрила на детето – нито чрез подходящ, основан на доказателства мониторинг, нито чрез разпределението на бюджета, нито чрез приложими насоки, нито чрез стимули за персонала или оценка на работното изпълнение. В практиката на местните ОЗД това от своя страна се отразява във факта, че по-голямата част от работата е насочена към третична превенция или управление на случаи с деца, които вече са се озовали в ситуация, при която е необходима държавна намеса, за да се гарантира закрилата им.

Като цяло практиката на социалната работа е ориентирана към реактивен начин на действие, към оказване на подкрепа на търсенето, за разлика от проактивното издирване на уязвими и маргинализирани лица, така че усилията да се насочат към тях и техните семейства.<sup>144</sup> Това може да доведе до невъзможност да се достигне до най-уязвимите и маргинализирани групи от населението. То също така води и до поемане на случаи, когато излагането на риск, при който е необходима закрила на детето (като изоставяне, пренебрегване или злоупотреба), вече се е задълбочило или е хронично. По този начин сегашният модел пренебрегва потенциала, който имат ранната превенция и ранното идентифициране, както за избягване на вредата за децата, така и за пестене на публични средства, тъй като интервенциите на следващите етапи често са по-скъпи. Подходът,

142 УНИЦЕФ, 2015d (Resource Pack), УНИЦЕФ, 2012c (Measuring and Monitoring), ЕК, 2015a (10 принципа), УНИЦЕФ, ВКБООН, „Спасете децата“ и World Vision, 2013. (A Better Way).

143 Актуализирана наскоро, вж. глава 1.

144 Световна банка 2017a, 2018a, 2018b.

насочен към превенция и ранна интервенция, би изисквал определянето на инструменти и видове интервенции за допълване на работата по управление на случай. Сред тях са интервенции в общността, картографиране на семейства в уязвима ситуация, редовни домашни посещения и работа на терен.

Проучването, проведено за целите на това изследване, показва, че само малка част от цялата социална работа е посветена на превенция. Също така интервютата със социалните работници като цяло потвърждават, че основният фокус на цялата работа е върху справянето със случаи на значителна уязвимост или нарушения на правата. И така, ако се опитаме да представим това положение на езика на градското развитие, професионалният профил на социалния работник на предна линия в България може да се определи като „пожарникар“, а не като „специалист по градоустройство“.

### 3.1.2. Управление на случаи

Идеалният процес на работа по случай може да бъде структуриран в следните често повтарящи се стъпки: (1) идентифициране/регистрация; (2) оценка (първоначална оценка и цялостна оценка); (3) планиране на случая, вкл. определяне на план за интервенция; (4) изпълнение на плана за случая, вкл. насочвания; (5) последващи действия и преглед; (6) затваряне на случая<sup>145</sup>. Понастоящем съществува методика за управление на случай от ОЗД, изготвена от ДАЗД и АСП.<sup>146</sup>

Публикувани са две общи методически указания, а именно:

- Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на закона за социално подпомагане и правилника за прилагането му<sup>147</sup>;
- Методическо ръководство за изготвяне на индивидуална оценка на потребностите от подкрепа и индивидуален план за подкрепа и ползване на социални услуги – делегирани от държавата дейности<sup>148</sup>.

Освен това единно портфолио за услугите, със съответните процеси и протоколи, наречено „Условия и начин на предоставяне на социалната услуга ...“ е изготвено за следните услуги:

- Център за социална рехабилитация и интеграция (ЦСРИ)<sup>149</sup>;
- Център за обществена подкрепа (ЦОП)<sup>150</sup>;
- Център за настаняване от семеен тип за деца и младежи<sup>151</sup>;
- Кризисен център<sup>152</sup>;
- Дневен център (ДЦ);
- Социална услуга „Приемна грижа“<sup>153</sup>;
- Център за работа с деца на улицата<sup>154</sup>.

Наред с тази документация за услугите съществуват и насоки как това се отнася към лицензираните доставчици на социални услуги. Те установяват критериите за качество

145 Вж. УНИЦЕФ, 2016 (Обещаващи практики), и Roelen et al 2012. „Насочване“ е процесът на официално искане на услуги за детето или неговото семейство от друга институция (напр. парични помощи, здравеопазване и т.н.) посредством установена процедура и/или форма; водещите случая продължават да носят цялостната отговорност за случая, независимо от насочванията.

146 Вж. пълен набор методически ръководства на АСП и ДАЗД на: [asp.government.bg/metodiki-i-metodiceski-ukazania](http://asp.government.bg/metodiki-i-metodiceski-ukazania).

147 Цялата документация е достъпна на: [asp.government.bg/documents/20181/103247/9100-0008+-+metod.ykazanie.rar](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/9100-0008+-+metod.ykazanie.rar).

148 [asp.government.bg/documents/20181/103247/CCI22112016.pdf](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/CCI22112016.pdf)

149 [asp.government.bg/documents/20181/103247/METODIKA\\_CSRI\\_final\\_30+08+2013.doc/](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/METODIKA_CSRI_final_30+08+2013.doc/)

150 [asp.government.bg/documents/20181/103247/COP2011.pdf](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/COP2011.pdf)

151 [asp.government.bg/documents/20181/103247/20140228124406.pdf](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/20140228124406.pdf)

152 [www.asp.government.bg/documents/20181/103247/metodika\\_Krizisen\\_centar.tif](http://www.asp.government.bg/documents/20181/103247/metodika_Krizisen_centar.tif)

153 [asp.government.bg/documents/20181/103247/Metodika.rar/](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/Metodika.rar/)

154 [asp.government.bg/documents/20181/103247/street\\_children\\_guidelines\\_final.doc/](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/street_children_guidelines_final.doc/)

и правят периодичната преоценка задължителна.

Тези методически ръководства дават ясни протоколи за съпровождане на дете в риск през структурата на услугата. Те определят последователността, основните етапи и формуляри, а също възлагат отговорности на социалните работници, отговарящи за случая, и ръководителите, които осъществяват мониторинг. Индивидуалната оценка на потребностите от грижи (ИОПГ) и индивидуалните планове за грижи (ИПГ) са основният инструмент за управление на случаите. Те предписват структуриран процес на оценка на потребностите и план за предоставяне на услугата. Те трябва да се изготвят съвместно от членовете на мултидисциплинарните екипи (МДЕ), които включват социални работници, психолози, юристи и други. Практиките за изпълнение обаче не са ясни. Характерът и ефективността на механизмите за осигуряване на качеството, а именно непрекъснато проследяване на системата за управление на случая, включително процесите на оценка, супервизия и затваряне на случая, изглеждат нееднакво в различните области, а също се интерпретират доста различно за всяка услуга, съобразно мястото/доставчика. В ИПГ не са посочени измерими и проследими цели и дейности, а представителството и участието на семейството, и особено на детето, системно не се насърчава. Освен това представителите на НПО описаха сегашната практика на управление на случаи като все още по-скоро „насочена към доставчика“, отколкото като „насочена към детето“. Тя има отношение много повече към вложените ресурси, отколкото към резултатите и ефекта за децата. Качеството на услугите буди по-малко загриженост, отколкото надлежното изпълнение на процеса, напр. вида на документацията, която трябва да се поддържа, или широките инфраструктурни стандарти.<sup>155</sup>

От друга страна, елемент, който често се споменава в интервютата със служителите от социалните услуги, е административната тежест за документиране в досиета на обстоятелствата, свързани с детето, и осъществените дейности. Интервюираните оценяват като 50/50 разпределението между работата на терен и административните задачи за работещите на предна линия. Макар правилната документация да се смята за важна, има оплаквания от ефективността на протоколите и формулярите. От една страна, множеството формуляри изискват да се въвежда голям обем една и съща информация в различни документи. Освен това не е ясно как прегледът на досиетата по случая води до действие или вземане на решение от по-високи нива. Обратната връзка не винаги дава ориентир и установява стандарти за социалния работник, който отговаря за случая. Следователно, функцията за наблюдение от страна на ОЗД по отношение и на контрола, и на подкрепата, се размива в рамките на административната празнина и претоварването с много случаи. Координацията между работата на предна линия и ОЗД изглежда работи по-добре в по-малките отдели, където неформалната координация преобладава и е ефективна. Тази на пръв поглед ефективна органична работа обаче може да бъде и контрапродуктивна. Проучването на терен разкри загриженост, че в някои по-отдалечени райони близките социални контакти ще затруднят подаването на сигнали за лошо изпълнение или несъответствия към по-високото равнище в йерархията.

Социалните услуги трябва да бъдат тясно свързани и координирани с други основни услуги като образование и здравеопазване, както и с услугите за заетост, когато става дума за юношите. Що се отнася до оперативното сътрудничество на общинско ниво с другите обществени услуги, макар като цяло да съществува взаимодействие с общинските служители, учителите, здравните работници, полицията и съдебната система, има оплаквания относно включването им в съвместни действия. Проучването установи, че

<sup>155</sup> Тези констатации произтичат доста категорично от работата на терен, както с работещите на предна линия, така и с директорите на услуги. По същия начин те бяха препотвърдени на по-високите нива на създаване на политики. Констатациите са потвърдени категорично и на кръглата маса с НПО, проведена на 8 май 2019 г. Вж. също УНИ-ЦЕФ, 2015 (Многонационална оценка), Лумос, 2015а.

на въпрос дали в последните 6 месеца е било отказано сътрудничеството от страна на другите институции, резултатът е: добро сътрудничество от страна на общините (само около 3% откази), приемливо в правосъдието и правоприлагането (между 5-6%) и малко по-лошо при здравеопазването и образованието (между 8-10%).

Координацията и връзките със социалното подпомагане поражда редица възможности, както и противоречия. Правителството на България, подкрепяно от Световната банка, насърчава подход за отпускане на парична помощ под условие, която стимулира посещаемостта в училище и първичните здравни скрининги.<sup>156</sup> Този подход придава ключова роля на социалните работници като контролиращи достъпа и подчертава необходимостта от изплащане на социалните помощи под условие за определено поведение, свързано с това, което се нарича „инвестиция в човешкия капитал“. Тук фокусът е предимно върху контрола за злоупотребата с помощи, както и върху използването на помощите като стимули за включване в други публични политики, напр. за посещаване на училище на всички нива.<sup>157</sup> Въпреки че тези парични стимули може да са полезни в някои случаи, ситуацията в България изисква известна предпазливост при ограничаването на достъпа до социални помощи. От една страна, социалните работници вече биват възприемани твърде много като агенти за контролиране на социалните отклонения.<sup>158</sup> Укрепването на ролята им на „контролиращи достъпа“, която има предимно „полицейски“ характер, може да отслаби тяхната роля като „водещи случаи“, чиято подкрепяща роля се основава на междуличностното доверие.<sup>159</sup> От друга страна, както е видно от описанието и анализа на случай 2 относно „превенция на разделянето на детето от семейството“, бедните семейства са социално изключени по много показатели. Липсва ефективна политика за адекватен гарантиран минимален доход, който да гарантира основните права и инвестирането в децата.<sup>160</sup>

Отвъд непосредствената техническа организация на социалните услуги и връзките им с други сектори изследването открива въпроси от социално-политическата среда, които трябва да бъдат взети под внимание. По време на интервютата бяха съобщени проблеми с липсата на почтеност, политически намеси в кадровите решения, злоупотреба с ресурси и злоупотреба с власт. Макар човешките ресурси в социалната сфера, по-специално на равнище местни дирекции, да проявяват искрен ангажимент към правата на детето, трудно е да се предотврати намеса от страна на политически или икономически мотивирани участници. Политизирането на администрацията намалява качеството на услугите.

156 В подкрепа на мерките за обхващане и задържане на децата в детските градини и училищата Законът за семейни помощи за деца (ЗСПД) се фокусира върху условията за получаване на право да се използват мерките и взаимодействието между различните системи – социалната, здравната и образователната. Най-масово получаваните семейни помощи – месечните помощи за дете до завършване на средно образование, но не повече от 20-годишна възраст (отпускани съгласно чл. 7 от ЗСПД), са обвързани както с изискването детето да има направени всички задължителни имунизации и профилактични прегледи съобразно възрастта и здравословното му състояние, така и с изискването редовно да посещава подготвителните групи за задължително предучилищно образование и училище (за децата над 5-годишна възраст). Вж. СБ, 2017а, 2017b, 2018b.

157 Паричните помощи под условие (ППУ) са основен модел на политиките на СБ, вж. СБ, 2018с, относно интервенциите за свързване на помощите с позитивното родителство и образованието в ранна детска възраст. За ППУ в Европа вж. Medgyesi 2014.

158 Богданов, 2019.

159 Ladhani and Sitter, 2018.

160 В това отношение Европейската комисия беше необичайно пряма в годишния доклад в рамките европейския семестър: „адекватността и обхватът на минималните доходи остават ограничени и все още липсва обективен механизъм за редовното им актуализиране. Въпреки че намалява, процентът на бедност или социално изключване през 2018 г. беше 32,8 %, което все още е значително над средното равнище за ЕС. Това отразява ниското равнище на социалните разходи, неравномерната наличност на социални услуги на територията на страната и ограничените преразпределителни ефекти на системата за данъчно облагане“. ЕК, 2019, 7. За повече детайли вж. Захариев и Богданов, 2014 г.; Богданов и Захариев, 2016 г.; вж. последното световно изследване на УНИЦЕФ и МОТ за универсалните детски помощи: МОТ and УНИЦЕФ, 2019.

**МОТ-УНИЦЕФ, [Towards universal social protection for children: Achieving SDG 1.3](#)  
Joint Report ILO-UNICEF on Social Protection for Children (За постигане на универсална социална закрила за децата: постигане на ЦУР (цели за устойчиво развитие) 1.3, Съвместен доклад на МОТ и УНИЦЕФ относно социалната закрила за децата), 2019 г.**

В този доклад се прави преглед на състоянието на социалната закрила за децата, за да се проучи потенциалът на универсалните добавки за деца за закрила на всички деца и развитие на приобщаващи общества. В доклада са направени няколко препоръки:

- бързо разширяване на помощите за деца и семейства, включително постепенно въвеждане на универсални добавки за деца, като практическо средство за бързо разширяване на географското покритие;
- гарантиране, че универсалните подходи към помощите за деца и семейства са част от системата за социална закрила, която е свързана с други услуги от решаваща важност, извън паричните помощи, и е насочена към рисковете през целия живот;
- институционализиране на мониторинга и отчетността на социалната закрила за деца, включително въвеждането на периодичен междуинституционален доклад.

### 3.2. Насилие срещу деца

В практиката си социалните работници се сблъскват с насилие над деца по време на ежедневната си работа.<sup>161</sup> Насилието е основен фактор и за други професии, които са част от системата за закрила на детето, напр. учители, здравни работници и полицейски служители.<sup>162</sup> Голяма част от децата в конфликт със закона и децата, лишени от родителска грижа (или в риск това да се случи), са изложени на насилие в разширеното семейство, в общността или в училище. Често границите между жертва и извършител се размиват, особено когато непълнолетни деца се озоват в системата за грижа след продължително излагане на пренебрегване или злоупотреба. Самонараняване и поведение, с което се поема риск, е още едно измерение на начина за справяне, когато си бил изложен на насилие и малтретиране.<sup>163</sup>

Както е посочено в глава 1, през последното десетилетие България е разработила цялостна правна рамка, както и конкретна политика – *Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца 2017 – 2020 г.* Телесното наказание е забранено.<sup>164</sup> В сектора на образованието законът регламентира ангажменти за прилагане на мерки срещу насилието за всички участници в образователния процес, включително родителите.<sup>165</sup>

161 Следващото описание отразява и обобщава констатациите от първичното проучване на терен. При разработване на модела на проучването беше взето принципното решение да не се интервюират деца жертви на насилие. Независимо от този факт много от потребителите на услуги, включени в извадката чрез АСП, показаха в опита си, че са били излагани на насилие или насилническа среда. Следователно изглежда, че насилието срещу деца е широко-разпространено явление. Това се потвърждава и от литературата, вж. AfHR and BGRF, 2017; БХК, 2017b; БХК, 2011.

162 Подходът на правителството по отношение на насилието срещу деца е разглеждан от Джени, 2014. Въпросите за сексуалната злоупотреба са изучавани конкретно от ИСДП, 2010; Петрова-Димитрова, 2005; D'Аргу и Brodie, 2015; Иванова, 2016; Nicolaidis, 2018.

163 Насилието срещу деца в Световния дневен ред напоследък се е увеличило до такава степен, че да му бъде отредена отделна цел за развитие, а именно 16.2 от Целите за устойчиво развитие ([sustainabledevelopment.un.org/sdg16](http://sustainabledevelopment.un.org/sdg16)). Редица ключови доклади и насоки разглеждат разпространението и ефектите му, и дават ориентация за действие, вж. Bernard van Leer Foundation, 2011; Daley и кол., 2014; Pais и кол., 2011; UNICEFq 2006, 2014b, 2014c; WHO, 2016.

164 Съгласно Семейния кодекс, Закона за защита от домашно насилие и Закона за закрила на детето.

165 Съгласно Закона за предучилищното и училищното образование.

### 3.2.1. Превенция на насилието

Политиците и гражданското общество, които участват в закрилата на детето в България, споделят общ консенсус, че дейностите срещу насилието над деца трябва да се движат в посока от интервенция към първична превенция. Първичната превенция се отнася до дейности, насочени към населението като цяло, вторичната превенция е насочена към конкретни групи от населението, за които се смята, че са „в риск“, докато третичната превенция действа като мярка за възстановяване, след като вече има идентифицирани злоупотреба и negliжиране.<sup>166</sup>

Последните проучвания посочват като ключови фактори високата обществена толерантност и приемането на насилието, напр. телесното наказание от страна на родители или учители. Освен това малко внимание се отделя на някои негови нововъзникващи форми, като напр. сексуалната експлоатация и злоупотребата с деца онлайн. **На практика програми, ориентирани към промяна на социалните норми, приемащи или оправдаващи насилието срещу деца, се срещат рядко.**<sup>167</sup> Програмите за подкрепа на родителството отдавна се посочват като необходимо направление на намеса, както в заявленията на правителството, така и в докладите на гражданското общество.<sup>168</sup> Въпреки това публични политики за позитивно родителство все още не са стартирали, липсват политическа воля за решително насърчаване на промяната в социалните норми и публични средства, предназначени за иновативни програми за превенция. Все още социалните служби третират родители по-скоро като проблем и реагират със санкции или негативни нагласи, като поставяне на етикета „безотговорни“, вместо да укрепват потенциала им като актив за развитието на детето чрез развитие на техните умения и нагласи.<sup>169</sup>

Един нов доклад за закрилата на детето обобщава:

*Предвид различните тенденции в броя на престъпленията срещу деца (увеличаване) и броя на случаите с деца жертви на насилие, по които са работили отделите „Закрила на детето“ (намаляване), данните показват, че усилията на социалната работа са били насочени по-скоро към по-сериозните и по-лесно разпознаваемите форми на насилие, но тъй като няма признаци за повишен капацитет за управление на случаи, най-вероятно това е за сметка на превантивната работа по по-трудно забележимите случаи, като напр. пренебрегване и психологическо насилие.*<sup>170</sup>

Констатациите, че повече усилия се изразходват за работа по тежките случаи, а не като цяло за предотвратяване на тяхното възникване, по отношение на ежедневните дейности в ОЗД бяха потвърдени от интервюта, проведени за целите на настоящото изследване, с работещи на терен и с лица, разработващи политики. Насърчаването на програми

166 Вж. по-подробно определение на първична, вторична и третична превенция в речника на термините. Тези определения са приети от Министерството на здравеопазването и социалната политика на САЩ, [www.childwelfare.gov/topics/preventing/overview/framework/](http://www.childwelfare.gov/topics/preventing/overview/framework/).

167 Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца засега по принцип е фокусирана върху докладване на случаи на насилие и формулиране на общи цели. Изследователският екип, в сътрудничество с АСП, не успя да открие примери за управлявана от държавата и устойчива практика относно насилието, като напр. програми за позитивно родителство, специализирани услуги за превенция и реакция или превенция в училище. Макар да има редица интересни пилотни проекти и програми, изпълнявани от НПО и други организации (Джени, 2014; ИСДП, 2010), те не са възприети в достатъчна степен от публичните структури, за да осигурят реално покритие с услуги за превенция.

168 Вж. Партньорска проверка на ЕК на политиките за подкрепа на родителството и отговора на България, Пурчева – Бисет и Сотирова, 2011. Вж. Допълнителен доклад и позиция на НМД по въпросите, поставени от Комитета по правата на детето на ООН, НМД, 2016а.

169 НМД, 2016; вж. Davies и кол., 2015, за добри практики за публични политики за позитивно родителство в Европа.

170 УНИЦЕФ, 2017.

в общността, насочени към превенция и преодоляване на домашното насилие, злоупотребата и пренебрегването на децата, все още не влиза в портфолиото на повечето ОЗД и социални услуги. Освен това все още е необходимо първичната превенция да се определя като отговорност на секторите с универсален обхват, напр. образование или здравеопазване, и да се насърчава чрез обучение на персонала и разработване на протоколи.

### 3.2.2. Интервенции срещу насилието

Наблюдението на Комитета по правата на детето през 2016 г. установява „обща липса на разбиране за това какво представлява насилието срещу деца, ограничени възможности от страна на професионалистите да разпознават случаи на насилие, недостатъчно сътрудничество и обмен на информация между компетентните органи и неадекватни последващи действия“<sup>171</sup>. Тези критични заключения са потвърдени само отчасти при проучването на терен.<sup>172</sup> Проучването като цяло установи, че работещите в ОЗД са запознати с протоколите за интервенция и с мултидисциплинарното и междусекторното реагиране на насилието. Въпреки това, както се вижда косвено от описанието и анализа на случай за разделяне на семейство, има съществени прекъсвания в информационния поток както между секторите (напр. здравеопазване, полиция или социална работа), така и между общините. Това превръща координираната верига от интервенции и непрекъснато наблюдение на интервенцията и рехабилитацията в условна.

С други думи, координационният механизъм за взаимодействие в случаите на деца жертви на насилие, все още се основава на неформална инициатива и на добрата воля на участниците. Изглежда случаите трябва да стигнат до някаква крайна форма, за да предизвикат реакция. Това води до неразпознаване на повечето „по-малко тежки“ случаи и възпрепятства ранната интервенция. Също така координацията с национални програми, като напр. Националната телефонна линия за деца, поддържана от Фондация „Асоциация Анимус“ и управлявана от ДАЗД, остава ограничена.

Най-висок е процентът на насилие над деца, извършвано в семейството, над 65 % от случаите, по които е работила системата за закрила на детето. В изключително голяма част от случаите извършителите са майките или бащите. Следват обществените места и училищата.<sup>173</sup> Насилието в институциите остава сериозен проблем. Доклад на европейския комисар по правата на човека посочва тежки нарушения на правата, включително физическо наказание, психологическо насилие и тежка форма на пренебрегване от страна на полагащите грижи лица.<sup>174</sup> Нещо повече, особено притеснителен е фактът, че поправителните институции не са интегрирани в стратегията за деинституционализация.

### 3.3. Деца без родителска грижа

Преди около десет години България е осъдена за бъдещо възмущение третиране на децата без родителска грижа, което следва модела на Източния блок с големи институции за деца. Положени са много усилия за преход към грижа в общността и алтернативни услуги, които отговарят в по-голяма степен на международните стандарти.<sup>175</sup> Процесът на деинституционализация (ДИ) отдавна е един от основните фокуси на политиката за

171 UN CRC (Комитет по правата на детето към ООН), 2016.

172 Проучването на терен беше насочвано чрез АСП, която осигуряваше достъпа както до носителите на първичните права (деца и родители), така и до социалните работници и техните ръководители.

173 2017 г., Национална програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца.

174 CoE, 2015, включително използване на физическо ограничаване и успокоителни медикаменти, вж. ИСДП 2010.

175 Като напр. „Насоки на ООН за алтернативна грижа за деца“ и Общи европейски насоки за прехода от институционална грижа към грижа в общността, вж. глава 1.



закрила на детето. След като беше включен в Националната стратегия за деинституционализация и категорично подкрепен с европейски фондове, фокусът сега е изместен към качеството на алтернативните форми на грижа, каквито са формалната грижа от семеен тип и приемната грижа, както и към превенцията на разделянето на детето от биологичното му семейство.

### 3.3.1. Деинституционализация

Процесът на деинституционализация (ДИ) започва през 2000 г. с приемането на ЗЗД и създаването на Държавната агенция за закрила на детето.<sup>176</sup> Първоначално напредъкът е бавен, но от 2010 г. насам темпото се ускорява. Реформата за ДИ започва през 2001 г. и преминава през различни етапи, а именно: създаване на системата и изграждане на капацитет; разработване на законодателство, въз основа на пилотни проекти, изпълнявани от НПО и международни организации; реформиране и реструктуриране на домовете.<sup>177</sup> Така се стига до положение, в което двете системи, т.е. превантивните и алтернативните услуги заедно с институционалната грижа, на практика работят паралелно. С приемането на стратегията „Визия за деинституционализация на децата в Р България“ се поема ангажимент за закриване на всички домове до 2025 г. и се открива хоризонт за постепенно отпадане на втората.<sup>178</sup>

Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ се съфинансира и от структурните фондове на ЕС. Тя е придружена от план за действие за изпълнението ѝ. Големите институции са заменени с два вида услуги. От една страна, е насърчена голяма мрежа от приемни семейства. Те се наблюдават от екипи по приемна грижа (ЕПГ), предимно по проект „Приеми ме 2015“. От друга страна, създадени са малки жилища, наречени „центрове за настаняване от семеен тип“ (ЦНСТ). Обикновено това са малки къщи, в които живеят заедно до 14 деца, подкрепяни предимно от социални работници.<sup>179</sup> ЕС финансира развитието и на други услуги, като напр. семейно-консултативни услуги, ранна интервенция, центрове за майчино и детско здраве. Те обаче все още не са регламентирани и е необходима рамка за споделена визия как това да стане на практика.

През периода 2007 – 2013 г. и 2014 – 2020 г. са насочени много инвестиции към физическата инфраструктура като елемент на деинституционализацията, както и за развитие и поддържане на системата за приемна грижа. Значително по-малко средства са отделени за обучение на персонала и за супервизия, както и за по-нататъшно развитие на качеството на услугите и управлението на случаи (вж. Приложение 2, раздел 4, за подробна разбивка на финансираните от ЕС инициативи).

Националната визия и съответните планове за действие, както е описано в глава 1, стигат до общинско равнище, което поставя нови предизвикателства пред интеграцията в общността и организацията на услугите, включително кадрово обезпечаване и финансиране. Съгласно ЗЗД и „Визията за деинституционализация...“, децата с увреждания получават специално внимание.<sup>180</sup>

176 Закон за закрила на детето, приемане на първата Стратегия и на План за действие за деинституционализация за периода 2001 – 2003, вж. Златкова, 2015 г.

177 През 2003 г. с Решение на Министерския съвет № 602/ 02.09.2003 е приет План за намаляване броя на деца, отглеждани в специализираните институции в Република България през 2003 – 2005 г. Впоследствие, през 2008 г., МС приема Национален план за действие за реформа в институционалната грижа за деца в Република България 2008 – 2011 г. Пълното реализиране на процеса започва през 2010 г. с приемането на Националната стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България“ и План за действие за изпълнението ѝ.

178 Процесът на ДИ в България – ситуация, пилотни проекти и напредък, е документиран в редица публикации. Вж. Роджърс, 2014; Лумос, 2015; Самън и кол., 2017; УНИЦЕФ, 2017.

179 За по-подробно описание вж. описанието на случай на алтернативна грижа.

180 Децата с увреждания са разгледани по-конкретно в раздел 3.5.2.

### 3.3.2. Практика на алтернативната грижа

Описанието и анализа на случай за алтернативна грижа разкрива затрудненията на системата за закрила на детето по случая на едно младо момиче, което „прескача“ между различни видове алтернативна грижа и неуспешни опити за реинтеграция в семейството.<sup>181</sup> Въпреки това този случай демонстрира също работата на мултидисциплинарните екипи, които се стремят да защитят интереса на детето и да търсят стабилна среда за грижа, по-конкретно чрез инструментите на плана за реинтеграция, включващи активни срещи между майката и детето. Центърът за обществена подкрепа е основната точка в системата за закрила на детето, от която се провеждат последващи действия и последователен мониторинг. Случаят обаче разкрива редица слабости, които може да са системни.

Първо, настаняването на деца не е линеен процес с ясно определени моменти на вземане на решение. Системата изглежда е ориентирана към настаняването на деца в стабилна среда за грижа. Въпреки това, както показва случаят, често поведението на родителя е неопределено и принуждава водещият случай да остави детето продължително в положение между два варианта (без категорично решение): както да поддържа (непостоянен) контакт с биологичната си майка, така и да бъде настанено постоянно в приемна грижа. Към тази несигурност се добавя и перспективата за осиновяване, която детето възприема по-скоро като заплаха, отколкото като хоризонт на надежда. Това „хронифициране“ на междинното положение, което следва да бъде преход, обвързан със срокове, се вижда и в заключенията по описанието и анализа на случая: установено е, че родителите използват ЦНСТ като вид полупостоянна услуга за грижа за деца, при която те все още поддържат някакъв, макар и непостоянен контакт, но отказват да поемат родителската си роля. Отказват детето да бъде записано в регистъра за осиновяване и подават заявления за реинтеграция на редовни интервали, но не се връщат и не работят за тази реинтеграция с ОЗД и с другите социални услуги в общността. Ето защо се налага планът за грижи или за реинтеграция, изготвен от Центъра за обществена подкрепа (ЦОП), постоянно да бъде преразглеждан.

Второ, в описанието на случая са показани слаби връзки за координация в рамките на социалната работа по случая, тъй като комуникацията между различните ОЗД изглежда не е гладка, и когато един случай се прехвърля от една община в друга, може да се загуби съществена информация за контекста. Също така координацията между отделно създадените екипи по приемна грижа (ЕПГ), които се занимават с подбора, обучението и супервизията на приемните семейства, от една страна, и ОЗД, които се занимават с управлението на случаите, включително планове за грижи и реинтеграция, възлагане на упражняването на родителските права със съдебна заповед и контакт с биологичното семейство, от друга страна, в този случай е безпроблемна. Въпреки това редица респонденти от услугите посочиха търкания в координацията между ОЗД и ЕПГ.

Трето, казусът показва също, че съдебната заповед, с която се възлага упражняването на родителски права и за която се предполага, че гарантира най-добрия интерес на детето, може да се превърне в конфликтна точка при вземането на решения. Съдебните дела за родителските права често създават и огромно натоварване за водещите случаи, както при консултиране на семействата относно административната процедура, така и при придружаването им в трудни емоционални процеси и излагане на травматични преживявания, за справянето с които е необходима интервенция от страна на специалист, а именно психолог.

Четвърто, целта на алтернативната грижа, независимо дали е приемна грижа, или наста-

<sup>181</sup> Вж. описание на случай на приемна грижа и резидентна грижа.

няване в услуга от семеен тип, може да се определи като предлагане на сигурност и възможности. Първото измерение – сигурността, изглежда се удовлетворява чрез осигуряване на стабилна физическа среда, жилище, храна и постоянна връзка с хора, на които детето има доверие. Именно върху това се фокусира основно наблюдението от ОЗД. За второто измерение – предлагането на възможност, обаче е необходимо сътрудничество от страна на по-широката общност, както на обществените услуги (напр. училищата), така и на неформалните отношения в общността (напр. участие в социалния, спортния и културния живот). Според сведенията това измерение е по-слабо и стои по-малко във фокуса на ОЗД. То също така е и извън сферата на контрола и зависи от реакцията на общинските институции, другите обществени служби (основно в сектора на образованието) и мрежите на общността.

Пето, качеството на услугите за приемна грижа в изследваните случаи се оказва много задоволително.<sup>182</sup> Литературата и интервютата с ключови информатори обаче насочват и към някои системни противоречия. От една страна, при първоначалната вълна на ДИ търсенето на приемни родители рязко се е повишило, което вероятно е довело до фокусиране по-скоро върху количеството, а не върху наблюдението и гарантирането, че приемните родители имат необходимата подготовка. Това се засилва и от системата за стимулите. В описанието и анализа на случай е показано как приемното родителство се е превърнало в професия в една среда на икономическа несигурност. Има официално разграничение между „доброволни“ и „професионални“ приемни родители. Съгласно *Наредбата за условията и реда за кандидатстване, подбор и утвърждаване на приемни семейства и настаняване на деца в тях* професионалните приемни семейства трябва да получат допълнителна квалификация за отглеждане и възпитание на децата чрез обучение. Тяхното възнаграждение е чувствително по-високо от това на доброволните (вж. описанието и анализа на случай за алтернативна грижа). От 2017 г. броят на „доброволните приемни родители“ е станал незначителен, като само седем деца са настанени в този вид среда за грижа.

Редица интервюирани, сред тях и родители, коментираха сравнително високото възнаграждение на приемните родители, което е в рязък контраст с недостатъчните социални придобивки за биологичните родители или за семействата на роднини или близки, чието икономическо положение често се приема като основание за разделянето на детето от неговите биологични родители. Въпреки че изборът на приемни родители официално се прави от Комисията по приемна грижа, идентифицирането им често се споделя между ЕПГ и представители на общините. Няма горна възрастова граница за приемни родители, нито минимални образователни стандарти за професионални приемни родители. Системата за оценка на качеството на услугата „приемна грижа“ все още не е изцяло уредена, тъй като системата на приемната грижа се е развила с такава скорост. Членовете на ЕПГ наблюдават действията на приемното семейство и ги посещават ежесечно. ЕПГ се ръководят в рамките на проект „Приеми ме 2015“. Наблюдението на качеството на услугата за приемна грижа и на ЕПГ се осъществява от Екип за наблюдение на проекта. Фокусът при оценката на качеството на приемната грижа все още продължава да се поставя върху спазването на формалните изисквания и удовлетворяването на базисните нужди на детето. Поради ресурсни ограничения системата не винаги дава възможност на ЕПГ или ОЗД задълбочено да проследяват психологическия и образователния напредък на детето, както и напредъка на неговото развитие, въпреки нормативната разпоредба за плановете за грижа и управление на случаи. Освен това обхватът на услугите за алтернативна грижа и задълбочеността на наблюдението на тяхното качество варират

182 Подборът на интервюираните лица беше насочван от АСП. Вж. Методика за проучването на терен в приложението. Това би могло да доведе до известна пристрастност към успешни случаи, но също така позволява да се идентифицират най-добрите практики.

в големи граници в зависимост от областта, където се предлагат. В отдалечените и селските общини те са значително по-ниски.

### 3.3.3. Предотвратяване на разделянето на деца от родители

Въпреки че са положени много усилия за закриване на големите институции и за предлагане на алтернативна грижа в малки домове или приемни семейства, това все още означава разделяне на детето от семейството му. Постигнат е значителен напредък по отношение на вариантите за грижа в малка група и в общността, но извеждането на дете от грижата на неговото биологично семейство все още не се прилага единствено като крайна мярка, независимо от неотдавнашните усилия и значителните съдебни гаранции за най-добрия интерес на детето.<sup>183</sup> Критериите за разпознаване на ситуации, при които разделянето на детето от родителите може да бъде в най-добрия интерес на конкретното дете, са формулирани по-ясно. След като през последното десетилетие усилията в голяма степен бяха съсредоточени върху закриването на големите резидентни институции, понастоящем измерението на превенцията на разделянето на детето от семейството заема още по-важно място в политическия дискурс, но все още не е достигнало до практиката на работещите на предна линия.

Мерките за превенция са пряко свързани с развитието на услугите за подкрепа в общността, които дават възможност на децата да останат със семействата си. Въпреки това описанието и анализът на случаите и интервютата с участници и заинтересовани страни показват, че превенцията на разделянето на детето и семейството все още е изключение.<sup>184</sup> На практика все още една от основните изходни стратегии е осиновяването (за по-малките деца) или оставането на детето в приемна грижа, или в резидентна грижа, до навършване на 18-годишна възраст.<sup>185</sup> Също така реакцията на социалните служби почти винаги се предизвиква от негативни събития, станали известни на здравните работници, учителите или полицията, които от своя страна след това сигнализират ОЗД. По този начин всяко действие на ОЗД започва едва като вторична превенция. Една цялостна програма за първична превенция, която да засили родителските умения и да идентифицира по-уязвимите семейства, преди да се стигне до решението за изоставяне, все още не е част от портфолиото на ОЗД и общинските социални услуги. Това се потвърждава последователно в описаните случаи и интервюта.

За разделянето на детето от семейството има много причини, но трайната бедност и липсата на подкрепа в общността заемат едно от първите места. Ето защо стратегиите за предотвратяване на разделянето на семействата трябва да съчетават парични помощи,

183 Съгласно разпоредбите на законодателството в областта на закрилата на детето и в съответствие с основните принципи на социалната работа настаняването на дете извън семейството е крайна мярка и се осъществява при изчерпване на всички възможности за подкрепа и закрила в семейството, освен в случаите, когато се налага спешно извеждане или са застрашени животът, здравето и сигурността на детето. От съществено значение е, че всеки случай на настаняване на дете извън семейството се основава на индивидуален подход, стриктно спазване на нормативно определените процедури и най-вече – на актуална преценка на възможността спрямо децата да бъде предприета адекватна и по-благоприятна мярка за закрила. Настаняването на дете извън семейството може да стане единствено с решение на съда. В правомощията на съда е да потвърди или отхвърли предприетата от ДСП по административен ред мярка за закрила. Също така работата на служителите от системата за закрила на детето подлежи на непрекъснат мониторинг и контрол от страна на компетентните за това органи [уточнение на МТСП].

184 Вж. по-подробно в описание на случай за превенция на разделянето на детето и семейството, Приложение 1, раздел 2.

185 Законодателно е регламентирано, че социалният работник организира периодично срещи за преглед на оценката и изпълнението на плана за действие с всички заинтересовани страни. Срещите се провеждат в зависимост от развитието на случая, но най-малко на 6 месеца, а в случаите по предотвратяване на изоставянето и по реинтеграция – най-малко веднъж на 3 месеца. Също така съгласно Закона за социално подпомагане срокът за настаняване на деца в специализирани институции не може да бъде по-дълъг от три години. В ЗСУ, който ще влезе в сила на 01.01.2020 г., са определени условията за ползване на резидентна грижа за деца, като срокът за ползване на резидентна грижа като мярка за закрила на детето не може да бъде по-дълъг от две години и задължително се преразглежда на всеки 6 месеца [уточнение на МТСП].

достъп до услуги и социална работа/управление на случаи. Въпреки това достъпът до схеми за минимален доход и услуги, които поставят в центъра човека, често се съчетават в една и съща професионална структура. Това обърква ролята. Докато администрирането на паричните помощи изисква да се изпълнява ролята на „контролиращ достъпа“, за персонализираните услуги са нужни социални работници, които са „мениджъри на случаи“ (водещи случаи). Докато първата роля предполага много бюрократична работа с документацията, за втората са нужни доверителни отношения. Както е описано в литературата и дискуссионните групи, социалните работници все още трябва да се борят със създадения в обществото образ на „вземачи децата“, вместо да бъдат приемани като хората, които се ангажират да помогнат на семействата да намерят приложимо решение да останат заедно.<sup>186</sup> Този страх основателно се основава на историческите практики. От друга страна, „бедността и липсата на средства за подпомагане или отглеждане на детето“ все още фигурира, в изолирани случаи, като причина за поставяне под въпрос на упражняването на родителските права върху детето, както по закон, така и в съдебните решения.

Съществува едно широко разпространено явление, което все още не е привлякло напълно вниманието на хората, разработващи политики: „оставените деца“ от родители, заминали на работа в други държави от ЕС. Редица от интервюираните социални работници посочиха родителите, които емигрират по икономически причини и често нямат представа колко време ще отсъстват от страната. Настойничеството на децата, които те оставят в България, често не се оформя административно, а родителите продължават формално да фигурират като полагащите грижи лица, въпреки че реално продължително отсъстват. Макар някои деца да са интегрирани в разширеното семейство, с баби и дядовци, в други случаи миграцията на родителите води до изоставяне и пренебрегване.

В родилните отделения се полагат специални усилия за предотвратяване на изоставянето. Все пак ориентирането към насърчаване на биологичното семейство като първи избор в много случаи все още не е стигнало до работещите на предна линия.<sup>187</sup> Въпреки ясните насоки на ДАЗД, практиката все още зависи от конкретните социални работници, работещи по случая, някои от които споделят професионални тенденции, основани на предишните практики, които вече са остарели и противоречат на международния консенсус за закрила на детето. В такива случаи под „превенция“ се разбира по-скоро превенция на институционалната грижа, особено за децата на възраст 0-3 г., но не непременно предотвратяване на отделянето от биологичната майка.<sup>188</sup> С отклоняването на новородените към малки домове от семеен тип и приемни майки мандатът изглежда като че ли е изпълнен.<sup>189</sup> За щастие, изготвянето на социални доклади като основен инструмент за документироване на вземането на решения и професионална отчетност пред мултидисциплинарните екипи позволява по-добро съгласуване на критериите. За тази цел обаче са необходими повече средства за обучение и супервизия на служителите, а наблюдението трябва да се основава на действително обсъждане на случаите, а не само на преглед на документите. Преразглеждането на стандартите и на механизма за превенция на изоставянето на ниво родилен дом чрез най-новата наредба насърчава координацията на здравните услуги с екипите на ОЗД и услугите на ЦОП и дава възможност за консултация със социален работник в някои болници с родилно отделение.<sup>190</sup>

186 Богданов, 2019.

187 Макар да е възможно разделянето да бъде в най-добрия интерес на детето, то трябва да бъде крайна мярка и въз основа на ясно установени критерии и протоколи за вземане на решение. Вж. ООН, 2010 [Насоки за алтернативна грижа].

188 Тази неяснота все още не е разрешена напълно и с последните изменения на Наредбата за мерките за предотвратяване изоставянето на деца (вж. раздел 1 за описание).

189 Роджърс, 2017.

190 Насоките в наскоро променената наредба за мерки за предотвратяването на изоставянето на деца (насочена към социалните работници) са отразени също и в Наредба №26 (насочена към здравните работници) за предоставяне на акушерска помощ на здравно неосигурени жени и за извършване на изследвания извън обхвата на задължителното здравно осигуряване на деца и бременни жени.

### 3.3.4. Реинтеграция на деца в техните биологични семейства

Социалните работници, включени в случаите на реинтеграция, сигнализират, че все още институционалната реакция за продължителна работа с родителите, за изграждане на родителски умения и непрекъснато наблюдение на процеса на реинтеграция е слаба. Често приемните семейства и родителите се намират в различни общини. Това означава, че два различни ОЗД отговарят за наблюдението. При това положение процесът на преход от приемна грижа към реинтеграция в биологичното семейства се раздробява, защото задълбоченото познаване на най-добрия интерес на детето и доверителните отношения с детето и неговата среда няма как да се предадат.<sup>191</sup>

Изследването установи редица предизвикателства, някои от които са изложени тук: (1) засиленият опит за насърчаване на реинтеграцията на семействата в някои случаи е довел до динамика, при която детето се прехвърля между приемната грижа и родното семейство на интервал от шест месеца; (2) в някои случаи се забелязва разминаване в мненията между местните съдилища и ДСП относно реинтеграцията; (3) липсват ясни процедури за създаване и поддържане на контакт със семействата на децата и младите хора, живеещи в ЦНСТ. Като цяло в много услуги, които предоставят и управляват алтернативна грижа за деца, лишени от родителска грижа, изглежда няма разбиране за това колко важно е да се поддържа връзката с биологичните родители, независимо от многобройните доказателства от международната практика и изследвания за нейния общ позитивен ефект.<sup>192</sup>

## 3.4. Деца в конфликт със закона

В този раздел е дадено описание, ориентирано към проблемите, свързани с реалната практика на системата за детско правосъдие.<sup>193</sup>

### 3.4.1. Защита на децата в конфликт със закона

Трите вида институции, които действат на местно равнище, когато децата се окажат в конфликт със закона, са координирани много слабо и съответно често следват различна логика. Това са (1) съдилищата, прокуратурата и правоприлагащите органи; (2) административната система на местно равнище, а именно местните комисии; и (3) системата за закрила на детето на общинско равнище, ОЗД и доставчиците на услуги. Правната неяснота между „противообществени прояви“ (съгласно ЗБППМН) и „дете в риск“ (съгласно ЗЗД) се отразява в пряката работа на социалните работници на предна линия. Принципно наказателният подход на голяма част от системата за детско правосъдие ограничава прилагането на мерки за справяне с проблемното поведение, които да са в по-голяма степен с образователен или възстановителен характер.

Основната концепция на ЗБППМН е „противообществената проява“. Тя се определя като *„деяние, което е общественоопасно и противоправно или противоречи на морала и добрите нрави“*. Това изключително неясно определение оставя широко пространство

191 Измененията в Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция, от 02.05.2019 имат за цел подобряване на ефективността на работата на системата за закрила на детето, включително чрез подобряване на взаимодействието и координацията между участващите страни. Напр. чл. 3 (1) от Наредбата предвижда изрично, че мерките за предотвратяване изоставянето на деца и за реинтеграция се планират и провеждат от дирекция „Социално подпомагане“ настоящия адрес на детето, координирано и в сътрудничество с дирекция „Социално подпомагане“ по местопребиваване на родителите.

192 Вж. ООН, 2009 [guidelines [насоки]; Mulheir и Brown, 2013; FRA, 2017 [From institutions to community living (От институции към живот в общността)], Crowther и кол., 2017

193 С цел ограничаване на изложението прилагаме фокус строго върху процеса на наказателното правосъдие. За по-подробно разглеждане вж. описанието на случай относно детското правосъдие.

да се преценява на местно равнище дали органите да насочат случая към системата за детско правосъдие или към системата за закрила на детето. Както показват описанието и анализът на случай, понякога тези решения са доста произволни, така че шансът на съответното дете зависи от това в коя от системите ще се занимават с неговия случай – дали като „противообществена проява“, или като нужда от помощ.

Изглежда действащите лица на местно равнище не са запознати с възможностите за алтернативни мерки, предвидени в Наказателния кодекс, а именно отклоняването. По същия начин алтернативните методи на правосъдие, например медиация или възстановително правосъдие, все още не влизат в практиката на Местната комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (МКБППМН). По тази причина практиката на местно равнище все още има да върви дълъг път, за да приеме напълно принципа на задържането като крайна мярка, правото на зачитане на достойнството на задържаното дете, на справедлив процес и минимална възраст за наказателна отговорност и необходимостта да се предлагат алтернативи на задържането.

Специално внимание трябва да се обърне на децата, лишени от свобода.<sup>194</sup> Социално-педагогическите интернати (СПИ) и четирите възпитателни училища интернати (ВУИ) са предизвикателство не само защото не са част от стратегията на ДИ. Като цяло изглежда, че има неяснота по отношение на институциите, които работят за преодоляване на трудностите, свързани с развитието и интелектуалните затруднения, психиатричните модели и проблемите на психичното здраве и проблемното поведение.

### 3.4.2. Превенция и ранна интервенция

Предотвратяването на „противообществените прояви“ на децата е една от основните функции на централната и местните комисии за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, съгласно ЗБППМН. То е регламентирано като съвкупност от дейности на тези структури, без никакво позоваване на съществуващите институции, структури и политики. Така например от Централната комисия се очаква да разработва, участва в разработването и предлага на Министерския съвет програми за образование, професионално обучение, трудова заетост и др. (чл. 8 от ЗБППМН). Всъщност понастоящем това е задача на други органи и няма такава програма, която да е била предложена или приета от правителството.

Понятието „деца в риск“ е гъвкаво, няма еднакво споделено разбиране какво стои зад него и се използва по същество по различен начин в рамките на ЗБППМН или ОЗД. По тази причина отговорните органи, доставчиците на услуги и лицата, разработващи политики, нямат общ стандарт или отправна точка за ясна комуникация помежду си за това какво означава „в риск“. Освен потенциалните наказателни последици или заплахата от разделяне на детето от семейството, понятието „дете в риск“ като такова често има заклеяващ ефект, който след това генерира самоналожен цикъл на изключване.

ЗБППМН предполага предпазната практика на „превантивно задържане“, която не само е в разрез с международните правни стандарти, а именно с КПД, но е и неефективна по отношение на защитата на обществото и подпомагането на детето да се реинтегрира в общността.

<sup>194</sup> Проучването на терен за целите на настоящото изследване не засегна този въпрос. Въпреки това, за всеобхватно разглеждане на всички варианти на разположение за дейностите на местно равнище по закрила на детето, изглежда е необходимо да се обърне внимание на „крайните варианти“ на интервенциите. Относно поправителните институции в България вж. Баева, 2014; НМД, 2017; Institut International des Droits L'enfant, 2015; MDAC, 2015.

### 3.5. Деца в уязвими ситуации

Някои специфични групи деца са идентифицирани като имащи специфични уязвимости поради техния етнически произход (деца от ромски произход), поради тяхното неравносечно положение, дължащо се на увреждане, или поради положението им на мигранти или бежанци.<sup>195</sup>

#### 3.5.1. Деца от ромски произход

Децата от ромски произход страдат от лишения, изключване и дискриминация. Това се дължи както на трайна бедност, така и на обществените норми, които изключват и дискриминират ромите. Независимо от политическите системи и историческите събития, в българската история има широко разпространени и дълбоко вкоренени стереотипи и нетолерантност към ромите и техния (предполагам) начин на живот.<sup>196</sup> Децата от ромски произход са свръхпредставени в институционалната грижа, като достигат до две трети от всички деца в тази категория в България.<sup>197</sup> Широко разпространена е сегрегацията на училищата, като дори в смесените училища децата от ромски произход се изпращат в отделни класове.<sup>198</sup> Тези деца стават по-често жертви на насилие от страна на правоприлагащите органи и други представители на държавата. Българското правителство многократно е призовавано да подобри ефективността на мерките за пълно включване на ромите, включително децата.<sup>199</sup> Съобщава се, че браковете на непълнолетни ромски момичета са широко разпространени, както и принудителните бракове.<sup>200</sup> Изследванията потвърждават, че тези практики могат да доведат до сексуална експлоатация на деца, включително трафик.<sup>201</sup> В качеството си на орган за закрила на детето ДСП чрез ОЗД има ясно регламентирани функции и правомощия при работата с тези деца и техните семейства.

Децата от ромски произход са особено уязвими във всичките три измерения: липса на родителска грижа, излагане на насилие и попадане в конфликт със закона. Тези деца страдат от двойно изключване, основано на дискриминация и бедност. Ето защо трябва да се обърне специално внимание на децата и младежите от ромски произход, за да бъдат включени в масовите услуги и за компенсиране на неравносечното им положение.<sup>202</sup>

#### 3.5.2. Деца с увреждания

За децата с увреждания в региона е почти 17 пъти по-вероятно да бъдат институционализирани, отколкото за другите деца.<sup>203</sup> Положението на децата с увреждания в България, особено в институционална среда, е критикувано многократно.<sup>204</sup> КПХУ категорично настоява за съществени реформи в областта на социалното подпомагане, достъпността

195 Въпреки значителното излагане на уязвимост (вж. Rorke, 2012; D'Arcy/Brodie, 2015; RCM, 2018, 2019; Богданов, 2019), в първичното проучване, предприето за анализа, не е поставян специален фокус върху въпроса за децата от ромски произход поради ограниченията в ресурсите. Затова фокусът е върху вторичните източници. По същата причина липсва специален фокус върху децата бежанци и мигранти, които продължават да бъдат сериозна загриженост, въпреки факта, че връхната точка на пристигането им е била през 2015 г. и значително намалява поради европейските мерки за граничен контрол. Проведени са няколко интервюта с деца с увреждания, с лицата, полагащи грижи за тях, и с доставчици на услуги (вж. Приложение 2).

196 Roma Civil Monitor, 2018, 2019.

197 ERRC, 2011.

198 ЕК, 2018.

199 ЕК, 2018; ERRC, 2016.

200 БХС, 2011; ERRC, 2016; AfHR, BGRF, 2017.

201 ЕК, 2016b; CSD, 2015b; GRETA, 2016; D'Arcy and Brodie, 2015, ERRC, 2011.

202 D'Arcy и Brodie, 2015; ЕП, 2017; ERRC, 2016; ПрРБ, 2012; GRETA, 2016; НМД, 2010; Roma Civil Monitor, 2018, 2019; Rorke, 2012.

203 УНИЦЕФ, 2012.

204 БХК, 2017.



и интеграцията на децата с увреждания в общността.<sup>205</sup> Макар деинституционализацията като цяло да се приветства като прогресивна стъпка, при наблюденията от страна на гражданското общество се установява, че този процес се е озовал в капана на *транси-ституционализацията*, като оставя децата с увреждания с малка подкрепа за независим живот в общността или без такава подкрепа.<sup>206</sup> Също така голяма част от европейските фондове се инвестират в изграждане и обновяване на групови домове, които могат да се квалифицират като микроинституции, вместо да преследват целта за интеграция в общността. Въпреки че на хартия в голяма степен е постигнато хармонизиране с международните стандарти, практиката при оценяването на уврежданията следва медицинския подход и обществената реакция, изразена в предоставянето на услуги, продължава да третира децата с увреждания въз основа на старомодната институционална грижа и на зависимостта от подкрепата на семейството.

Все още преобладава медицинският модел на уврежданията. Това ограничава ефективността на обществените услуги за подпомагане за децата с увреждания и техните семейства. Услугите за деца с увреждания често са паралелни услуги и са отделени от масовите детски градини, училища, социални, здравни и други услуги в общността. По същия начин медицинската гледна точка се запазва и в услугите за ранна интервенция, които са насочени главно към майчиното и детското здраве, вместо да се предоставят като мултидисциплинарна услуга, ориентирана по интегриран начин към ранното детско развитие.<sup>207</sup>

Освен това социалното подпомагане и помощите за деца са изключително ниски и не позволяват да се покрият основните нужди, независимият живот и интеграцията на семейството. Мненията на потребителите за предоставяните услуги не се търсят и не се вземат предвид, нито по отношение на техния модел, нито при предоставянето им, нито когато се оценяват. Наред с това не съществуват систематични механизми за подаване на жалби.

Законът за закрила на детето отнася всички деца с увреждания към правната категория „деца в риск“, което гарантира тяхната закрила. Това предвижда защита от всички форми на насилие.<sup>208</sup> В докладите на гражданското общество обаче се твърди, че за дете с увреждания, настанено в някакъв вид резидентна грижа, на практика няма защита срещу насилие от лице, което живее в същата услуга, или от персонала.<sup>209</sup> Децата с увреждания изискват специално внимание, както чрез насърчаване на пълноценното им включване в общността, така и чрез защитата им от насилие. Необходими са повече усилия масовите услуги, а именно в образованието и грижата в ранна детска възраст, училищата, професионалното обучение и работните места, да се подготвят да включат децата с увреждания. По същия начин достъпът до правосъдие за децата с увреждания

205 CRPD, 2007, 2017.

206 Децата с увреждания са обособени като отделна приоритетна група в процеса на деинституционализация на грижата за деца, както през предходния, така и през настоящия етап на процеса, както и по отношение на постигнатите резултати, включително закриването на всички домове за деца с физически увреждания и интелектуални затруднения по време на първия етап. Развити са политиките за подкрепа на децата с увреждания и техните семейства, в т.ч. регламентиране в ЗСУ на „заместващата грижа“ като специфична дейност, с която ще се предостави възможност за осигуряване на подкрепа на родители на деца с трайни увреждания, на семейства на роднини или близки, приемни семейства, семейства и лица, които полагат грижа в домашна среда за пълнолетни лица с трайни увреждания и в невъзможност за самообслужване, и за възрастни хора в невъзможност за самообслужване. Принос към мерките за подкрепа на децата с увреждания и техните семейства имат и мерките за осигуряване на подкрепа в домашна среда чрез предоставяне на социалните услуги „личен асистент“ и „социален асистент“. Важен елемент от предприетите мерки за подкрепа на семействата, отглеждащи деца с увреждания, е предоставянето на помощи по реда на ЗСПД. През 2017 г. беше въведена нов вид месечна помощ за отглеждане на дете с трайно увреждане, чиято цел е подпомагане на семействата при отглеждането им в семейна среда и тяхното социално включване [уточнение на МТСП].

207 Роджърс, 2016; Спирос и Гилинстен, 2016; CRPD, 2018.

208 FRA, 2017a, 3 (избрани текстове).

209 Богданов / Захариев, 2018; ЕП, 2014; NGO/DPO Group, 2017; MDAC, 2015; БХК, 2017; Woodin, 2017; Богданов, 2019.

беше подчертан като сфера, в която е необходима по-нататъшна реформа.<sup>210</sup>

Нашето изследване обаче откри положителни практики в някои от дневните центрове, включени в проучването.<sup>211</sup> Сред факторите за успех директорите и социалните работници в услугите посочиха следното: 1) силно лидерство на услугата, ориентирано към социалните ценности, често осигурявано от независими лицензирани НПО; 2) ясно формулирани протоколи и планове за грижа, съобразени с насоките от ОЗД и проактивното наблюдение на ДАЗД; 3) мултидисциплинарен екип със системно развитие на човешките ресурси, супервизия и интервизия и действия за поддържане на мотивацията на персонала (извън паричната компенсация, която по всеобщо съгласие е твърде ниска и не е съпоставима с възнагражденията в сходни сфери, като напр. на учителите); 4) достъп до други комплексни обществени услуги; (5) изслушване и отношение на подкрепа към семействата и по-широката общност. Тези центрове на върхови постижения – основани на комбинация от лидерство, наблюдение/насоки, развитие на персонала, интегрираност в социалните услуги и ориентация към клиентите, – които се постигат в някои структури, могат да бъдат пътеводна светлина за по-нататъшното развитие на системата като такава.

Описанието и анализът на случай за алтернативна грижа показва, че новата структура за предоставяне на услуги – ЦНСТ, продължава да се нуждае от адаптиране, за да обслужва специфичните нужди на всички деца с увреждания. Малко усилия се полагат при първоначалните прегледи, за да се определи най-добрата възможност за грижа. За деца с различни по характер увреждания се полагат грижи в обща среда, което може да помогне за социализацията, но може да се окаже вредно за развитието на децата. Също така медицинските грижи се осигуряват само от общопрактикуващите лекари в общината, което може да направи завръщането към институционалния вариант, включващ всичко, по-привлекателен в светлината на липсата на предложения за конкретни домашни посещения.

### 3.5.3. Деца мигранти и бежанци

Европейският консенсус относно системата за закрила на детето предвижда наличие на транснационални и трансгранични механизми.<sup>212</sup> По принцип децата от семейства на бежанци и мигранти имат достъп до същите услуги, както местните деца, заедно с подкрепа за интеграцията им в България (т.е. в идеалния случай да бъдат настанявани в същите публични услуги като децата, които са български граждани, а не да бъдат разделени). Освен това поради тяхната специфична уязвимост са необходими целеви схеми за закрила. Това се отнася особено за непридружените малолетни и непълнолетни деца. Децата мигранти и бежанци са също и по-уязвими на насилие, особено на сексуално насилие.<sup>213</sup> България беше в центъра на бежанската вълна, която достигна своя връх през 2015 г. Децата мигранти и бежанци в България не са обект на специално внимание в настоящия доклад. В други проучвания са събрани редица доказателства.<sup>214</sup>

210 MDAC, 2015.

211 Макар че явно се различават от общите проблеми, установени от КПХУ и процедурите за изготвяне на доклади в сянка, посочени по-горе (което може да се дължи и на начина на подбор на извадката, подпомогнат от АСП), считаме за полезно да подчертаем някои от добрите практики, които се извеждат от интервютата, за по-нататъшна информация.

212 ЕК, 2015 (10 принципа).

213 УНИЦЕФ, 2018а (Mapping of GBV Services for Refugee).

214 БХК, 2017; Богданов, 2017; СоЕ, 2015; CRPD, 2017; CSD, 2015; ЕП, 2017; GRETA, 2016; НМД, 2016, 2017; Тишева, Мачева и Хаджидимова, 2017; УНИЦЕФ, 2018.

### 3.6. Изводи във връзка с прилагането

В тази глава е направен преглед на работата на системата за закрила на детето, насочен по-специално към работата на ОЗД и тяхната координация на място с други структури, както и на тяхната специфична оперативност по отношение на ключовите теми на закрилата на детето: насилие срещу деца, алтернативна грижа и детско правосъдие.

Извеждат се следните заключения:

- След години на интензивни реформи, главно движени от процеса на ДИ, местните услуги се оказват в процес на реструктуриране и улягане. Управлението на случай се определя от процедури и протоколи, но качеството на неговото реализиране на място все още е неравномерно, тъй като обучението на персонала, наблюдението и супервизията са предимно формални и все още не поддържат интегрирано управление на качеството, основаващо се на наблюдение на развитието на всяко дете.
- Ежедневната практика за определяне на най-добрия интерес на детето може да бъде по-добре структурирана и насочена, за да се определи най-добрата мярка за закрила на детето. За тази цел трябва да се усили съчетаването на насоки от ДАЗД, дефиниране на протоколи от АСП, обучение на водещи случай и наблюдение и супервизия, надхвърлящи формалната проверка на документи.
- Системите около социалните услуги, които са неразделна част от системата за закрила на детето, напр. правосъдие, полиция, здравеопазване и образование, сътрудничат с ОЗД, но един по-официален подход и местни практики за координация биха могли да подобрят ефективността на интервенциите и да осуетят ситуациите, при които случаите изпадат от полезрението на системите, които би трябвало да ги открият, а това от своя страна води до допълнителното им влошаване, докато станат толкова тежки, че най-накрая привлекат вниманието на полицията или на социалната система.<sup>215</sup>
- Системата все още е фокусирана върху реактивните интервенции, когато ситуациите вече са в много критичен етап и многобройните уязвимости изострят ефектите върху децата. Превантивният подход все още не е твърдо наложен. Като се имат предвид стресът от натоварването и недовършената работа по реформата, системно преминаване към по-голяма степен на превантивни интервенции може да се предприеме само ако на персонала на предна линия се съобщи, че това е първостепенен приоритет и се подкрепи със съответната реорганизация на средствата. ОЗД и социалните услуги трябва да си сътрудничат с други сектори, като здравеопазването и образованието, които предстои да поемат своята роля в превенцията при необходимостта от закрила на детето. Чрез поставяне на акцент върху „инвестиране в децата“ биха могли да се избегнат много страдания и в крайна сметка да се спестят публични средства, необходими за интервенциите надолу по веригата.
- Бедността остава постоянен фактор за разделянето на семейството и детето. Интелигентната комбинация от социални помощи и интегрирана интервенция, осигуряваща възможности на семействата, която да включва достъп до жилищно настаняване, активни политики на пазара на труда и социална работа в училищата, може да предостави по-добри решения за бедните семейства и да защити децата им.
- Правосъдието за децата е в очакване на цялостна реформа, с която да се направи преход от наказателен подход към подход за реинтеграция. За това ще е необходима правна и политическа реформа отгоре надолу. Въпреки това алтернативните концепции, като отклоняване, медиация или възстановително правосъдие, са дос-

<sup>215</sup> Измененията на ЗЗД, които предстои да влязат в сила през януари 2020 г., предвиждат координационен механизъм срещу насилието. По този начин координацията ще бъде заложена в законодателството и това ще регламентира и формализира официално тези отношения.

тъпни дори в рамките на сега действащия Наказателен кодекс и ЗБППМН. ДАЗД би могла да популяризира добри практики и насоки за работата на местните комисии (МКБППМН), за да се осигури за предстоящата реформа информация за опита отдолу нагоре.

- Съдебната система и производствата, в които участват деца, когато са в конфликт със закона, като жертви или в гражданското производство, като напр. бракоразводни решения или за настаняване в услуги, се нуждаят от цялостна ревизия, която да се основава на най-добрия интерес на детето. Трябва да се разработят мерки за защита на децата от ненужно напрежение, както и за систематично отчитане на тяхното мнение.



# ФИНАНСОВ АНАЛИЗ НА СИСТЕМАТА ЗА ЗАКРИЛА НА ДЕТЕТО

---

## 4. Финансов анализ на системата за закрила на детето

Този раздел има за цел да представи оценка на финансовите ресурси, предназначени за системата за закрила на детето. Анализът се фокусира върху основния бюджет, свързан със системата за закрила на детето, включително АСП, ДАЗД и общините. Другите разходи, свързани със системата за закрила на детето, като например разходите на институциите с отговорности съгласно Закона за закрила на детето или включени в различните координационни механизми<sup>216</sup>, не са взети предвид поради значителното припокриване с други системи и отговорности и липсата на толкова детайлна прозрачност за бюджетните данни. Този раздел има две основни цели:

- **Да оцени общия размер на финансирането, свързано с основните институции** в системата за закрила на детето, и по-специално: (1) съответната част от бюджетите на АСП и ДАЗД; (2) общата сума за услуги за закрила на детето, които са делегирани от държавата дейности в общините, финансирани със средства от държавния бюджет (делегиран бюджет); (3) общата сума на средствата за закрила на детето от фондовете на ЕС/националното съфинансиране (а) за централната администрация и (б) за общините; (4) общото общинско финансиране за поддръжка на услугите за закрила на детето, програмите за закрила детето и за издръжка на персонала; (5) сумата на даренията от частни донори (на НПО или на държавните институции).
- **Да се подчертаят най-належащите проблеми, свързани с финансирането на системата.**

Оценката показва, че през 2018 г. основното финансиране за осигуряване на закрилата на детето е **227 912 211 лв.** Допълнителни обяснения и по-подробна информация е представена в подразделите по-долу.

Таблица 2. Източници за финансиране на системата за закрила на детето на годишна база (2018 г., в лв.)

ИЗТОЧНИК	ИНСТИТУЦИЯ	БЮДЖЕТ 2018 г.
Държавен бюджет, програма „Закрила на детето чрез преход от институционална грижа към алтернативна грижа в семейна среда“	МТСП чрез второстепенни разпоредители с бюджетни кредити – АСП и ДАЗД	20 343 100
Бюджет за социални услуги за деца – делегирани от държавата дейности	общини	141 752 993
Общинско финансиране (прогнозен разчет)	общини	16 133 952
Проектно финансиране от Европейския съюз	МТСП	44 325 733
Дарения (прогнозен разчет)	Частни доставчици на социални услуги, НПО	5 356 433
<b>ОБЩО</b>		<b>227 912 211</b>

Източник: Министерство на финансите за АСП, ДАЗД и за бюджетите на общините за делегираните дейности, финансиране от ЕС; общинско финансиране въз основа на екстраполация на данни от Столична община, общините Бургас, Русе, Благоевград, Варна, Пловдив, Добрич, Стара Загора, Велико Търново, Враца, Габрово, Кърджали и Кюстендил; Дарения – разчети въз основа на бюджетни данни от шест НПО (SOS Детски селища, фондация „За нашите деца“, фондация „Сийдър“, фондация „Конкордия“ България) за 2017 г. или 2016 г. (Карин дом).

<sup>216</sup> Полицията и МВР, съдебната система (съдилища/прокуратура), институции, свързани с трафика на хора, институции, свързани със закрилата на непридружени деца мигранти, образователни институции, лечебни заведения, МВНР, МКБППМН.

## Държавен бюджет

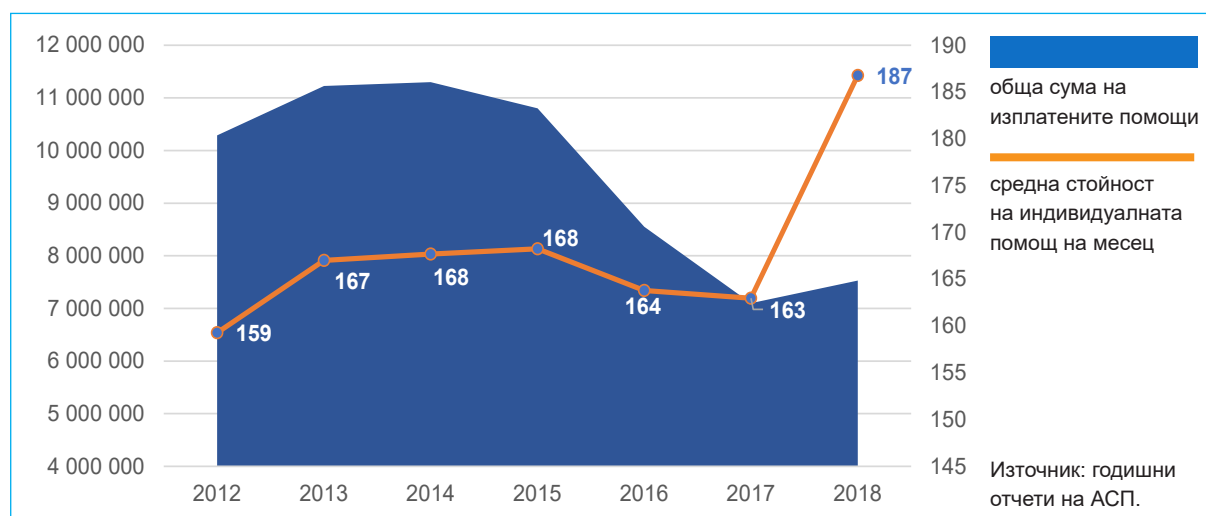
Дейността на ДАЗД и на отделите „Закрила на детето“ на АСП се финансира главно от държавния бюджет по програма „Закрила на детето чрез преход от институционални грижи към алтернативни грижи в семейна среда“<sup>217</sup>. През 2018 г. 47,6% (9 688 100 лв., или 4 953 447 евро) от финансовите средства са насочени за институционални разходи, а 49,6% (10 105 000 лв., 5 166 605 евро) за целеви финансови помощи за деца и семейства по Закона за закрита на детето (вж. Приложение 2, раздел 4 – финансов анализ).<sup>218</sup>

Институционалните разходи са насочени за заплати (87,6%), оперативни разходи (12,4%) и капиталови разходи (0,05%). Капиталовите разходи са незначителни в сравнение с общия бюджет, но са съизмерими с капиталовите разходи на други министерства и агенции, които за големите капиталови инвестиции в голяма степен зависят от финансирането от ЕС или от специално финансиране.

Бюджетът за заплати за 2019 г. се разпределя главно за АСП (84,5%, 8 183 600 лв. /4 184 208 евро) и ДАЗД (12,0%, 1 166 000 лв./596 166 евро). Като се допусне обаче, че тази бюджетна програма финансира заплатите на персонала на ОЗД в АСП и че щатните длъжности са 883<sup>219</sup>, средният месечен бюджет за социален работник е само 772 лв. (394 евро) (вж. допълнителна информация за заплатите в сектора в карето). Финансовите данни също така потвърждават, че оперативните разходи са недофинансирани. Интервюираните лица отбелязаха, че няма достатъчно средства от държавния бюджет за провеждане на обучения и супервизии.<sup>220</sup>

Вторият аспект на разходите е свързан с предоставянето на финансови помощи **за превенция на изоставянето и реинтеграция и настаняване на детето в семейства на роднини или близки**. Фиг.6 показва тенденциите в общите суми за тези разходи в периода 2012 – 2018 г. От 2015 г. насам общата сума, изплатена като финансова помощ по ЗЗД, е намаляла значително, с приблизително 33% (от 11 227 026 лв. през 2013 г. на 7 528 794 лв. през 2018 г. ). Това намаление може да се дължи до голяма степен на спада в средномесечния брой на случаите, за които се отпуска такава финансова помощ (от 5602 през 2013 г. на 3359 през 2018 г., или около 40% спад). Това съществено намаление обаче не е съпроводено с увеличение на средния размер на отпусканата индивидуална финансова помощ.<sup>221</sup> Само през 2018 г. тя е увеличена с 12%.

**Фигура 6. Обща сума на финансовите помощи за превенция и реинтеграция, отпускани по Закона за закрита на детето (2012 – 2018, в лв.)**



217 ПрРБ, 2017, ПМС №332 от 2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г.

218 Не следва да се бъркат с паричните помощи за социално подпомагане.

219 ПрРБ, МТСП, 2018.

220 SF-ASA-SAD, SF-NNC-E, SF-ASA-SAD.

221 Изчислена е, като общата сума на изплатените финансови помощи е разделена на броя месеци (12) и съответния средномесечен брой случаи.

Аналогично, държавното финансиране за приемна грижа рязко е намаляло със старта на проекта от 2015 г. за приемна грижа, финансиран от европейските фондове (Фиг.7). От 2015 до 2018 г. има 79% спад на сумата на финансовата подкрепа, изплатена за приемна грижа. Така финансирането от Европейския съюз успешно покрива някои от разходите на държавния бюджет за закрила на детето.

**Фигура 7. Тенденции при финансовата подкрепа за приемна грижа, предоставена по Закона за закрила на детето**



Източник: годишни отчети на АСП. Липсват данни за случаите за 2015 и 2016 г.

**Сравнението между разпределения държавен бюджет и изплатените финансови помощи по Закона за закрила на детето показва, че администрацията не успява да използва всички налични ресурси** (вж. Приложение 2, раздел 4 – финансов анализ). През 2018 г. 13% (1 106 206 лв./ 565 594 евро) от отпускания държавен бюджет за финансова подкрепа за превенция на изоставянето и за реинтеграция и 9% (128 844 лв./ 65 877 евро) от бюджета за приемна грижа по ЗЗД не са изразходвани. Във връзка с това един от интервюираните отбелязва, че степента, в която социалният работник разбира как правилно да използва финансовата подкрепа за превенция на случаи на изоставяне и за реинтеграция, се различава в зависимост от неговия опит и обучение. Освен това процедурата не винаги позволява предоставяне на незабавна спешна финансова подкрепа за деца в риск.

Освен финансовата помощ по ЗЗД съществуват и различни други видове финансова помощ за семейства с деца, като напр. еднократна помощ при раждане на дете и месечни помощи за отглеждане на дете до навършване на една година (вж. Приложение 2, раздел 4). Макар, че това са общи помощи, предоставяни на всички семейства с деца, те играят роля за осигуряване на необходимата грижа за децата и по този начин допринасят за политиките за превенция на изоставянето. Семействата с ниски доходи имат право също на месечни помощи за отглеждане на дете, при условие че детето не е настанено за отглеждане извън семейството по ЗЗД и че редовно посещава училище.<sup>222</sup> Условието за отпускането на такива помощи и злоупотребата с тях често привличат вниманието на медиите. В началото на 2019 г. имаше предложения за законови промени за спиране на тези помощи, когато детето направи пет неизвинени отсъствия от училище.<sup>223</sup> Макар

<sup>222</sup> Закон за семейни помощи за деца, <https://lex.bg/en/laws/ldoc/2135441920>

<sup>223</sup> Затягат правилата за получаване на семейни помощи: <https://www.investor.bg/ikonomika-i-politika/332/a/zatiagat-se-pravilata-za-poluchavane-na-semeini-pomoshti-279588/>



мярката да има за цел да осигури отговорно родителство, тя би могла да постави повече семейства с деца в неравностойно финансово положение и по този начин да увеличи риска от изоставяне. Тази ситуация беше осъдена наскоро от Европейския комитет по социални права на Съвета на Европа, който е установил, че определени разпоредби на Закона за семейни помощи за деца в България нарушават правото на семейството на подходяща социална, правна и икономическа закрила. Констатирано е също така, че някои разпоредби са дискриминиращи по отношение на ромите, и по-специално на момичетата от ромски произход.<sup>224</sup>

### Делегиран държавен бюджет

Ежегодно общините получават бюджетни средства за делегираните от държавата дейности, включително социални услуги за деца, и за Местната комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните, центрове за превенция и консултативни кабинети (вж. Приложение 2, раздел 4). Тези средства представляват приблизително 62% от всички финансови ресурси за закрила на детето. Разпределеният делегиран бюджет е изчислен въз основа на стандарти, които се определят и приемат ежегодно от Министерския съвет.<sup>225</sup> Според интервюираните<sup>226</sup> тези стандарти не са достатъчни и осигуряват едва минимума за функционирането на социалните услуги. Проблемът е по-неотложен при 24-часовите услуги, като например ЦНСТ, където е почти невъзможно да се предоставят адекватни грижи без известно съфинансиране. Случаите на насилие в такива ЦНСТ се приписват на неадекватния финансов стандарт, който не отговаря на специфичните нужди на децата и младежите и не осигурява персонал с подходяща квалификация и обучение.<sup>227</sup> За частично справяне с недофинансирането през 2019 г. финансовият стандарт за различните видове ЦНСТ е увеличен с между 11 и 13%.

Общините или сами разработват и управляват социалните услуги, или ги възлагат за управление на външен доставчик. В първия вариант те успяват да преразпределят делегирания бюджет между различните услуги и да компенсират до известна степен недостатъчното финансиране. Освен това те могат да използват остатъка от делегирания бюджет от предходната година. Прегледът на финансовите отчети на общините показва, че някои от тях не успяват да изразходят всички отпуснати от държавния бюджет финансови ресурси за социални услуги.

В случаите, когато социалните услуги се възлагат за управление на частен доставчик, единствената възможност на този доставчик е да се опита да набере дарения за покриване на евентуалните допълнителни разходи. Друго предизвикателство пред частните доставчици е, че те са със статут на третостепенен разпоредител с бюджетни кредити, което им пречи да управляват изцяло бюджета си и да придобиват дълготрайни активи.

Новият Закон за социалните услуги въвежда различни правила за финансиране на социалните услуги. Докато допълнителните наредби осигурят по-голяма яснота по отношение на предвидения нов модел за финансиране, ще се прилагат следните правила:

224 Становище на СЕ относно съответствието на практиката на България по отношение на семейните помощи за деца с Европейската социална харта: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/bulgarian-legislation-on-family-allowances-for-children-violates-certain-provisions-of-european-social-charter>

225 Решение № 667 от 1 ноември 2017 г. за изменение и допълнение на Решение № 286 на Министерския съвет за приемане на стандарти за делегираните от държавата дейности с натурални и стойностни показатели през 2018 г.: <http://www.minfin.bg/bg/96>

226 Отворено писмо по темата за Центровете за настаняване от семеен тип и процеса на деинституционализация на децата (2018): <https://sosbg.org/news/otvoreno-pismo-po-temata-za-tsentrovete-za-nastanyavane-ot-semeen-tip-i-protsesa-na-deinstitutsionalizatsia-na-detsata/>

227 Отворено писмо по темата за Центровете за настаняване от семеен тип и процеса на деинституционализация на децата (2018): <https://sosbg.org/news/otvoreno-pismo-po-temata-za-tsentrovete-za-nastanyavane-ot-semeen-tip-i-protsesa-na-deinstitutsionalizatsia-na-detsata/>

- дългосрочното планиране на финансирането на социалните услуги от държавния бюджет ще се основава на Националната карта на социалните услуги;
- стандартът за всяка социална услуга, която е делегирана от държавата дейност, ще се определя въз основа на вида на социалната услуга, начина на ползване на социалната услуга, средата за предоставяне на услугата, групата потребители на услугата, продължителността на предоставяне на социалната услуга, стандартите за качество и изискванията за необходимите специалисти.

Докато липсва яснота по отношение на детайлите на този модел, той създава рискове и възможности. **Рисковете от неефективно разпределение на средствата и наблюдението ще бъдат съвсем реални**, докато информационното управление на случаите за закрила на детето, както и методиките за оценка на риска и стандартите за качество, значително се подобряват. Дотогава амбицията за по-ефективно и по-справедливо разпределение на наличното финансиране няма да се реализира.

### Общинско финансиране

Общинският бюджет може да съфинансира социалните услуги, които са делегирани от държавата дейности, или да предоставя допълнителни услуги. Прегледът на планираните бюджети на общините за 2018 г. показва, че някои областни центрове успяват да осигурят съфинансиране на социалните услуги за деца. Делът обаче варира значително – от около 20% във Варна до 0% в Добрич. Въз основа на данните от областните центрове и при допускане, че по-малките градове не съфинансират социалните услуги, общинското съфинансиране се изчислява на 2% от бюджета на социалните услуги за деца, които са делегирани от държавата дейности.

Някои от по-големите общини (София, Варна, Пловдив) успяват да осигурят и собствени ресурси за предоставяне на допълнителни местни социални услуги. Техните проекто-бюджети за 2018 г. не посочват как тези общински средства се разпределят между различните видове социални услуги за деца, пълнолетни и по-възрастни хора. Въз основа на описанието на общинските дейности може да се допусне, че най-малко 60% от тези средства са насочени към деца и семейства. През 2018 г. Столична община е осигурила близо 8 млн. лв., а Варна – 4,5 млн. лева, за по-нататъшно развитие на местните услуги. В София финансирането следва стратегическите приоритети на Областната стратегия за развитието на социалните услуги в област София (2016 – 2020 г.)<sup>228</sup> Някои общини също успяват да предоставят финансова подкрепа на местните деца в риск с решения на общинския съвет.

Въпреки че събирането на данни за общинското финансиране за закрила на детето и изпълнението на съответните общински програми за закрила на детето е трудно, може да се предположи, че съществуват значителни разлики между възможностите на по-силните икономически областни центрове и по-бедните градове. Необходимо е да се разработи електронна система за събиране на данни за финансирането на политиките, насочени към децата. Това ще даде по-добра представа за разликите в инвестициите в децата по области.

### Заплати в системата за закрила на детето

Заплатите на социалните работници, както в отделите „Закрила на детето“, така и в социалните услуги, са близки до минималната работна заплата за страната. Що се отнася до ОЗД, до края на 2017 г. средната работна заплата на един социален работник е 661 лева (приблизително 338 евро) и с 10% увеличение през 2018 г. е достигнала 717 лв.

228 Областна стратегия за развитието на социалните услуги в област София (2016 – 2020 г.), достъпна на адрес: <https://www.sofia.bg/social-protection-strategy>

(приблизително 367 евро).<sup>229</sup> В същото време средната работна заплата в образователната система през 2018 г. достига 1273 лв. (приблизително 650 евро).<sup>230</sup> От обратната информация в рамките на проучването се вижда също, че тази разлика в нивото на възнаграждение за сходни длъжности поражда значително напрежение сред социалните работници. Повечето респонденти (98,1%, n = 581) смятат, че е необходимо поне 40% увеличение на нетната им работна заплата, за да се чувстват мотивирани на работното си място. Длъжностните лица в ръководството на АСП също смятат, че **ако заплатите в ОЗД не бъдат увеличени, всички усилия за подобряване на изпълнението на политиките за закрила на детето биха били безполезни. Би трябвало да бъдат увеличени и заплатите в Държавната агенция за закрила на детето.**

Що се отнася до работещите в социалните услуги, интервютата показват, че няма голяма разлика между техните възнаграждения и възнагражденията в отделите „Закрила на детето“. Интервюираните директори на социални услуги също смятат, че при сегашните държавни стандарти те едва ли успяват да осигурят достойно възнаграждение на своите служители. Политиката за увеличаване на минималната работна заплата е довела до постепенно изравняване на възнагражденията на специализирания и неспециализирания персонал в центровете, което допълнително възпрепятства набирането на квалифициран персонал. Като цяло ограниченото повишаване на заплатите на социалните работници и психолозите през последните години, в съчетание с повишаването на минималната и средната работна заплата в страната, е довело до влошаване на жизнения стандарт на работещите в сектора.

### Финансиране от Европейския съюз

Европейското финансиране на политиките за закрила на детето в България идва от Европейския фонд за регионално развитие и Европейския социален фонд чрез три оперативни програми: „Региони в растеж“, „Развитие на човешките ресурси“, „Наука и образование за интелигентен растеж“ (вж. Приложение 2, раздел 4). През финансовия период 2014 – 2020 г. най-голям дял от средствата се отпуска за проекта за приемна грижа (44% годишно, 19 486 285) и 12% се отпуска за проекти, свързани с развитието на услуги за ранно детско развитие.<sup>231</sup> Останалите подкрепени инициативи включват изграждане на капацитета на социалните работници и разработване на нови стандарти за социални услуги. Финансирането от Европейския съюз е допринесло за въвеждане на иновативни практики в областта на закрилата на децата в риск и за подобряване капацитета на съответните институции и доставчици на социални услуги да предоставят подкрепа на децата. Същевременно обаче в някои случаи това финансиране е било използвано да замества държавното финансиране.

### Дарения

За да се отчетат даренията в системата, е взета информация от годишните доклади на петте най-изявени доставчици на социални услуги и неправителствени организации, работещи за закрила на детето.<sup>232</sup> Наличните данни показват, че делът на даренията от общия приход на НПО варира между 38% и 44%. Общата сума на даренията на петте организации съставлява едва 2% от финансирането на системата за закрила на детето. Някои НПО имат незначителен приход от своите малки социални предприятия. За събирането на дарения и управлението на социални предприятия обаче е необходим вътре-

229 ПрРБ, МТСП, 2018.

230 Данни на НСИ за средната работна заплата за страната: <http://www.nsi.bg/bg/content/3928/%D0%BD%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%BE-%D0%BD%D0%B8%D0%B2%D0%BE>

231 За по-подробна разбивка на инвестициите в закрила на детето и европейския принос, вж. Приложение 2, раздел 4.

232 Годишни доклади на организациите (SOS Детски селища, фондация „За нашите деца“, фондация „Сийдър“, фондация „Конкордия“ България) за 2017 или 2016 г. (Карин дом).

шен капацитет на организацията, какъвто имат само няколко организации в страната.<sup>233</sup>

### Заклучения и препоръки относно финансирането на системата за закрила на детето

Като първа стъпка за оптимизиране на финансирането на системата за закрила на детето **властите трябва да разработят механизъм за редовна оценка на това в какъв обем и колко ефективно се инвестират ресурсите в децата като цяло и в децата в риск.** Настоящият анализ показва, че информацията за общата сума на ресурсите, инвестирани в системата и в услугите за закрила на детето, е ограничена, тъй като няма яснота за финансовите и материалните ресурси, които инвестират общините и партньорите от НПО. Един цялостен финансов анализ и оценка на действителното финансиране на системата за закрила на детето:

1) **биха дали възможност на централните и общинските власти да започнат обсъждане за приноса на общинските власти в делегираните социални услуги.** Това обсъждане следва да се съсредоточи върху ресурсите, необходими на общините, за да изпълняват задачите по контрола, възложени им по новия Закон за социалните услуги (вж. глава 1), върху опита на общините в управлението на социални услуги и тяхното разбиране за това колко ресурси са необходими за правилното функциониране на социалните услуги;

2) **биха осигурили информация за разработване на модел за финансиране на социалните услуги.** Съгласно настоящата оценка приетите държавни стандарти успяват да покрият само базисните нужди на децата. Добрата система следва да се основава на финансирането на действителните нужди на децата в социалните услуги, напр. нуждите от психологическа подкрепа, рехабилитация, правна консултация.<sup>234</sup> Финансирането на социалните услуги следва също така да осигури адекватно възнаграждение на техния квалифицирания персонал. Приетите в новия Закон за социалните услуги разпоредби за финансиране на услугите, които са делегирани от държавата дейности, са стъпка в правилната посока, а бъдещите наредби за прилагане следва да гарантират, че действителните нужди на децата в социалните услуги са крайгълният камък при разработването на държавните стандарти. Освен това следва да се въведат ясни правила за това как се приемат новите стандарти за социални услуги. Тези правила следва да посочват механизмите за консултации относно сумите и да гарантират, че становището на институциите, управляващи социални услуги (общини и НПО), се взема предвид.

### Прилагане на новия модел на финансиране

Прилагането на новия подход за финансиране на социалните услуги съгласно Закона за социалните услуги следва да върви ръка за ръка с подобряване на информационното управление на случаите за закрила на детето (вж. гл. „Фокус върху данните“), както и с подобряване на оценката на риска и методиките за стандартите за качество (вж. описания и анализ на случаи). Това ще помогне да се избегне **неефективното разпределение на средствата, а контролът ще бъде съвсем реален**, тъй като необходимостта от конкретните услуги ще бъде идентифицирана по-добре и контролните институции ще бъдат в по-добра позиция да оценят потребностите на децата и управлението на случаите.

<sup>233</sup> Пак там.

<sup>234</sup> Това включва необходимостта от допълнителни човешки и финансови ресурси в случаите на непридружени деца бежанци и мигранти, включително когато са жертви на насилие, основано на пола, – напр. социални работници, културни медиатори, преводачи и т.н. – за преодоляване на езиковите бариери, културните специфики, допълнителна професионална помощ при редки за българския контекст форми на насилие (напр. генитално осакатяване на жени). Вж. УНИЦЕФ, 2018а [Mapping of GBV Services (Картографиране на услугите при насилие, основано на пола)].

### **Финансиране на ОЗД и системата за закрила на детето**

Да се разгледа възможността за постепенно съизмерване на заплатите в ОЗД, социалните услуги и ДАЗД с тези в системата на образованието. Макар недофинансирането и ниското заплащане да са добре известни проблеми, докато не се въведат определени видове съизмерване на заплатите за персонала на АСП с тези в сходни системи, например в образователната, съществува реална опасност тежестта на персонала да се увеличи. Значителен брой служители на АСП имат съответната педагогическа квалификация да преминават в образователната система и е възможно продължителната разлика в нивата на заплащане да има такъв ефект на „изместване“.

**Балансиране на бюджетите в системата за закрила на детето.** Недофинансирането на АСП пряко засяга качеството на управлението на случаите за закрила на детето. Недостатъчните оперативни разходи и по-специално липсата на средства за мобилност засяга пряко качеството на управлението на случаи и увеличава неефективното използване на наличната работна сила. Ако неподходящите средства за мобилност ограничават възможността на социалния работник да посещава деца и семейства, тогава страда или качеството (т.е. случаите се управляват с по-малко посещения), или ефективността (тъй като един социален работник може да работи с много по-малък брой случаи).

### **Приоритети на финансирането от ЕС**

Вече се определят приоритетите за финансовия период 2020 – 2027 г., като основният акцент следва да бъде поставен върху подобряване на качеството на социалните услуги и управлението на случаи. По-нататъшно разширяване и интегриране на (информационните) системи, капацитетът на социалните работници, изграждането на капацитета на общините и на Агенция за качеството на социалните услуги (АКСС) за изпълнение на новия им мандат следва да бъдат сред ключовите приоритети на новата многогодишна финансова рамка.



© UNICEF/UN039269/Ропов

# ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В СОЦИАЛНАТА СФЕРА

## 5. ЧОВЕШКИТЕ РЕСУРСИ В СОЦИАЛНАТА СФЕРА

Наличието на компетентни и отдадени човешки ресурси в социалната сфера е основен двигател на ефективните системи за социална закрила и закрила на детето, включително за успешната превенция и реакция на насилието, бедността, дискриминацията и социалното изключване.<sup>235</sup> Тук се приема дефиницията за човешки ресурси в социалната сфера, формулирана от Глобалния алианс на работещите в социалните услуги (АРСГ-СС), според която това са „професионалисти и парапрофесионалисти, работещи срещу заплащане или безвъзмездно, представители на правителствения или неправителствения сектор, ангажирани в създаването на среда за здравословно развитие и благосъстояние на децата и семействата. Работната сила в социалната сфера акцентира върху превантивни, откликващи и насърчаващи програми в подкрепа на семействата и децата в общностите, като се бори за премахване на бедността, намаляване на дискриминацията, улесняване на достъпа до услуги, насърчаване на социалната справедливост и предотвратяване и борба с прояви на насилие, злоупотреба, експлоатация, negliжиране и разделяне на семейството“.

В тази глава е представен общ преглед на състоянието на човешките ресурси (работната сила) в Агенцията за социално подпомагане, като във фокуса на вниманието е персоналът на отделите „Закрила на детето“. Много от обсъжданите в главата проблеми са валидни и за социалните работници, наети от общините или от доставчиците на социални услуги (независимо дали са с общинско управление или управлявани от НПО), но те остават извън обхвата на настоящия анализ. В главата се разглеждат всички аспекти на работната сила в социалната сфера – от набиране на персонал и проблеми на квалификацията до професионално развитие и наблюдение и управление.

### 5.1. Квалификация

За разлика от други свързани професии, като напр. учител<sup>236</sup>, изискваната минимална образователна степен за длъжността „социален работник“ е средно образование. Наредбата за кариерно развитие на социалните работници поставя и изискване за притежаване на специфични знания относно *целите* на социалната работа, етичните правила за работа с клиенти и нормативната база в сферата на социалната закрила, както и някои допълнителни меки умения (работа в екип, компютърна грамотност).<sup>237</sup> За длъжността „главен социален работник“ има изискване за образователно-квалификационна степен „бакалавър“, но без да се споменава **конкретна специалност**.<sup>238</sup> По същия начин, въпреки че за заемане на длъжността началник на отдел „Закрила на детето“ (ОЗД) се изисква висше образование<sup>239</sup>, Законът за социално подпомагане или други свързани закони не посочват конкретни изисквания за образование или професионална квалификация (например конкретна академична степен или продължителност на професионален стаж).

235 Olofsson, G. и кол., 2010, и УНИЦЕФ, 2018, Concept note, Europe and Central Asia regional conference on planning, developing and supporting the social work and social service workforce, 18 септември 2018 [Олофсон и колектив и обобщаваща бележка, Регионална конференция за Европа и Централна Азия по темите за планиране, развитие и подкрепа на социалната работа и човешките ресурси в социалната сфера].

236 Вж. ПрРБ, 2016, Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация „учител“, в сила от учебната 2017/2018 г. Изискването е висше образование по специалност „Педагогика“ или в професионалната област на изучавания предмет.

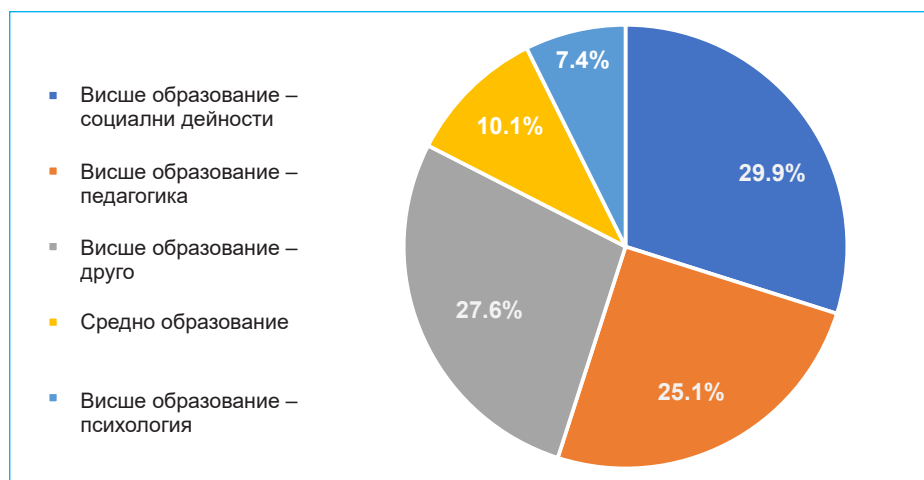
237 Член 9(1) от ПрРБ, 2012, Наредба за кариерно развитие на социалните работници в Агенцията за социално подпомагане, 2012 г.

238 Пак там, членове 9(2) и 9(3).

239 Съгласно чл. 7(8) от Закона за държавния служител.

Освен това няма изискване за специализация в сферата на закрилата на детето или за друг предишен опит в сферата на работа с деца.

**Фигура 8. Видове образователни степени, притежавани от социалните работници**



Източник: резултати от онлайн проучване

Въпреки ниските образователни стандарти, около 90% от **социалните работници в Агенцията за социално подпомагане (АСП) имат висше образование**. Приблизително 10% (n = 44) от социалните работници, взели участие в проучването, заявиха, че имат само средно образование<sup>240</sup> (Фиг.8). Административните данни на АСП също сочат, че около 8% от социалните работници имат само средно образование. Интервюираните служители<sup>241</sup> обясниха, че въпреки минималните изисквания, заложи в законодателството, по време на процедурите за набиране на персонал се отдава предпочитание на кандидати с висше образование. Въпреки това от данните е видно, че ниската квалификация на социалните работници представлява проблем в някои ОЗД. Докато в 73% (n = 107) от отделите няма социални работници само със средно образование, в 6 отдела (Вълчи дол, Димово, Козлодуй, Мездра, Чипровци, Батак) по-голямата част от персонала са само със средно образование. Най-сериозни трудности при привличане на квалифицирани кадри срещат малките общини, където няма много кандидати с висше образование поради комбинация от социално-демографски и икономически фактори, оказващи въздействие в тези райони (намаляване на населението, по-ограничен достъп до висше образование, по-добри възможности в големите градове). Според интервюираните<sup>242</sup> това е и причината, поради която законодателят е решил да включи като изискване за заемане на длъжността само „средно образование“, за да се гарантира заемане на свободните работни места.

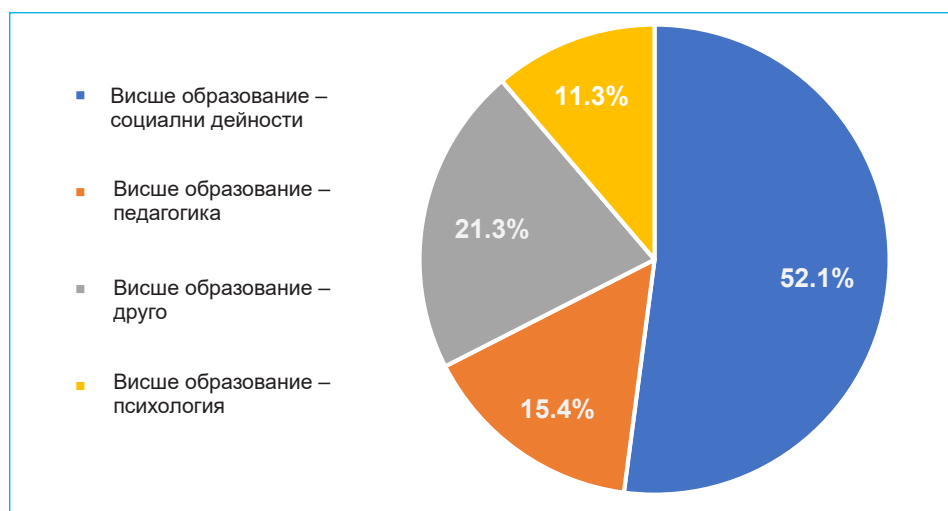
240 Въз основа на 435 респонденти, които са заявили, че са „социален работник“, отговорили на въпроса за образователната степен и попълнили анкетата за повече от 3 мин.

241 SF-ASA-CPD, SF-ASA-SAD.

242 Пак там.



Фигура 9. Видове образователни степени, притежавани от главните социални работници и началниците на отдели



Източник: резултати от онлайн проучване

Въпреки че по-голяма част от респондентите имат образователна степен в подходяща област (социални дейности, педагогика, психология), **около 1/3 от социалните работници в АСП (27,6%, n = 120) имат образование в сфера, различна от социалните дейности – напр. инженерство, земеделие, икономика, бизнес мениджмънт.** Интервюираните<sup>243</sup> или участниците в проучването изразяват също загриженост, че при наемането си някои социални работници нямат подходящо образование и предишен опит в социалните дейности. Повечето от респондентите се обединяват около мнението, че е необходимо да се завиши изискването за минимална образователна степен за нови кандидати за длъжността „социален работник“, като 82% (n = 482) заявяват, че това би засилило мотивацията на работната сила в социалната сфера като цяло. Въпреки че всички главни социални работници и началници на отдели, участвали в проучването, потвърждават, че имат висше образование, едва половината от тях имат специалност „социални дейности/социална работа“ (52,1%, n = 125) или „педагогика“ (15,4%, n = 37) (Фиг.9).<sup>244</sup> Тези резултати показват, че поне назначените на по-високи административни длъжности имат по-добро и по-подходящо образование.

Наборът от потенциални кандидати за длъжности в сферата на социалната работа не е особено голям. Тринадесет университета в България предлагат бакалавърски, магистърски и докторски програми по социални дейности.<sup>245</sup> Те се предлагат в университети в различни части на страната, а във всеки от 6-те региона на страната има поне един университет, в който приемът в специалност „социални дейности“ се осъществява по държавна поръчка. През 2018 г. броят на обучаващите се студенти в специалността е 2142, като успешно завършилите са 84,6%.<sup>246</sup> Това означава, че броят на новозавършилите е само 400-500 души годишно, но едва половината от тях търсят реализация в сферата на социалните дейности (49,3%). Според един от интервюираните<sup>247</sup> образователните програми предлагат добър баланс между практика и теория. Те включват задължителен стаж, но все още използването на реални случаи от практиката е в ограничен мащаб

243 SF-ASA-SAD.

244 Въз основа на 240 респонденти, заявили, че са „главен социален работник“ или „началник отдел „Закрила на детето“, отговорили на въпроса за образователната степен и попълнили анкетата за повече от 3 мин.

245 Рейтинговата система на висшите училища в България, налична на: <http://rsvu.mon.bg/rsvu3/>

246 Пак там. Рейтинговата система на висшите училища в България обаче не предлага статистически данни за броя на студентите, завършващи социална педагогика.

247 SF-ASA-SAD.

поради съображения, свързани със защитата на данни.<sup>248</sup> От друга страна, данни от рейтинговата система на висшите училища в България показват, че програмите по социални дейности имат **най-лош** резултат при оценката на работодателите за придобитите от студентите знания и практически умения.<sup>249</sup> Студентите от своя страна също смятат, че висшето образование не им дава добра подготовка за практическата работа.<sup>250</sup> Освен това, въпреки наличието и достъпността на образователни програми в сферата на социалната работа, често студентите са зле мотивирани и много от тях се записват в специалността заради слабите си резултати на приемните изпити, а по-късно опитват да се прехвърлят в други специалности.<sup>251</sup> Това е видно и от сравнително ниския среден успех от дипломите за средно образование на студентите, записващи се в университетските програми по социална работа.<sup>252</sup>

## 5.2. Набиране и назначаване на персонал

Интервютата и административните данни показват, че проблем с набирането на персонал и голямо текучество съществуват само в някои отдели. Например респондентите в трите посетени места (Стара Загора, Кнежа, Червен бряг) не смятат, че това е съществен проблем. В действителност през 2018 г. 48% от отделите „Закрила на детето“ не са имали незаети длъжности или напуснали служители.<sup>253</sup> Но в някои много малки отдели, със само 2-ма социални работници, незаето място или напуснал служител биха могли да доведат до сериозно нарушаване на работния процес и работната натовареност (например през 2018 г. в Твърдица, Ихтиман, Тополовград). Някои отдели в по-големи областни градове също изпитват затруднения при набирането и задържането на персонал. През 2018 г. в Столична община<sup>254</sup> приблизително 17% от наличните работни места са незаети, а 40% от служителите са напуснали. През 2017 г. най-неотложен е проблемът в Дирекция „Социално подпомагане“ в Сливен, където за по-малко от година напускат 13 от общо 14-те служители по щат.<sup>255</sup> Сходна е ситуацията и в Русе, където през 2018 г. напускат 10 служители от общо 9 работни места по щат, а броят на напусналите в Ямбол е 4. Основните причини за текучеството са ниските заплати, големият обем работа и напрежението.<sup>256</sup> Част от напусналите продължават кариерата си при доставчиците на социални услуги. Повечето от тях обаче са започнали работа в образователната система, която предлага по-добро заплащане и възможности за кариерно развитие. Неотдавнашното увеличение на заплатите на учителите се посочва като възможна причина за очерталата се тенденция за отлив на част от квалифицирания персонал. Като се има предвид, че около 25% от всички социални работници имат необходимата квалификация за учители (т.е. педагогическо образование), съществената разлика в нивото на заплащане съвсем основателно се смята за риск АСП да изгуби някои от квалифицираните си и опитни служители.

248 Пак там.

249 Рейтинговата система на висшите училища в България.

250 Akesson, B. 2016.

251 SF-ASA-SAD.

252 Рейтинговата система на висшите училища в България.

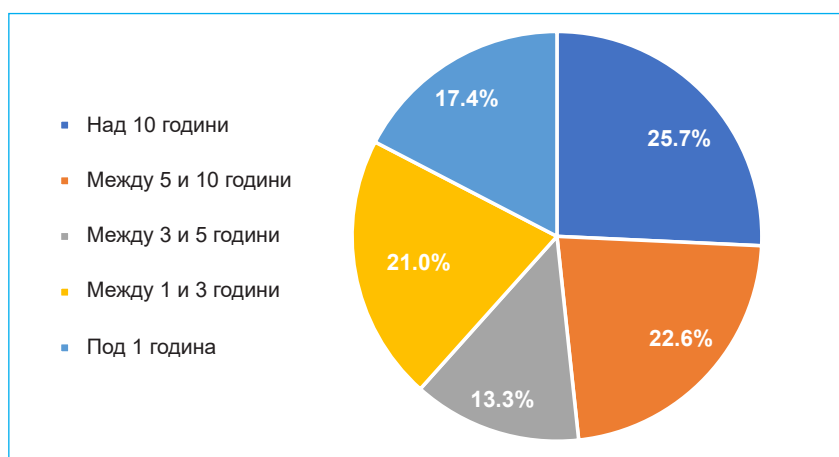
253 Въз основа на административни данни за 2018 г., предоставени от отдел „Човешки ресурси“ на АСП.

254 Приблизително изчисление за всички 9 ОЗД в Столична община.

255 ПрРБ, МТСП, 2018 г.

256 Пак там, SF-ASA-I, SF-ASA-SAD.

**Фигура 10. Години професионален опит на социалните работници и психолозите в отделите „Закрила на детето“**



Източник: резултати от проучването

Въпреки тежестта, резултатите и от проучването, и от интервюта сочат, че социалните работници и психолозите в отделите за закрила на детето са работили там над 3 години (Фигура 10). Само около 13% ( $n = 59$ ) от социалните работници и психолозите имат под една година стаж в сферата на закрила на детето.<sup>257</sup> В същото време почти 74% ( $n = 177$ ) от началниците на отдели и главните социални работници имат над 10-годишен стаж в отделите за закрила на детето, а 17% ( $n = 41$ ) – между 5 и 10 години.<sup>258</sup> Според интервюираните тежестта не се отразява на показателите за стажа, тъй като новоназначените служители са тези, които напускат само няколко месеца след започване на работа.<sup>259</sup>

### 5.3. Обучение

В системата на АСП няма въведено формално първоначално обучение и последователна политика в това отношение.<sup>260</sup> В общия случай обученията се организират по конкретен повод и са доста кратки (обикновено с продължителност по-малко от 1 седмица). Тези обучения се провеждат или в Центъра за развитие на човешките ресурси на Министерството на труда и социалната политика близо до София, или на място в различни части на страната по финансирани от ЕС проекти, или от НПО. Като цяло тази ситуация се счита за неадекватна, особено като се има предвид, че по-малко от 1/3 от социалните работници в АСП имат висше образование по специалността „социални дейности“.

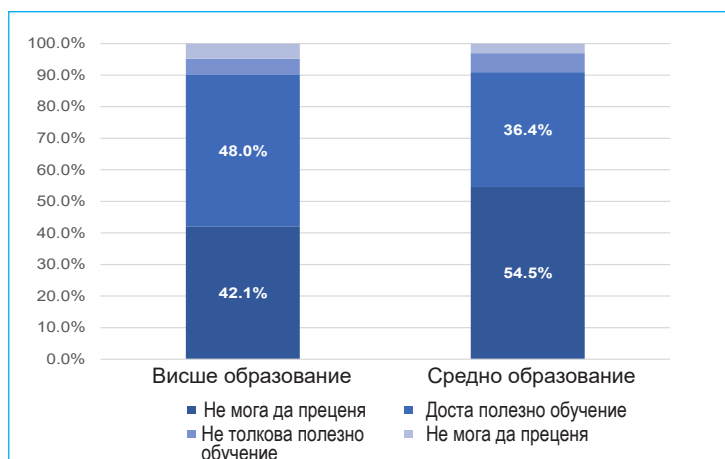
257 Въз основа на 443 респонденти, които са заявили, че са „социален работник“ или „психолог“, отговорили са на въпроса за стажа, който имат в ОЗД и в сферата на закрилата на детето изобщо, и са попълнили анкетата за повече от 3 минути.

258 Въз основа на 240 респонденти, които са заявили, че са „главен социален работник“ или „началник отдел „Закрила на детето“, отговорили са на въпроса за стажа, който имат, и са попълнили анкетата за повече от 3 минути.

259 SF-ASA-HR.

260 SF-ASA-I.

**Фигура 11. Обучение, предоставено на социалните работници, психолозите и началниците на отдели, по образователно равнище на лицата**



Източник: резултати от проучването

Значителна част от социалните работници (42%) в АСП не са получили продължително обучение при започване на работа.<sup>261</sup> Още по-висок е процентът на служителите със средно образование, на които не е осигурено никакво първоначално обучение (приблизително 55%) (Фигура 11). Тези, които са присъствали на въвеждащо обучение, имат като цяло положителни впечатления, като 47% от тях заявяват, че то е било доста полезно. Повечето от респондентите (86%,  $n = 515$ ) смятат, че въвеждането на задължително базисно обучение за новоназначени служители с продължителност минимум 2 седмици ще засили мотивацията им и ще намали текучеството. По-голяма част от респондентите са имали последващи обучения, организирани от АСП (73%) и/или от НПО (65%) и смятат, че те са били полезни.<sup>262</sup> Въпреки че учебната програма на организирани от АСП обучения ползва експертните познания и усилията на НПО да предлагат допълнително обучение, няма практика за нейното координиране с НПО.

В същото време *Наредба РД-07-6 за кариерно развитие на социалните работници в АСП* от 2012 г. предвижда разработване на система за въвеждащо обучение, което има за цел да им осигури обща и специализирана подготовка.<sup>263</sup> Но интервютата показват, че това изискване не е обезпечено с подходящи финансови ресурси и няма последователност в неговото прилагане. Обикновено обученията се организират нерегулярно, в рамките на проекти, финансирани от европейски фондове.<sup>264</sup> Например, през 2017 и 2018 г. е реализиран проект за въвеждащо обучение на новопостъпили служители, проведен от експерти от централното управление в рамките на 3 дни. Но често тези формални първи обучения се провеждат 8 месеца след започване на работа.<sup>265</sup> Началниците на отдели заместват въвеждащото обучение с прикрепване на новоназначен служител към старши социален работник, който споделя опита си в процеса на работата.<sup>266</sup> Според един от интервюираните необходимо е подобно обучение на работното място да продължи поне 3 месеца, за да може служителят да получи представа за всички аспекти на работата.<sup>267</sup> Отдел „Човешки ресурси“ организира често тематични обучения в София, но няма функционираща система, която да гарантира, че социалните работници, които имат нужда от подобни специализирани обучения, ще имат възможност да присъстват на тях.<sup>268</sup>

261 Въз основа на 578 респонденти, които са заявили, че работят като „социален работник“, „главен социален работник“, „психолог“, „началник отдел „Закрила на детето“, и са отговорили на въпроса за въвеждащото си обучение.

262 Въз основа на респонденти, които са заявили, че работят като „социален работник“, „главен социален работник“, „психолог“, „началник отдел „Закрила на детето“, и са отговорили на въпроса за своите специализирани обучения.

263 Член 10 (1) от Наредба за кариерно развитие на социалните работници в Агенцията за социално подпомагане, 2012 г.

264 SF-ASA-SAD.

265 VR-ASA-CPD-SW2.

266 SF-ASA-SAD, VR-ASA-CPD-H.

267 VR-ASA-CPD-H.

268 SF-ASA-HR.

## 5.4. Професионално развитие и мотивация

Освен *Наредба РД-07-6 за кариерно развитие на социалните работници*, няма цялостна концепция или разписана политика за професионалното развитие на социалните работници в АСП. На практика *Наредба РД-07-6* също се прилага само частично. На теория социален работник в отдел „Закрила на детето“ може да бъде повишен в старши и главен социален работник.<sup>269</sup> Въпреки че законодателството определя някои допълнителни изисквания за тези длъжности, в него не се споменава нито колко години стаж трябва да има даден служител, за да може да кандидатства за тях, нито значението на годишната атестация. Когато се обяви или освободи такава по-висока длъжност, отдел „Човешки ресурси“ обявява конкурс за нея. Резултатите от проучването показват обаче, че нито един служител от отдел „Закрила на детето“ не заема длъжност „старши социален работник“. Интервютата и административните данни показват, че АСП не е обявявала свободни места за длъжността „старши социален работник“. Понастоящем са заети само 99 места за длъжността „главен социален работник“, което представлява едва 15% от работната сила в социалната сфера.<sup>270</sup> Това показва, че макар законодателството да предвижда известни възможности за кариерно развитие, на практика кариерната пътека не е ясно дефинирана и осъществена. Интервюираните смятат също така, че възможностите за кариерно развитие на служителите са ограничени.<sup>271</sup> По-скоро е изключение, отколкото правило, редови социален работник да бъде постепенно повишен до началник отдел „Закрила на детето“.<sup>272</sup> Наблюдава се също така известно политизиране на системата на ниво директор на дирекция „Социално подпомагане“.<sup>273</sup> В същото време респондентите потвърждават, че въвеждането на реална система за професионално развитие, която осигурява професионално израстване и развиване на компетентностите, би подобрило работата им, като приблизително 92% (n = 547) са на мнение, че това би **допринесло значително за тяхната мотивация**.

Друг важен проблем, свързан с мотивацията на социалните работници, е общественият имидж и отношението към професията. Информираността на обществото за работата на АСП не е много добра, те са основно ангажирани в сложни случаи (показани от медиите в негативна светлина).<sup>274</sup>

Според резултатите от проучването четирите промени, които биха допринесли най-много за засилване мотивацията на персонала, са:

- **увеличение на заплатите с 40%** – 98% от респондентите са на мнение, че заплатите трябва да бъдат повишени с поне 40% (вж. повече подробности, свързани със заплащането в раздела за финансирането);
- **подобряване на условията за труд и работната среда** – 97% от респондентите са на мнение, че подобряването на условията за труд и работната среда би засилило тяхната мотивация. Респондентите отбелязват конкретно липсата на подходящи помещения за индивидуални консултации с децата и семействата;
- **пълно ресурсно обезпечаване на всекидневните дейности** – 97,3% от респондентите са на мнение, че адекватното финансово обезпечаване на всекидневните им дейности би допринесло за удовлетворение от работата им. Тук се включва осигуряване на необходимия хардуер и софтуер и подходящи транспортни средства за посещения в отдалечени райони;

269 Член 9 от Наредбата за кариерно развитие на социалните работници в Агенцията за социално подпомагане, 2012 г.

270 Административни данни, предоставени от отдел „Човешки ресурси“ на АСП.

271 VR-ASA-CPD-SW2, SF-ASA-SAD, SF-ASA-I.

272 VR-ASA-CPD-H.

273 SF-ASA-SAD.

274 Понастоящем в социалните медии се води кампания срещу системата за социална закрила. Основните обвинения са, че социалните работници са некомпетентни и не откликват на нуждите на семействата.

- **гарантиране на защита от физически заплахи и обиди** – 97,5% от респондентите смятат, че е необходимо да бъдат предприети мерки за гарантиране на безопасността им, когато изпълняват професионалните си задължения. Освен това някои от тях смятат, че общественият образ на професията трябва да се подобри, тъй като вниманието на медиите се насочва към тях единствено когато има проблемни случаи.<sup>275</sup>

## 5.5. Организация на работата

### Работна натовареност като брой случаи

В някои ОЗД липсата на перспектива за професионално развитие и добри условия на работа се придружава и от висока работна натовареност на служителите. Резултатите от проучването, интервютата и прегледа на документи показват, че средният брой случаи, по които работи един социален работник, е около 40.<sup>276</sup> Но натовареността на почти 30% (n = 152) от социалните работници е дори по-голяма (Фиг.12).

Фигура 12. Нива на работна натовареност на респондентите



Източник: резултати от проучването

В рамките на проучването социалните работници бяха помолени да посочат кое за тях е оптимален или прекомерно висок брой отворени случаи. Според получените отговори средният оптимален брой случаи, който позволява на един социален работник да изпълнява задълженията си качествено, е 22. Според получените мнения средният максимален брой отворени случаи на един социален работник, над който се налага някаква реорганизация на работата и наемане на допълнителен персонал, е 32. Ето защо би могло да се направи извод, че по-голямата част от социалните работници смятат, че работната им натовареност надхвърля броя случаи, който им позволява да работят качествено, и изисква някаква реорганизация. Според резултатите от проучването има възможност за подобно реструктуриране на персонала, тъй като приблизително 50% (n = 258) от соци-

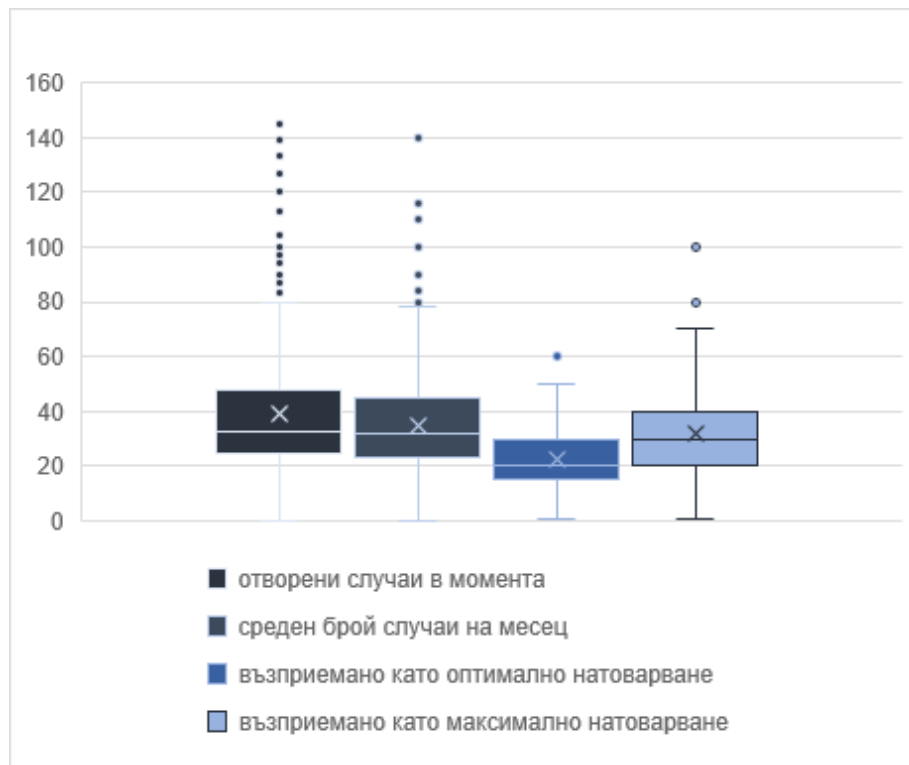
<sup>275</sup> Освен спорадичните заплашителни ситуации поради нападения от страна на потребители на социални услуги, трябва да се добави и общият дефект в публичния образ на социалните работници. В редица скорошни дебати в социалните медии социалните работници се описват като агенти на администрацията, на които е възложено основно „да отнемат децата от техните родители“. Част от този негативен образ се основава на общото недоверие на хората, което нараства поради прекъснатата връзка между обявяваните в плановете действия и недостатъчното изпълнение, липса на бюджетни средства или организационен дефицит (Богданов, 2019, 33), но той също така отговаря и на нарастващата в социалните мрежи мобилизация за конфронтация на фундаменталистки и популистски идеологии около предполагаеми „семеини ценности“.

<sup>276</sup> Вж. също отговор на парламентарен въпрос, ПРрБ, МТСП, 2018 г.

алните работници имат средно месечно под 32 случая.

Освен това резултатите от проучването показват съществен дисбаланс по отношение на работната натовареност на социалните работници, като някои от тях заявяват, че към конкретния момент работят по 145 случая. Фигура 13 илюстрира как някои респонденти са посочили значително по-висока натовареност, като надхвърлящият брой е изобразен с точки. В същото време респондентите са на мнение (95%, n=563), че въвеждането на стандарти по отношение на натовареността, изразена в брой случаи, би допринесло значително за ефективността на работата им.

Фигура 13. Работна натовареност (като брой случаи) на социалните работници



АСП прави годишна оценка на работната натовареност на социалните работници. Отговорите на проучването обаче показват, че не всички случаи, управлявани от социалните работници, се отчитат от АСП в оценката на работната натовареност. Взема се предвид само броят на случаите по закрила на детето, без да се отчита тяхната сложност. Различните видове сигнали предполагат различни дейности от страна на социалния работник. В този смисъл времето, което социалният работник отделя за работа по даден случай, варира значително, дори и при сходни случаи. Според интервюираните и респондентите на проучването системата за оценка на работната натовареност не взема предвид някои от дейностите, които им отнемат най-много време, например участие в съдебни производства при спорове за попечителство или като свидетели, а също и работата им по случаи, свързани с отпадане от училище. Социалните работници са натоварени с тези задължения по силата на разпоредби на други закони, различни от Закона за закрила на детето, напр. Закона за предучилищното и училищното образование и Семейния кодекс. Всъщност това допринася за липсата на яснота как и колко работят социалните работници по тези проблеми и кой носи отговорността за тези случаи.

Въз основа на предоставените от АСП административни данни и допускания, базирани на резултатите от проучването, беше направена допълнителна оценка на социалните работници на ниво отдели „Закрила на детето“. **От нея става ясно, че работната на-**

**товареност на един социален работник би могла да достигне равностойността на средно 62 отворени случая.** Тази бройка включва видовете случаи, които не са отчетени в информационната система на АСП – превенция на отпадането от училище, явявания в съда, случаи за осиновяване, случаи на деца в конфликт със закона, случаи на деца с рисково поведение, както и оценка на сигнали за деца в риск. При оценката се дава различна тежест за различните видове случаи в зависимост от направените допускания за тяхната сложност и задачите, които включват. Най-голяма тежест е дадена на работата по превенция на изоставянето и по случаите за реинтеграция на семейството (1,2), а на дейностите по оценка на сигналите – най-ниска (0,1). Въпреки че предложената методика е ограничена поради липса на статистика за някои видове случаи и заради направените допускания, ясна е необходимостта от по-прецизен механизъм за оценка на работната натовареност на отделите „Закрила на детето“. Той следва да включва всички типове задачи, изпълнявани от социалните работници, и да отчита различните нива на тяхната сложност. Това не само би подобрило планирането на човешките ресурси на АСП, но би предоставило и доказателства, че са необходими допълнителни финансови ресурси, за да се осигури правилното функциониране на системата, както и че някои от задачите на социалните работници (като отпадане от училище и явяване в съда) трябва да се възлагат на други институции.

Освен това респондентите смятат, че са претрупани с работа по документацията, което ограничава времето им за същинска работа с децата в риск. В допълнение, според тях това не се отчита в оценката на работната им натовареност. Действително участниците в проучването заявяват, че средно около 26% от работата им през последния месец е свързана с обработване на документи, в сравнение с 10% пряка работа със семействата и децата.<sup>277</sup> В този смисъл намаляването на административната тежест и оптимизирането на обработката на документи се посочват като мярката, която би повишила максимално ефективността на социалната работа (98% от респондентите се обединяват около това мнение).

**Фигура 14. Среден дял на различните видове дейности, осъществявани от социалните работници**



<sup>277</sup> Въз основа на 539 респонденти на проучването, които са заявили, че работят като „социален работник“, „главен социален работник“, „психолог“, „началник ОЗД“.



## Покритие

Интервюираните споделят, че в последните години се наблюдава подобрене по отношение на натовареността със случаи. Причината за това обаче не е увеличаване на броя на служителите, а е резултат от спад в общия брой на случаите или други по-обща социални фактори. В някои региони, като например Северозападна България, намаляването на населението или миграцията имат отражение върху работното натоварване и се оформя схващането, че на един социален работник се падат по-малко случаи в сравнение с преди 10 години. Но подобни социални и демографски фактори или наличието на социални услуги в областта не са изцяло взети предвид при разпределението на щатните бройки за социални работници в ОЗД в страната. От интервютата става ясно, че понастоящем разпределението на броя социални работници в отделите „Закрила на детето“ не се базира на всеобхватна оценка на различните фактори, които определят потребностите или натоварването. Интервюирани споменават, че в миналото е правен неуспешен опит да се разработи методика за разпределяне капацитета на ОЗД. Едно от появилите се предизвикателства е различният териториален обхват на дирекциите „Социално подпомогне“.

Неравномерното териториално покритие се потвърждава и от резултатите от проучването. Респондентите посочват, че пътуванията отнемат средно 6% от работното им време, но отговорите им се различават съществено, като някои заявяват, че до 30% от времето им е заето в пътуване. В някои части на страната работата на терен е времеемка и неефективна поради следните фактори: големината на територията, която покрива всеки ОЗД, наред с гъстотата на населението и териториалната разпръснатост, съчетано с недобрия обществен транспорт в някои райони и липсата на автомобили, които да са на разположение на персонала на ОЗД. Някои от дирекциите изготвят график за ползване на служебния автомобил и успяват да организират посещенията на децата и семействата въпреки трудностите, понякога за сметка на необходимото време – цял ден за едно единствено посещение.

Фигура 15. Хистограма на средното натоварване на социален работник в ОЗД



Оценката на работната натовареност въз основа на предоставените от АСП данни показва, че натовареността в различните отдели „Закрила на детето“ варира съществено (Фиг.15). Според въпросната оценка най-слабо е натоварването в ОЗД Кирково (10 случая на социален работник), ОЗД Бобов дол (14 случая на социален работник), ОЗД Джебел (17 случая на социален работник) и ОЗД Етрополе (18 случая на социален работник). Също така броят на социалните работници в тези четири отдела е висок спрямо

обслужваното от тях население под трудоспособна възраст (между 215 и 586 деца на един социален работник, което е под средния брой от 1005 деца). В същото време има ОЗД, в които натовареността достига 232 случая на социален работник (ОЗД Ямбол), 183 случая на социален работник (ОЗД Русе), 182 случая на социален работник (ОЗД Кърджали), 153 случая на социален работник (ОЗД Сливен). В повечето от тези отдели броят на социалните работници не съответства на населението под трудоспособна възраст (в Ямбол например се пада един социален работник на 4147 деца). Фигура 16 показва, че съществува сравнително силна взаимовръзка между броя на случаите и съотношението между персонала на ОЗД и детското население. Въпреки че сам по себе си броят на населението под трудоспособна възраст не може да бъде използван като ориентир за определяне броя на местата за социални работници, той показва, че комбинация от социално-икономически показатели и информация от предходни периоди за всички видове случаи на ниво ОЗД би могла да послужи като добър инструмент за планиране на човешките ресурси.

Фигура 16. Съотношение на брой случаи и работна сила към детското население



## 5.6. Контрол и мониторинг

В структурата на Агенцията за социално подпомагане социалните работници от отделите „Закрила на детето“ следват типичната управленска организационна структура на други държавни институции (централна – областна – общинска), като контролът се осъществява от Инспектората на АСП и териториалните структури на ДАЗД. Въпреки че като цяло няма съществени структурни проблеми в тази организация, бяха установени следните проблеми:

- Началниците на отдели „Закрила на детето“ следва да разпределят случаите между социалните работници и да осъществяват контрол върху всекидневната работа по случаите. Те обаче рядко разполагат с необходимото време, за да проучат внимателно всички случаи в отдела, и ограничават проверките си до формален преглед на докладите на социалните работници. При това положение, когато началникът на отдела установи пропуск, това обикновено е свързано с воденето на документацията по случай. Началникът на отдела отговаря и за пряката оценка на дейността на социалния работник съобразно приложимите правила.<sup>278</sup>

278 ПрРБ, 2012. Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация, <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2135799917>.

- Някои ОЗД, в които над 15 социални работници работят под ръководството на един началник отдел, са твърде големи за капацитета на един човек да упражнява адекватен контрол.
- Атестацията се извършва въз основа на месечен доклад на социалния работник до началника на отдела, в който са изброени отворените случаи, какви действия са били предприети по тях и сигналите, по които е работено.
- Директорът на дирекция „Социално подпомагане“ контролира работата на отдел „Закрила на детето“ и решенията по случаите трябва да бъдат консултирани с него/нея.
- Регионалните дирекции за социално подпомагане координират и контролират цялостната дейност на дирекциите „Социално подпомагане“, а също така им предоставят методическа помощ по дейностите, свързани със закрива на детето.<sup>279</sup> Според един от интервюираните регионалните дирекции правят същите проверки, като тези, осъществявани от началника на отдела. Проверяват досиетата по случаите и подготвят доклад, който отразява установените пропуски и дава методически указания. Регионалната дирекция предоставя ясни и точни съвети и указания и по по-сложни случаи на закрива на детето.
- Дирекция „Закрила на детето“ (в АСП) отговаря за методическото управление на дейностите по закрива на детето, включително за разработване на указания и методически материали.<sup>280</sup> Според един от интервюираните комуникацията между централната дирекция „Закрила на детето“ и териториалните отдели е слаба. Сегашната система предполага комуникация на централната дирекция „Закрила на детето“ с регионалните дирекции, които от своя страна взаимодействат с териториалните ОЗД. По този начин при спешна и критична ситуация даден социален работник не би могъл да се обърне за напътствие или второ мнение към дирекцията, която управлява политиките по закрива на детето в рамките на АСП.<sup>281</sup> В същото време над 81,3% (n = 473) от респондентите смятат, че ако има възможност за лично взаимодействие и методически указания от дирекция „Закрила на детето“ в АСП, това в голяма степен би допринесло за ефективността на работата им.
- Инспекторатът на Агенцията за социално подпомагане упражнява контрол върху дейността на отделите „Закрила на детето“ в дирекциите „Социално подпомагане“<sup>282</sup> и осъществява проверки на доставчиците на социални услуги. Но тези проверки често са формални и следят стриктно за спазване на методическите указания за работа по случай на закрива на дете и на нормативните изисквания, но не разглеждат ефекта от предприетите действия и практики. За да издадат предписания, трябва да разгледат поне 10 – 15 случая в даден отдел „Закрила на детето“ и да установят погрешен модел на работа. Но поради ограничения състав на Инспектората и широкия кръг задължения проверките често се ограничават до един-единствен случай. Инспекторатът извършва също така и планирани проверки на цялата дирекция „Социално подпомагане“, които покриват различни аспекти на политиките – например осиновяване, приемна грижа.

279 Чл. 14.2 и 14.3 Устройствен правилник на Агенцията за социално подпомагане. Достъпен на: [http://www.asp.government.bg/documents/20181/20946/USTROJSTVEN\\_PRAVILNIK\\_na\\_Agenciqta\\_za\\_socialno\\_podpomogane.pdf/b07d375d-72a9-4f1f-ba5b-cdeb0a956e7f](http://www.asp.government.bg/documents/20181/20946/USTROJSTVEN_PRAVILNIK_na_Agenciqta_za_socialno_podpomogane.pdf/b07d375d-72a9-4f1f-ba5b-cdeb0a956e7f).

280 Чл. 16а.3 и 16а.4 Устройствен правилник на Агенцията за социално подпомагане.

281 Пак там.

282 Чл. 6(3) 3 Устройствен правилник на Агенцията за социално подпомагане.

## Контрол и мониторинг от страна на Държавната агенция за закрила на детето

ДАЗД осъществява контрол по спазване на правата на детето в отделите „Закрила на детето“ под формата както на планови проверки, така и на проверки по сигнал.<sup>283</sup> Тя може да издаде задължителни предписания за предприемане на мерки, когато са нарушени правата на дете, методически насоки за тяхното прилагане и механизъм за взаимодействие между отговорните институции.<sup>284</sup> Може също така да препоръча на изпълнителния директор на АСП да наложи дисциплинарни санкции за нарушаване правата на детето.<sup>285</sup> През последните шест години ДАЗД извършва повече планови проверки, докато броят на проверките по сигнал е намалял (Фиг.17).<sup>286</sup> Делът на последващите проверки спрямо всички контролни дейности е ограничен, като средно само 7,7% от проверките следят дали указанията на ДАЗД са изпълнени. Един от проблемите за извършване на цялостни проверки е ограниченият човешки ресурс в отделите с контролни функции (35), които имат задачата да упражняват контрол върху сериозен брой институции – училища, доставчици на социални услуги, всички отдели „Закрила на детето“ и др.

Липсваха някои данни за осъществените от ДАЗД проверки на дирекциите „Социално подпомагане“, но като цяло и тук броят на проверките по сигнал е намалял през последните шест години (Фиг.17). През 2017 г. ДАЗД е провела две планови проверки на отделите „Закрила на детето“. Първата акцентира върху процедурите при работа по случаи на родителски конфликти в 42 дирекции „Социално подпомагане“. Особено внимание е отделено на задължението на директорите на дирекции „Социално подпомагане“ да издават задължителни предписания при несътруднически родители, както и на проверка за наложени санкции в случай на неизпълнение.<sup>287</sup> Темата на втората проверка е спазване на законодателството от страна на 147 дирекции „Социално подпомагане“ по отношение на случаи на настаняване на деца извън семейството и вписването им в регистъра за осиновяване.<sup>288</sup> От прегледа на документите може да се предположи, че няма информация за това как се определят темите на плановите проверки, т.е. те не са свързани с никакви показатели, като напр. увеличаване броя на сигналите по темата или броя на указанията, издадени по темата.

В резултат на проверки по сигнали и на планови проверки ДАЗД издава средно 64 задължителни предписания годишно на дирекциите „Социално подпомагане“. Но поради малкия брой последващи проверки не е ясно в каква степен тези предписания са взети предвид в работата на отделите „Закрила на детето“. ДАЗД получава най-малко 100 сигнала годишно от физически лица относно работата на социални работници от АСП. Най-често сигналите са свързани с мерки (предприети или не) за закрила на детето, с недоволство от докладите и становищата, изготвени за съдебни производства, или от консултации по процедурни въпроси.

283 Устройствен правилник на Държавната агенция за закрила на детето, достъпен на <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/12311545>.

284 Пак там.

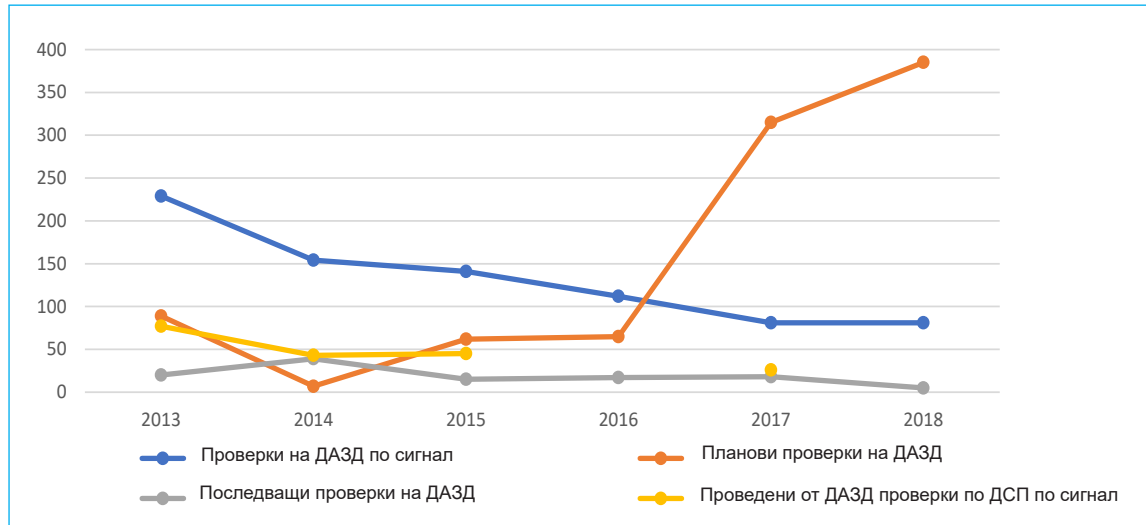
285 Пак там.

286 Председателят на Държавната агенция за закрила на детето планира и организира проверки за спазване правата на детето и стандартите за социални услуги за деца от всички национални институции, включително на дирекциите „Социално подпомагане“. Проверките могат да бъдат планови, но могат да бъдат организирани и по сигнал или последващи проверки на изпълнението на издадени задължителни предписания.

287 Агенция за социално подпомагане, 2017а.

288 Пак там.

Фигура 17: Контролни дейности на ДАЗД през последните шест години



Източник: годишни доклади на ДАЗД

## 5.7. Осигуряване на качеството

Супервизиите и интервизиите на социалните работници са една от мерките за осигуряване качеството на тяхната дейност. Супервайзорите наблюдават работните процеси и установяват аспектите, които са проблемни или създават напрежение. Впоследствие се провеждат няколко срещи със социалните работници, за да се окаже подкрепа и да се дадат насоки за справяне с тези проблемни аспекти. Целта на супервизията е оказване на подкрепа на социалните работници, но в някои случаи тя се възприема като проверка за качеството на работата на служителите. Наред с това интервюираните отбелязват, че Агенцията за социално подпомагане няма капацитет да провежда надлежни супервизии. Затова е наета външна фирма за провеждане на супервизии и интервизии на всички социални работници в отделите „Закрила на детето“ до края на 2020. Има планове за бъдещо реструктуриране на централната дирекция „Закрила на детето“ и изграждане на собствен капацитет за супервизии.<sup>289</sup>

Фигура 18: Дял на социалните работници, които са получили супервизия



289 Доказателствата, представени в този параграф са събрани чрез интервюта със служители на социални услуги и служители на АСП. Вж. пълен списък на профилите на интервюираните лица в Приложение 2, раздел 2.

Резултатите от проучването показват, че до април 2019 г. само ограничена част от социалните работници в отдел „Закрила на детето“ са получили някаква форма на супервизия/интервизия (Фиг.18). Само около 34% от респондентите са имали някаква форма на супервизия.<sup>290</sup> Най-често са организирани групови супервизии, проведени от АСП, като приблизително 17% от респондентите заявяват, че им е проведена супервизия. Въпреки че малък брой социални работници са имали супервизия, повечето от тях имат положително отношение към нея. Около 89% от тях са на мнение, че въвеждането на система за професионална супервизия и методическа подкрепа би засилило мотивацията им и би намалило текучеството в отдела. Също така 91% споделят, че редовните супервизии биха засилили ефективността им на работното място.

#### Каре 9. Интервенции, които представляват добра практика: укрепване на човешките ресурси в социалната сфера

**УНИЦЕФ, ‘Guidelines to Strengthen the Social Service Workforce for Child Protection’ (Насоки за укрепване на човешките ресурси в социалната сфера, работещи за закрила на детето), УНИЦЕФ, Ню Йорк, 2019 г.**

Стратегически и практически насоки за начините за укрепване на човешките ресурси в социалната сфера във всички сектори, и по-специално за програмиране на закрилата на детето. Укрепването на човешките ресурси в социалната сфера е дългосрочно начинание. Краткосрочните, средносрочните и дългосрочните резултати във всяка държава ще варират в зависимост от социално-икономическия контекст, наличните човешки и финансови ресурси и политическата воля, както и от капацитета на човешките ресурси. Насоките включват примери от страни с ниски, средни и високи доходи, както когато получават помощ за развитие, така и в условията на извънредни ситуации и хуманитарни кризи; също така насоките представят и стратегии за планиране, развитие и подкрепа на човешките ресурси.

**УНИЦЕФ, *Strengthening the Social Work and Social Service workforce in Europe and Central Asia as an Investment in Our Children’s Future: A Call to Action (Укрепване на човешките ресурси в социалната работа и социалните услуги в Европа и Централна Азия като инвестиция в бъдещето на нашите деца: Призив за действие)*, 2018 г.**

Този призив за действие има за цел да гарантира, че функциите, компетентностите и квалификациите на човешките ресурси в социалните услуги са съгласувани и хармонизирани, така че повече да не се наблюдават ситуации, при които неквалифицирани специалисти изпълняват функции, изискващи професионални компетентности, а квалифицирани специалисти изпълняват функции, които не изискват професионални компетентности.

Призивът за действие и рамката за регионален мониторинг са фокусирани върху дейностите за планиране, развитие и подкрепа на човешките ресурси в социалната сфера и върху развитието на обединените човешки ресурси (в социалното подпомагане, социалното осигуряване, трудовата заетост, здравеопазването, образованието и полицията). Целта е да се укрепят компетентностите, необходими за ангажираността им в социалните процеси, като напр. подход, насочен към човека, междуличностна комуникация и мобилизиране на общността, и да се улесни междусекторното обучение за подобряване на общото разбиране за целите и концепциите.

290 Въз основа на 685 респонденти.

## 5.8. Заключение относено човешките ресурси в социалната сфера

С оглед преодоляване на липсата на професионализъм и специализация при социалните работници за закрила на детето биха могли да бъдат разгледани следните мерки:

- **Професионализиране на социалната работа и превръщането ѝ в официално призната професия.** Следва да се предвиди подобряване на първоначалното обучение и възможности за продължаващо обучение на работещите. Това може да бъде направено или чрез разработване и въвеждане на задължително първоначално обучение за служители на АСП (провеждано от самата АСП, или възлагано на университети), или чрез създаване на алтернативни подходи, като въвеждане на система за регистрация (записване в система за проследяване), за сертифициране (доказателство за компетентност в определена област) или за лицензиране (правно одобрение за участие в професионална практика). Такава система може да бъде осигурена и управлявана от висши учебни заведения в страната. Това би осигурило минимален набор от образователни/обучителни стандарти и минимални стандарти за практика на различни професионални нива (т.е. професионалист/специалист; младши специалист; квалифицирани работници; парапрофесионалист; работник). Подобна система би осигурила необходимата гъвкавост при набиране на кандидати за социални работници в някои райони, а също така би гарантирала, че наетият персонал притежава нужната квалификация и подходящо обучение. Такава система би позволила също да се диференцират ролите на отделните служители като част от работната сила и би издигнала статута на професията, както и социалния статус на отделния служител.
- **В краткосрочен план в критериите за заемане на длъжността „социален работник“ може официално да се включи изискване за подходящо висше образование или специалност (социални дейности, социална педагогика, психология) или алтернативно изискване за приложим професионален опит.** Въпреки че изискването за средно образование е включено заради липсата на работна ръка в някои общини, видно е, че по-голяма част от служителите вече притежават подходящата образователна степен. Освен това участвалите в проучването социални работници потвърждават, че са необходими компетентности за работа с деца. С цел да се осигури набирането на персонал, може да се включи вариант за наемане на хора, които са в процес на придобиване на подходящо образование или са поели ангажимент за това. По отношение на вече наетите социални работници, които имат само средно образование, новото изискване за квалификация може да бъде отменено и те да получат възможност за валидиране на вече придобитите компетентности. Това е в синхрон и с наличието на образователни програми и на достъп до тях, тъй като сегашната липса на официално изискване за образователна степен подкопава и тяхната уместност и значимост.
- **Правителството може да работи с университетите за повишаване на качеството и привлекателността на съществуващите програми за висше образование по социална работа.** Това изисква по-добра координация между Агенцията за социално подпомагане и университетите при разработване на курсовете, които следва да включват обучение по реални случаи на АСП и въвеждане на по-структурирани и атрактивни стажантски програми.

За справяне с проблемите с набиране на персонал и текучеството в някои общини и с липсата на мотивация сред социалните работници може да се обмислят следните мерки:

- **Въвеждане на функционираща концепция за кариерно развитие въз основа на ясни правила за кариерно израстване и професионално развитие.** Това

може да се основава на обективна система за оценка на персонала, включваща критерии, свързани с насърчаване на качеството на работата в интерес на детето. Такива критерии може да включват: броя на случаите, при които е постигната ефективна превенция на разделянето или реинтеграция в семейството, броя на направените посещения на семейства или деца и т.н. Наред с това подобна система следва да бъде въведена и за оценка на работата на отделите „Закрила на детето“. Тези оценки също следва да бъдат обвързани с професионалното развитие на социалните работници.

Следва да се осигури подходящо финансиране на системата, за да се гарантира адекватност на заплатите на социалните работници спрямо повишаващия се жизнен стандарт в страната и заплащането в системата на здравеопазването и образованието. Може да се обмисли обвързване на заплатите с индексацията на минималната работна заплата, за да се осигури последователност в политиките относно възнагражденията.

Преките финансови стимули следва да се комбинират с **пълно ресурсно осигуряване на всекидневните им дейности** (покриване на транспортните разходи или осигуряване на автомобили и подобряване на условията на труд). За да се ограничи ефектът върху държавния бюджет, тези допълнителни разходи биха могли да бъдат покрити от общините.

- **Подобряване степента на задържане на социалните работници чрез осигуряване на подкрепа за управление на стреса, свързан с работата, и подобряване на обществения имидж на социалните работници.** Социалното и икономическо благосъстояние на социалните работници в България би могло да се подобри чрез нефинансови стимули, като въвеждане на ясни длъжностни характеристики, очаквания и стандарти, разработени от ръководството на АСП в тесни консултации със социалните работници и други подходящи институции (като Министерството на образованието). Освен това **е необходимо да се въведе система, която да гарантира редовни и компетентни супервизии на социалните работници.** Тази система трябва да е финансово обезпечена и да се насочи към изграждане на собствен капацитет (например в рамките на централния отдел „Закрила на детето“ на АСП), който да осъществява супервизиите. Освен това от неотдавнашни публикации в социалните медии става ясно, че има нужда в цялото общество да се повиши информираността, да се подобрят разбирането и представата за значимостта на социалната работа. Това би могло да се постигне чрез кампании за повишаване информираността и/или чрез подходяща реакция от страна на ръководството на АСП, когато информация за проблемни случаи се появява в публичното пространство.

С оглед подходящото обучение на персонала на АСП могат да бъдат разгледани следните мерки:

- **Необходимо е да се предприемат допълнителни мерки за професионалното развитие на служителите и за осигуряване на възможности за продължаващо обучение.** АСП следва да изпълни законовото изискване да създаде ефективна система за въвеждащо обучение, което да осигури обща и специализирана подготовка на новоназначения персонал. Това ще изисква **осигуряване на финансови ресурси за реализиране на въпросното обучение** не само чрез финансиране от Европейския съюз. Ще изисква също така и **установяване на минимални стандарти за знания и умения, на които да отговарят новоназначените служители.** Чрез изменения в Наредбата за кариерно развитие на социалните работници ръководството на АСП може да се задължи да организира редовни въвеждащи обучения с нарочни семинари за работата в областта на закрилата на детето. **Съществуващата практика на обучение на работното място би могла да бъде оформена от законова гледна точка** по отношение на продължителност и типове



случаи, с които трябва да бъде запознат новият служител, преди да започне да работи самостоятелно.

- От друга страна, евентуална система за сертифициране и регистрация би могла да гарантира, че социалният работник покрива установените минимални стандарти за знания и умения. Тя би могла също така да осигури получаване на кредити за продължаващо образование/обучение, което би гарантирало обвързване на кариерното развитие със завършване на определен вид курсове.

За справяне с прекомерната натовареност и със съществуващия териториален дисбаланс в това отношение могат да бъдат обмислени следните мерки:

- **Разработване на методика за оценка на работната сила в социалната сфера, която да акцентира върху различията между отделите „Закрила на детето“** по широк кръг критерии, включително натовареност, демографски критерии, урбанизация и гъстота на населението и т.н. Методиката може да въведе комплексен индекс, включващ показатели като: население под трудоспособна възраст, ниво на бедност, отпадане от училище, равнище на безработица, както и статистически данни от предишни години за сигналите и отворените случаи. **Тази методика би могла да послужи като инструмент за по-добро планиране на човешките ресурси и разпределяне на адекватен брой социални работници в отделите „Закрила на детето“.** Тя ще предостави базиран на данни ориентир колко допълнителен персонал е нужен и къде. Методиката би дала възможност и за годишна оценка на това доколко адекватен е броят на социалните работници в териториалните отдели „Закрила на детето“.
- **С помощта на разработената методика териториалното разпределение на работна сила в социалната сфера следва да бъде оптимизирано още повече.** Това би могло да се постигне чрез сливане на отдели, съчетано с инвестиции в **по-голяма мобилност на екипите.** Друг възможен вариант е работата на малките ОЗД (с по-малко от 3-ма служители) да бъде оптимизирана чрез засилен контрол от страна на директорите на дирекции „Социално подпомагане“ и/или от регионалните дирекции.
- **Разработване на нова методика за оценка на работното натоварване на социалните работници въз основа на комплексен индекс, който взема предвид всички ключови работни дейности и тяхната сложност.** Институционалното разбиране за натовареност на социалните работници със случаи следва да бъде преразгледано и стандартизирано. На първо място, оценката на действителната натовареност трябва да отчита всички видове случаи (включително работата по отпадане от училище и участие в съдебни производства), в които социалният работник е ангажиран – независимо дали по Закона за закрила на детето, или не. Второ, оценката следва да отчита разликата в степента на сложност при различните случаи и времето, което изискват, като се прилага различна тежест за различните по вид случаи. Трето, резултатите от комплексния индекс трябва да бъдат редовно сравнявани с международните стандарти за обем на случаите за социална работа. Към момента те определят бройката на между 10 и 20.<sup>□</sup>
- **Алтернативна мярка за намаляване работната натовареност на социалните работници в АСП би било евентуалното въвеждане на система за лицензиране и регистрация.** Това би позволило да се лицензират специалисти в областта на социалните дейности, които биха могли да бъдат наемани от съдилищата за извършване на оценка във връзка с бракоразводни дела или от училищата – за прилагане на програмата за превенция на отпадането. Това би намалило натовареността на социалните работници на АСП и едновременно с това би гарантирало

качеството на социалната работа по този тип случаи.

- **Независимо от бъдещите институционални решения относно контрола и мониторинга на системата за закрила на детето, фокусът на упражнявания контрол трябва да бъде насочен не към проверка на документите, а към същността на резултатите от работата по случаите.** Капацитетът на АСП и ДАЗД да подобрят наблюдението върху социалните работници може да бъде засилен чрез допълнителни инвестиции в информационни системи, които позволяват административните и процедурните въпроси да бъдат подложени на автоматизирана проверка.
- Прякото управление и контролът на ниво ОЗД следва да бъдат засилени с други мерки, като въвеждане на подструктури (напр. сектори) в по-големите ОЗД, с над 10 социални работници, или разширяване на отговорностите и правомощията на главните социални работници да вземат решения, да наблюдават работата и да управляват случаи на социални работници.



© UNICEF/JUN039269/Popov

# ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

---

## 6. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Системата за закрила на детето в България е изградена органично чрез фрагментарен подход. Основният фокус на реформата през последните десетилетия е деинституционализацията на грижата за деца, тяхната реинтеграция в семейството и закриването на институциите. Въпреки засиленото формално съобразяване с международните стандарти в законодателството и политиките, фрагментарното развитие на системата е довело до липса на яснота за това какво представлява системата за закрила на детето или какво би трябвало да представлява тя, нейните основни компоненти, функции и подходи. Това е повлияно особено от липсата на връзка между планове и бюджетни средства, от несъответствието между цели на политиката и капацитет да се реализират мерки за закрила на терен, по-специално за превенция, както и от липсата на систематични инвестиции в добре обучени и ангажирани човешки ресурси в социалната сфера.

Този последен раздел обобщава основните препоръки, които произлизат от анализа. Фиг. 19 предоставя общ преглед.

Фигура 19. Предложения за приоритизиране на основните препоръки за промени/реформа



## Общи заключения и препоръки към системата за закрила на детето

Всяка реформа на системата за закрила на детето трябва да се определя от дългосрочна визия за една система за закрила на детето, която е изградена върху следните принципи:

**Непрекъснатост:** цялостен процес на първична, вторична и третична превенция – от идентифициране, сигнализиране и насочване до предоставяне на услуги с цел рехабилитация и възстановяване.

**Многосекторен подход:** многосекторен/мултидисциплинарен подход, който определя отговорностите на всеки сектор – образование, здравеопазване, вътрешни работи, правосъдие, социално подпомагане – за предотвратяване на необходимостта от закрила на децата (превенция на разделянето на деца от родители, на отпадането от училище, на насилието над деца, на противоправното поведение) и за реагиране на насилието, алтернативната грижа и противоправното поведение с прилагане на координиран подход. Секторите с **универсално покритие** на цялото детско население, като образование и здравеопазване, са особено важни, за да се гарантира ефективна превенция. Същевременно **специализираните сектори**, например вътрешните работи, правосъдието и социалната закрила, ще са от особено значение на етапа на реагиране.

**Подход, основан на правата на детето:** базиран на добре дефинирани и оперативни международни принципи, подход, основан на правата на детето, който поставя детето в центъра, оценява и преследва неговия най-добър интерес, като го консултира и взема под внимание неговото мнение в хода на целия процес – от превенция до интервенция и рехабилитация.

**Системен подход:** система за закрила на детето, която излиза от етапа на преход и работа по проекти, която се превръща във вече установена структура и въплъщава отговорността, задълженията и визията на българската държава за закрила на всички деца под нейна юрисдикция.

**Основане на доказателства:** система за закрила на детето, която се основава на данни за закрилата на детето, изготвяни систематично и редовно от единна административна система, която надгражда съществуващите системи за събиране на данни в сектора.

**Планиране и остойностяване:** система за закрила на детето, която е достатъчно и ефективно финансирана чрез национални публични ресурси.

**Ангажирани хора в центъра:** система за закрила на детето, която планира, развива и подкрепя човешките ресурси в социалната сфера на национално и поднационално равнище.

Останалата част от доклада обобщава конкретни въпроси, споменати в основния текст на доклада.

Следващата секция структурира препоръките, като следва логиката: анализ → препоръка. Темите, които ще бъдат разгледани са:



АНАЛИЗ – законодателство и политики	ПРЕПОРЪКА – законодателство и политики
<p>Привеждане в съответствие с международните стандарти. Първичните правни разпоредби за закрила на детето (осигуряване на алтернативна грижа, защита от насилие) като цяло са съобразени с международните стандарти и разпоредбите им се позовават на основните принципи и разпоредби на КПД и други международни стандарти. Правните основи на Националната система за закрила на детето обаче изглежда са резултат от фрагментиран подход. С изключение на детското правосъдие и превенцията, предизвикателствата пред България по-скоро се свеждат до ефективното прилагане на правните разпоредби в работата на терен.</p>	<p><b>Фокусиране върху прилагането на действащите правни рамки:</b> акцентът понастоящем следва да бъде поставен върху осигуряването на необходимите човешки и финансови ресурси, за да се гарантира, че системата за закрила на детето функционира и ефективно осигурява закрила на децата и подкрепа за техните семейства.</p> <p><b>Изграждане на правната основа за превенция:</b> превантивната работа следва да бъде нормативно регламентирана в първичното законодателство и да бъде обезпечена с подходящи бюджетни средства. По-специално правни основи са необходими за:</p> <p><b>(1) Обща първична превенция:</b> чрез подкрепа на родителите за отглеждането на децата, позитивната дисциплина и разрешаването на конфликти; подкрепа за ранното детско развитие, особено от етапа на бременността до тригодишна възраст, за да се гарантира, че бебетата имат достъп до храна, закрила и стимулиране за здравословно развитие на мозъка.</p> <p><b>(2) Отговорност на отделните сектори за превенцията:</b> чрез определяне на ролята на здравния сектор за превенция на насилието, ранното идентифициране и насочване. Подпомагане на сектора на образованието за прилагане на мерките за превенция на насилието над деца, включени в Закона за предучилищното и училищното образование, и за ефективно изграждане на капацитета на педагогическия персонал за работа с деца и семейства за предотвратяване на насилието срещу деца. Създаване на капацитет на системата за социална закрила за превенция, ранно идентифициране на деца в рискови ситуации, незабавно насочване към ОЗД и подходящи услуги за грижа и закрила. Установяване на ефективни и ефикасни интервенции, които да предотвратят повторното извършване на престъпления от деца над минималната възраст за наказателна отговорност.</p>
<p>Разбиране на най-добрия интерес на детето. Не са определени стандартни оперативни процедури за това как да се изслушват децата, как да се взема предвид мнението им и да се оценява техният най-добър интерес. Това е оставено на добрата воля на социалните работници.</p>	<p><b>Препоръка:</b> разработване и насърчаване на стандартни оперативни процедури за консултиране с деца от всички възрасти, съобразно техните развиващите се способности и оценка на техния най-добър интерес, когато влязат в контакт със системата за закрила на детето. Изграждане на капацитета на социалните работници да прилагат съответните процедури и да наблюдават тяхното използване и ефективност.</p> <p><b>Установяване на механизми за отчетност, за да се докаже дали тези принципи се спазват.</b></p>

АНАЛИЗ - Детско правосъдие	ПРЕПОРЪКА - Детско правосъдие
<p><b>Детското правосъдие</b> продължава да бъде основна проблемна област. България многократно е призовавана от различни международни органи по правата на човека (Комитета на ООН по правата на детето, комисаря по правата на човека на Съвета на Европа) да реформира правната си рамка, като редица слабости са добре установени и могат да бъдат разделени на две групи, следвайки основните критерии за минимална възраст за наказателна отговорност (МВНО).</p> <p>Първата група отразява установените две възрасти, което понастоящем води до изключване на определени деца от системата за закрила на детето: (1) определението на „противообществена проява“ и „статусно нарушение“; (2) възможността деца под МВНО и навършили 8 години да бъдат лишавани от свобода като поправителна мярка.</p> <p>Втората група слабости може да се отдаде на системата за детско правосъдие, предназначена за справяне с наказателноотговорните деца, които са извършили престъпления: (3) липса на специализирани детски съдилища/съдебни състави и на системно обучение на всички участващи професионалисти; (4) лишаването от свобода не се използва като крайна мярка; (5) липса на ефективни мерки и услуги за рехабилитация и реинтеграция; (6) липса на безплатна правна помощ за децата; (7) непълна защита и правни гаранции за децата жертви и свидетели на престъпления.</p>	<p><b>Привеждане на правните разпоредби за детско правосъдие в съответствие с международните стандарти чрез всеобхватна реформа на детското правосъдие</b>, и по-специално:</p> <p>(1) Премахване на правните понятия „противообществена проява“ и „статусно нарушение“ в спешен порядък. Изменение на ЗБППМН, за да се гарантира, че всички деца под МВНО, които са извършили противообществени действия, се смятат за деца, нуждаещи се от закрила и подкрепа, и имат достъп до системата за закрила на детето, както и до здравни, образователни и социални услуги.</p> <p>(2) Прилагане на подходящи стандарти за оценяване и определяне на най-добрия интерес на детето, включително детско участие.</p> <p>(3) Създаване на нова система, интегрирана със СЗД, за деца в конфликт със закона (над МВНО), основана на създаването на специализирани детски съдилища/съдебни състави, специализация на всички включени професионалисти (съдии, прокурори, полиция, социални работници и др.) и тяхното системно и редовно обучение.</p> <p>(4) Създаване на система, която отклонява децата над МВНО от съдебни процедури, осигурява алтернативи за задържане, които са ефективни и ефикасни от гледна точка на рехабилитацията и реинтеграцията на децата, извършили престъпления, и която предотвратява повторното извършване на престъпления.</p> <p>(5) Изграждане на съобразена с децата система за всички деца в контакт със закона, особено за децата жертви и свидетели на престъпления.</p>



АНАЛИЗ – Насилие срещу деца	ПРЕПОРЪКА – Насилие срещу деца
<p><b>Правна рамка.</b> Необходимо е да се гарантира, че превенцията на насилието над деца е залегнала в първичното законодателство, а не само в националните политики.</p>	<p><b>Засилване на правните разпоредби за превантивни действия и прилагане на специализирани услуги за превенция и реакция срещу насилието срещу деца:</b> няма правна основа за интервенции, насочени към първична превенция на насилието срещу деца. Те са предвидени само в националните политики и не са придружени с конкретни бюджетни средства. Ето защо е необходимо годишните програми да бъдат усилени по отношение на планирането, бюджетирването и наблюдението, както и да се регламентират специализирани услуги за превенция и реакция.</p>
<p><b>Участници и структури.</b> Като част от координационния механизъм за превенцията на насилието срещу деца на местно ниво социалният работник е входната точка в рамките на ОЗД, който оценява сигнала и свиква среща с различни участници (полиция, съдия, социални услуги, образование, лекар и представител на общината). Годишните мониторингови доклади показват, че след първоначалния добър старт на координационния механизъм в страната, през последните две години се наблюдава снижаване на качеството на междуведомственото взаимодействие – създадени са по-малко мултидисциплинарни екипи, влошено е взаимодействието между членовете. В по-подробен план са идентифицирани следните слабости: (1) не всички канали за подаване на сигнали работят правилно и здравните и образователните институции подават малко сигнали; (2) участието на алтернативни участници в механизма е ограничено – и отново, ограничено е участието на представители на здравните и образователните институции, както и на доставчиците на социални услуги.</p>	<p>Подобряване на процедурните правила на мултидисциплинарните екипи, включително осигуряване на обучение и подкрепа на членовете на мултидисциплинарния екип на етапа на оценяване на сигнала за дете жертва на насилие или в риск от насилие.</p>

АНАЛИЗ – Насилие срещу деца	ПРЕПОРЪКА – Насилие срещу деца
<p><b>Ефективност на системата за закрила на детето.</b> В практиката на екипите за социална работа все още не е поставен достатъчно силен акцент върху превенцията, особено като се има предвид високото приемане на насилието от обществото. Липсват специализирани услуги относно насилието над деца. Центровете за обществена подкрепа (121 към края на 2016 г.) включват компонент за превенция и подкрепа на децата жертви на насилие, по който се осигурява социално и психологическо консултиране с продължителност 3 – 6 месеца. Съществуват няколко услуги по частна инициатива, насочени към жертви на насилие, основано на пола, но те не са признати от публичните органи. 32 непублични доставчици на социални услуги, лицензирани от председателя на ДАЗД (към края на 2015 г.), предоставят услуги за деца жертви на насилие.</p>	<p>Включване в Плана за действие към Националната програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца на мерки за укрепване и разширяване на капацитета на системата за закрила на детето за работа по промяна на негативни социални норми и нагласи. Те трябва да са насочени към родителите и полагащите грижа лица, но също така обхватът им трябва да се разшири, за да достигнат до професионалистите, които също поддържат обществените норми, оправдаващи или пренебрегващи насилието над деца.</p>
<p><b>Обезпеченост с човешки ресурси и специализирани услуги.</b> Като цяло липсва професионализация, както и специално обучен персонал, като напр. психолози, психиатри и лекари-специалисти. Няма достатъчно обучение относно реакциите при насилие или междуведомствен/интегриран подход. Предвид размера на проблема, човешките и финансовите ресурси в структурите на системата за закрила на детето са твърде оскъдни.</p>	<p>Необходимо е да се регламентират нормативно и да се обезпечат услуги, основани на доказателства, в подкрепа на децата жертви на насилие и техните семейства, които доразвиват вече апробирани и изпитани в различни области/общини услуги, и според съгласувани критерии да се определят добри практики, основани на доказателства. Такива услуги за подкрепа трябва да бъдат изградени в съответствие с техните функции, с вида подкрепа, която трябва да предоставят, с характеристиките на тяхната мултидисциплинарна структура, с това как се различават в зависимост от формите на насилие, срещу което са насочени (т.е. физическо насилие, сексуално насилие, психологическо насилие, пренебрегване и др.).</p>

АНАЛИЗ – Алтернативна грижа	ПРЕПОРЪКА – Алтернативна грижа
<p><b>Структурата за координиране на прилагането на политиката в областта на алтернативните грижи се съсредоточава по-скоро върху изоставянето, отколкото върху превенцията на разделянето на деца и родители.</b> Наредбата (вж. глава 1) обръща внимание основно на новородените и предвижда сътрудничество само между здравните институции и дирекциите „Социално подпомагане“. Налице е обща липса на междуведомствен подход и проактивна работа на терен с цел подкрепа на семейството и ранни интервенции.</p>	<p><b>Засилване на правните разпоредби, така че да отпадне необходимостта от алтернативна грижа.</b> Принципът на необходимостта все още е без силна правна основа. Няма задължителна подкрепа за родителите в тяхната роля на отглеждащи и възпитаващи деца и за позитивно дисциплиниране на децата.</p>
<p><b>Превенцията на разделянето на деца и родители все още не е напълно работеща.</b> Делът на децата, които се разделят, през годините се запазва, но те се настаняват по-скоро в приемни семейства, отколкото в резидентна грижа. Трайната бедност и липсата на подкрепа в общността все още са сред основните причини за пренебрегване от страна на родителите. Миграцията на родителите също е причина за временно пренебрегване/изоставяне. Терминологията за деца, лишени от родителска грижа – напр. „превенция на изоставянето“ спрямо „превенция на разделянето“ – се прилага двойствено.</p>	<p>Благане на повече усилия за укрепване на уменията за родителство. Ревизиране на актуалното използване на концепцията за „отговорно“ родителство и преминаване от идентифициране на недостатъците към засилване на капацитета. Необходимо е да се вложат повече усилия за премахване на <b>пречките в средата</b>, които водят до разделяне на семействата. Осигуряване на достъпни и финансово постижими универсални услуги и услуги за РДР, достъпно жилищно настаняване, връзка на закрилата на детето със социалното подпомагане, подкрепа за родителите и укрепване на доходите чрез ревизиране на схемата за помощи за деца, както и промяна на социалните норми, свързани с уврежданията, ромите и деинституционализацията.</p>
<p><b>Реинтеграцията в биологичните семейства не е постоянна в много случаи и не е непременно основана на най-добрия интерес на детето.</b> Напротив, независимо че противоречи на законодателството, понякога на всеки 6 месеца има връщане в приемна грижа, което може да бъде много вредно. Често приемните и биологичните семейства се намират в различни общини, като по този начин два ОЗД отговарят за един и същ случай и фрагментират реинтеграцията.</p>	<p><b>Необходимост от планиране на трайни решения.</b> Необходимо е да се развие капацитетът на социалните работници да оценяват капацитета на биологичните семейства за реинтегриране на децата, да проследяват биологичните семейства и да им оказват подкрепа за по-продължителен период.</p>

**АНАЛИЗ – Алтернативна грижа**

**Практиката за предотвратяване и управление на алтернативната грижа се отдалечава от модела на институционалната грижа, но все пак е необходимо да се консолидира допълнително, за да се гарантират правата на детето.** Досега деинституционализацията се фокусира по-скоро върху количеството (на децата, насочени към алтернативи на институционалната грижа), отколкото върху качеството (на тези алтернативни форми на грижа).

Въпреки че е постигнат значителен напредък в закриването на големите институции, в реинтеграцията на децата в биологичното им семейство или настаняването им в семейства на роднини или близки, в приемна грижа или за осиновяване, има деца, които все още се насочват към центрове за настаняване от семеен тип. Не всички те са напълно интегрирани в общността. Ето защо в някои случаи един вид „микроинституционализация“ (трансинституционализация) ограничава пълната интеграция в общността.

В случая на приемните семейства благосъстоянието на децата не е непременно гарантирано и не се проследява достатъчно, докато стимулите за приемна грижа изглеждат са спорни.

**ПРЕПОРЪКА – Алтернативна грижа**

**Деинституционализацията следва да премине от количество към качество.**

Настаняването в алтернативна грижа следва да се основава на първоначалната и непрекъсната оценка на най-добрия интерес на детето, трябва да има стремеж към постигане на трайно решение за всяко отделно дете и да се избягва непрекъсната смяна на настаняване и връщане на детето обратно в някое от местата, където вече е било настанено. Финансирането сега може да се измести от хардуера (сгради) към софтуера (обучения на персонала, повече служители и по-широко предлагане на услуги).

Необходимо е качеството на алтернативната грижа да бъде преразгледано чрез установяване на строги критерии за подбор и подкрепа на приемните семейства.

Необходима е комуникация за социална и поведенческа промяна сред населението, за да се насърчи социалното включване на децата, настанени в алтернативна грижа.

АНАЛИЗ – Преминаване към превенция	ПРЕПОРЪКА – Преминаване към превенция
<p>Преминаването от интервенции за реагиране към превенция все още е неизпълнена задача във всички сфери на закрилата на детето. Правните основи на превенцията започват да се появяват, но само в подзаконови актове, като например националните политики за ДИ и за превенция на насилието. Те не са придружени от необходимите инвестиции на публични ресурси.</p> <p>Превенцията на насилието например попада в три категории: първична, вторична и третична. Първичната превенция на насилието включва програми, които имат за цел да предотвратят насилието, преди някой да бъде наранен, докато вторичната и третичната превенция са онези програми, които осъществяват ранна интервенция или вървят след настъпване на насилието, като целта им е да предотвратят повторната му поява. Програмите за първична превенция обикновено включват всички хора, докато програмите за вторична и третична превенция работят с високорисковите групи, жертвите на насилие или извършителите. Програмите за първична превенция включват програми за родителство, комуникация за промяна на социалните норми, обучение на професионалисти по превенция на насилието, ранна грижа за деца и ранно детско развитие и следователно се нуждаят от включване на универсалните услуги (напр. образование и здравеопазване).</p>	<p>Интервенциите за закрила на детето следва като цяло да преминават в посока на превенция – превенция на разделяне на семейството и децата и превенция на насилието над деца. За тази цел е необходим интегриран подход на всички сектори, който да има връзка и с общинската администрация. Ефективната превенция ще изисква:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) превенцията да се включи в съществуващите координационни механизми на политическо равнище (напр. НСЗД) и на оперативно равнище (напр. координационния механизъм за взаимодействие по случаи на деца жертви или в риск от насилие), които обединяват всички участващи заинтересовани страни, включително ДАЗД, АСП, образователни и здравни институции, общини и доставчици на социални услуги;</li> <li>2) да се определят профилите на служителите за предоставяне на превантивни услуги и послания, и да се проведат съответните обучения;</li> <li>3) да се дефинират публични политики за позитивно родителство и те да са подходящо финансирани; повишаването на информираността на цялото общество и целевите интервенции трябва взаимно да се подкрепят и засилват;</li> <li>4) да се развият услуги за социална подкрепа, които предоставят на децата в риск и техните семейства преференциална възможност за определени видове подкрепа (напр. общински жилища, подкрепа за образование и образование в ранна детска възраст, професионално обучение и развитие).</li> </ol>

АНАЛИЗ – Структура на СЗД	ПРЕПОРЪКА – Структура на СЗД
<p>Като цяло липсва яснота относно междусекторния характер на системата за закрила на детето, нейните основни компоненти и функции. Това допринася също и за липсата на яснота сред публичните органи относно отговорностите за: 1) координация на политиките, координация на грижата/закрилата; 2) осигуряване на закрила на детето; 3) предоставяне на грижа/услуги; 4) разликата между: а) предоставяне на мерки за закрила; и б) наличие на орган в рамките на изпълнителната власт, който да осигурява правата на децата.</p> <p>Противно на многосекторния мандат съгласно ЗЗД и международните стандарти, в България закрилата на детето остава основна отговорност на Министерството на труда и социалната политика. С изключение на Министерството на образованието (Закон за предучилищното и училищното образование), тази отговорност не е залегнала в секторните закони и подзаконовите актове.</p>	<p><b>Осъзнаване на хоризонталния характер на закрилата на детето.</b> Закрилата на детето формално е правно задължение на множество сектори съгласно ЗЗД и по същество може да бъде постигната единствено посредством координираните усилия на цялото правителство.</p> <p>Разработване на нормативни актове, реформиране на съществуващите секторни политики и формулиране на протоколи, за да се осигури на практика закрилата на детето във всички релевантни министерства, включително МЗ, МОН и МВР.</p>
<p>Координацията на политиката се осъществява чрез ДАЗД и Националния съвет за закрила на детето – НСЗД (чл. 18 от ЗЗД). В съвета няма достатъчно представителство на общините, въпреки нарастващата им роля. За разлика от много други съвети по различни политики, този съвет не се председателства от заместник министър-председател, което намалява политическата ангажираност с неговите решения. Правилникът за дейността му не винаги води до консенсус, като се вземат предвид становищата на всички заинтересовани страни.</p>	<p>По-силният политически ангажимент – чрез възлагане на председателството на НСЗД на заместник министър-председател – би трябвало да работи за съвместна координация между държавните структури и за преодоляване на практиката на изолирани дейности и конкурентна динамика.</p> <p>Повишаване в НСЗД на ролята на общините, доставчиците на социални услуги и гражданското общество.</p>

## АНАЛИЗ – Структура на СЗД

Органът в рамките на изпълнителната власт за осигуряване на правата на децата е ДАЗД. ДАЗД обаче отговаря и за осигуряване на качеството на социалните услуги, също както и Инспекторатът на АСП. Аналогично както ДАЗД, така и Инспекторатът на АСП имат функции за наблюдение и контрол по отношение на ОЗД/АСП и доставчиците на социални услуги. Напоследък, с приемането на новия Закон за социалните услуги, мандатът на ДАЗД е допълнително отслабен, а функциите по наблюдение и контрол вече са възложени на (бъдещата) Агенция за качеството на социалните услуги (АКСУ) и общините. Въпреки множеството контролни институции дейностите за контрол не са координирани, сравнително малък брой доставчици на социални услуги са обект на проверки, а проверките на ОЗД и на доставчиците на социални услуги не се фокусират върху резултатите на случаите за закрила на децата, а се съсредоточават върху спазването на административните процедури. ДАЗД има както символната функция да утвърждава ангажираността на държавата с правата на децата, така също и конкретен мандат да наблюдава реализирането на правата съгласно КПД на равнището на политиките и на равнището на отделните случаи.

Липсата на политическа тежест и ресурси оставя без отговор въпроса за разделението на отговорностите и изпълнителните правомощия между органите. Не е ясно кой отговаря за осигуряване на качеството на социалните услуги, за контрола върху управлението на случаите, и кой гарантира децата да бъдат консултирани и представени.

Ограничените ресурси както в инспектората на АСП, така и в ДАЗД водят до това проверките да се извършват по-скоро по документални свидетелства, отколкото като се разглеждат проверяваните случаи по същество. По време на проверките не се правят консултации със семейства и деца. Социалните работници се възприемат по-скоро като администратори на случаи, отколкото като управляващи случаите, които трябва да посрещнат основните потребности на децата и семействата. Акцентът на контрола е върху това дали мерките, предвидени в плана за действие, са изпълнени, а не дали са изпълнили предназначението си и са подобрили положението на детето.

ДАЗД следва да води процеса за разработване на механизъм за координиране и съгласуване и доколкото е възможно, диференциране на проверките и контрола на качеството, които ще бъдат предприети от ДАЗД, Инспектората на АСП, АКСУ и общините.

ДАЗД следва да играе водеща роля също в разработването на план и рамка за мониторинг и оценка, чрез набор от показатели на основата на качествени данни, осигурени от всички съответни заинтересовани страни. Наличието на такива данни би овластило ДАЗД да подобрява планирането, формулирането на политики, предложенията за разпределение на бюджетния ресурс, анализа и прегледа на политиките и оценяването на програмите в национален план.

## ПРЕПОРЪКА – Структура на СЗД

**ДАЗД трябва да запази ключовата си роля в процеса на закрила на децата.** Независимо от създаването на Агенция за качество на социалните услуги и преминаването на част от отговорностите от ДАЗД към новата агенция, ДАЗД трябва да запази водеща роля като структура, която ръководи координацията на процесите по изготвяне на политики, контрола на защитата на правата на децата и е движеща сила за подобряване на системата и политиките за закрила на детето посредством контрол, наблюдение и анализ.

## АНАЛИЗ – Структура на СЗД

**Координация с общините.** АСП има мандат да координира предоставянето на грижи и закрила на детето. Липсата на координация е свързана и с централизацията/децентрализацията на политиките, бюджетите и услугите. ОЗД се управляват от централно равнище. Към общините е преминала само отговорността за алтернативните услуги и ДДЛРГ. Между ОЗД и общинските администрации съществува обаче недобре функционираща връзка. В началото на реформата за деинституционализация, за да се компенсира липсата на капацитет на общините, е взето решение предоставянето на услугите да се възложи на НПО („Реформа за повишаване благосъстоянието на децата в България“ – пилотен проект, финансиран от СБ). Това е допринесло за развитие на сектор на НПО за услуги за закрила на детето. Понастоящем предоставянето на услуги е организирано по различен начин в различните общини – на някои места общините възлагат изцяло предоставянето на услуги на НПО/частни доставчици, на други места общините са решили да изпълняват услугите, като създадат свои собствени структури. Не всички институции са прехвърлени към общините едновременно. Отговорността за домовете за деца с увреждания е прехвърлена на общините през 2003 г., докато отговорността за ДДЛРГ е предоставена на общините едва през 2007 г. Отговорността за ДМСГД и досега е на Министерството на здравеопазването. Няма областни услуги, тъй като няма областна администрация, към която да бъдат организирани такива услуги. От гледна точка на механизмите за наблюдение и контрол се наблюдава припокриване на отговорностите за контрол върху спазването на критериите и стандартите на социалните услуги – за това отговаря както ДАЗД, така и инспекторатът на АСП. Съгласно новия закон за социалните услуги общините ще имат още по-големи функции за контрол на качеството и ефективността на местните социални услуги за деца. Повечето общини нямат капацитет да осъществяват ефективен контрол на местните социални услуги, особено по-малките, които са с ограничени ресурси и малък брой служители. Докато подобряването на административния капацитет на общините за наблюдение и контрол остава в компетенцията на самите общини и вероятно ще бъде ограничено поради финансови или други причини, АКСУ и АСП могат да улеснят, рационализират и координират тези припокриващи се контролни дейности, като инвестират в интегрирани информационни системи и платформи за управление на случаи и контрол, което би позволило на всички контролиращи институции да осъществяват по-целенасочени и ефективни проверки и контрол.

## ПРЕПОРЪКА – Структура на СЗД

Новата Агенция за качеството на социалните услуги (създадена със Закона за социалните услуги) може да преодолее тези многобройни припокривания, като концентрира контрола върху качеството на социалните услуги.



АНАЛИЗ – Закрилата на детето на практика	ПРЕПОРЪКА – Закрилата на детето на практика
<p><b>Управление на случаи. Съществуващата практика при управление на случай не отразява и не превръща съществуващите насоки за прилагане в разработване на системи, процедури и протоколи. Не са ясни ролите на някои действащи лица, както публични, така и частни, които са одобрени публично.</b></p> <p><b>Социалните работници поставят прекалено голям акцент върху административните задачи. Множество необходими формуляри и липса на яснота как прегледът на досиетата да стане отправна точка, за да се предприемат действия или да се вземат решения на по-високо ниво. Оперативното сътрудничество на общинско равнище съществува, но все още няма достатъчно съвместни действия (състоянието е по-добро с правосъдието и правоприлагането и не толкова добро със здравеопазването и образованието).</b></p>	<p>Съществуващите насоки за управление на случай следва да включват елементи на осигуряването на качество, свързани с резултатите за децата, с измерими и проследими цели и дейности, конкретизирани в индивидуалните планове за грижа, които предвиждат също представителство и системно участие на семействата и децата.</p> <p>Сектори около системата за закрила на детето, като правосъдието, полицията, здравеопазването, образованието, социалната закрила, трябва да подобрят и формализират своето сътрудничество на местно равнище с ОЗД, за да подпомогнат ранното идентифициране на потенциална уязвимост при семействата и децата, с цел да се избегне прибегването до интервенции едва когато положението вече е станало толкова тежко, че да привлече вниманието на полицията или на социалната система.</p>
<p>Законовата основа за координационните механизми и интерпретирането ѝ в практиката е неясна поради определенията „в риск“, използвани в ЗЗД за децата и родителите в уязвимо положение.</p>	<p>Преглед и преработване на оперативните определения „в риск“ с ясни роли и отговорности, включително управление на случай/координационен орган за осигуряване на ефективен и ефикасен начин на работа и използване на наличните ресурси. По определени теми или в определени случаи (напр. по механизма за обхват и задържане на децата и учениците в училище) водещият случай или координираща агенция може да не са социалните работници от ОЗД. Ако суверенната функция на държавата (задължението) за закрила на детето е гарантирана, понякога задачите за управление на случая може да бъдат изпълнявани от общината, от представители на образователната система, от социалните услуги и т.н. По този начин ОЗД се освобождават и получават подкрепа за ефективно изпълнение на ролята си на управляващи случаи за най-уязвимите, високорискови и сложни случаи.</p>
<p>Липсата на интегритет, политическите намеси в кадровите решения и злоупотребата с ресурси влошават качеството на услугите.</p>	<p>Професионалното развитие и процесите на подбор на персонала на местно равнище следва да бъдат защитени от политически намеси. За да се гарантира това, повишаването в длъжност началник на ОЗД трябва да бъде строго основано на достатъчен брой години професионален опит в системите на АСП/ДАЗД.</p>

АНАЛИЗ – Човешки ресурси	ПРЕПОРЪКА – Човешки ресурси
<p><b>Квалификация и обучение.</b> Ниските изисквания за квалификация, съчетани с недостатъчно обучение, водят до липса на специализация на социалните работници в областта на закрилата на детето. Общото изискване за квалификация е завършено средно образование. Въпреки че 90% от социалните работници на АСП са с висше образование, при 1/3 от тях това образование не е свързано със социалната работа. Привличането в АСП на висшисти, завършили социална работа, е предизвикателство в някои части на страната. За служителите на АСП няма официално изискване за първоначално обучение, както и утвърдено обучение за професионално развитие за подпомагане на социалните работници по време на кариерата им в АСП. Около 42% от социалните работници на АСП не са преминали обучение, когато са започнали работа, докато по-голямата част от тях са участвали в различни еднократни обучения на определена тема, провеждани от НПО или АСП. АСП няма капацитет да предлага супервизия и интервизия на социалните работници. Само 34% от социалните работници са получавали някакъв вид супервизия.</p>	<p><b>Професионализиране на социалната професия и превръщането ѝ в официално призната професия.</b> Следва да бъдат предприети стъпки за подобряване на първоначалното обучение и на възможностите за продължаващо обучение на работещите. Това може да бъде направено или чрез разработване и въвеждане на задължително първоначално обучение за служителите на АСП (провеждано от самата АСП или възлагано на университети), или чрез алтернативни подходи, като въвеждане на система за регистрация (записване в система за проследяване), за сертифициране (доказателство за компетентност в определена област) или за лицензиране (правно одобрение за участие в професионална практика).</p> <p>Правителството следва да работи с университетите, за да се повишат качеството и привлекателността на съществуващите университетски програми по социалната работа.</p> <p>Повишаване на минималните изисквания за квалификация на социалните работници, работещи с деца, като се включи минимално изискване за висше образование или друг трудов опит, който да има отношение към предстоящата работа.</p>
<p><b>Набиране и задържане на персонал.</b> Текущото на новоназначените служители е сериозен проблем. Увеличаването на заплатите на учителите е станало причина за една скорошна тенденция сред някои квалифицирани кадри да напускат. По-голямата част от социалните работници имат средно над 3 години опит. Не съществуват ясни перспективи за професионално кариерно развитие на социалните работници, тъй като не е въведена длъжност „старши социален работник“, а критериите за повишение до „главен социален работник“ или началник на ОЗД не са ясно определени.</p>	<p>(1) Въвеждане на функционираща концепция за кариерно развитие, основана на ясни правила за професионално израстване и професионално развитие. Тя следва да се основава на обективна система за оценка на персонала, която включва критерии, свързани с насърчаването на качествена работа в интерес на детето.</p> <p>(2) Следва да се осигури адекватно финансиране на системата, като се гарантира, че заплатите на социалните работници са съпоставими с повишаването на жизнения стандарт в страната и с възнаграждението в здравната и образователната система. Осигуряване на адекватно финансиране на всекидневните дейности на социалните работници.</p> <p>(3) Задържане на работната сила в социалната сфера чрез осигуряване на подкрепа за справяне със стреса, свързан с работата (супервизия, ясна длъжностна характеристика, осигуряване на баланс между професионалния и личния живот), и популяризиране на обществения образ на работещите в социалната сфера.</p> <p>(4) <b>Необходимо е да се предприемат допълнителни мерки за професионалното развитие на служителите и за осигуряване на възможности за продължаващо обучение.</b> АСП следва да изпълни законовото изискване да създаде ефективна система за въвеждащо обучение, което има за цел да осигури обща и специализирана подготовка на новоназначения персонал. <b>Съществуващата практика за обучение на работното място би могла да бъде оформена законово.</b></p>

**АНАЛИЗ – Човешки ресурси**

Работно натоварване. Липсва ясно разбиране и стандарти за натовареността на социалните работници в АСП. Средната натовареност според критериите „открит случай“ е 40. Това е много повече от 30 случая – брой, който повечето социални работници намират за подходящ. Настоящата концепция за натовареност не разглежда в достатъчна степен сложността на случаите, нито различните други дейности, в които участват социалните работници. Налице е също значителна разлика в натовареността сред ОЗД, до голяма степен поради липсата на цялостна оценка и метод за преценка на потребностите на ОЗД от персонал.

Супервизия и наблюдение на изпълнението. Настоящата система за наблюдение и контрол на работата на социалните работници включва множество институции (ДАЗД, АСП, Инспекторат на АСП) и нива (началник ОЗД, ДСП, РДСП). Контролът е до голяма степен формален и ограничен до процедурен и административен контрол, а не до контрол на резултатите за семейства и деца. Ограниченият капацитет на ДАЗД и Инспектората на АСП изисква нов подход, насочен на първо място към резултатите, а не към процесите. Структурите за наблюдение и управление в ОЗД са неподходящи, тъй като началниците на ОЗД отговарят за управлението на 10, 15 или дори повече социални работници, а на няколко места – и за над 1000 случая годишно.

**ПРЕПОРЪКА – Човешки ресурси**

**Разработване на методика за оценка на потребностите от персонал, която трябва да се съсредоточи върху различията между отделите „Закрила на детето“** на базата на широк кръг критерии, включително работно натоварване (брой случаи), демографски критерии, урбанизация и гъстота на населението и т.н. Тази методика може да послужи като инструмент за по-добро планиране на работната сила и разпределяне на адекватен брой социални работници в отделите „Закрила на детето“.

**Разработване на нова методика за оценка на натовареността на социалните работници въз основа на комбиниран индекс, който взема предвид всички ключови работни дейности и тяхната сложност.**

Контрол и наблюдение на работата на човешките ресурси в социалната сфера. **Фокусът на наблюдението не трябва да бъде върху проверките на документи, а върху съществените резултати от работата по случаите.** Капацитетът на АСП и ДАЗД за наблюдение върху социалните работници може да бъде подобрен чрез допълнителни инвестиции в информационни системи, което да позволи автоматизирана проверка на административните и процедурните въпроси.

Прякото ръководство и контролът на ниво ОЗД следва да бъдат засилени чрез въвеждане на структури (напр. сектори) в големите ОЗД – с над 10 социални работници, или чрез разширяване на отговорностите и правомощията на главния социален работник да взема решения, да наблюдава работата и да управлява случаи на социални работници.

АНАЛИЗ – Информационни системи за управление	ПРЕПОРЪКИ – Информационни системи за управление
<p><b>Паралелни и изолирани системи за управление на информацията. АСП и ДАЗД са създали вътрешна система за управление на случаите за закрила на детето, която все още зависи в значителна степен от работата с документация на хартия. Тези системи не комуникират помежду си и не са изградени технологично така, че да генерират справки и да извличат качествени данни, които да позволят същинско проследяване на отделните случаи.</b></p>	<p>АСП трябва да инвестира в по-нататъшното развитие на ИИС, за да я превърне в система, която позволява: 1) ефективно управление на случаите; 2) наблюдение и контрол на социалните работници; 3) наблюдение на работата на ОЗД; 4) управление на информацията и знанията, необходими за вземане на решения и публична отчетност; 5) интегриране с други системи и разширяване, за да се включат и други институции.</p> <p>Новата Агенция за качество на социалните услуги, създадена с новия Закон за социалните услуги, трябва да разреши тези многобройни припокривания, като концентрира контрола върху качеството на социалните услуги.</p>
<p><b>Ключови данни не се събират систематично и няма достъп до информация за мобилизирането на услугите за превенция и закрила, както за целите на по-доброто планиране, така и за поемане на отговорност пред широката общественост.</b></p>	<p>Отключване и оползотворяване на потенциала на Интегрираната информационна система на АСП за целите на планирането, управлението на човешките ресурси и по-широката отчетност.</p>

Финансиране на системата за закрила на детето

АНАЛИЗ – Финансиране	ПРЕПОРЪКА – Финансиране
<p>Настоящият анализ показва, че информацията за общата сума на ресурсите, инвестирани в системата и услугите за закрила на детето, е ограничена, тъй като няма яснота за финансовите и материалните ресурси, които инвестират общините и партньорите от НПО.</p>	<p><b>Властите следва да разработят механизъм за редовна оценка на това в какъв обем и колко ефективно се инвестират ресурсите в децата като цяло и в децата в риск.</b></p> <p><b>Централните и общинските власти следва да започнат обсъждане на приноса на общинските власти в делегираните социални услуги, да се съсредоточат върху ресурсите, необходими на общините за изпълнение на задачите по контрола, възложени им по новия Закон за социалните услуги, и върху опита на общините в управлението на социални услуги.</b></p>
<p>Съществуват обаче основателни признаци, че общите инвестиции са твърде ниски. Съгласно настоящата оценка приетите държавни стандарти успяват да покрият само базисните нужди на децата.</p>	<p>Механизмът за редовна оценка на финансирането <b>би осигурил информация за разработване на модел за финансиране на социалните услуги.</b> Добрата система трябва да се основава на финансиране на действителните нужди на децата в социалните услуги, като напр. нуждите от психологическа подкрепа, рехабилитация, правна консултация.</p> <p><b>Прилагането на новия подход за финансиране на социалните услуги съгласно Закона за социалните услуги следва да върви ръка за ръка с подобряването на информационното управление на случаите за закрила на детето, както и с подобряване на оценката на риска и методиките за стандартите за качество.</b></p> <p><b>Поетапно съизмерване на заплатите в АСП и социалните услуги с тези в системата на образованието. В допълнение, цялостният бюджет в системата на закрила на детето трябва да бъде балансиран, за да се гарантира качеството на управлението на случаи за закрила на детето.</b></p>
<p>Трудно е също така да се констатира до каква степен финансирането от ЕС на практики на иновативни социални услуги е устойчиво и е довело до последващото им одобряване и приемане.</p>	<p>Вече се определят приоритетите за финансовия период 2020 – 2027 г., като основният акцент следва да бъде поставен върху подобряване на качеството на социалните услуги и управлението на случаи.</p>

## План за действие

Докладът завършва с предложение за разработване на пътна карта като конкретен план за действие за по-нататъшно укрепване на капацитета на системата. Необходимо е да се обърне внимание както на разработването на цялостна визия за цялата система, така и на много спешни мерки. Тези краткосрочни и дългосрочни цели и дейности ще определят плана за действие. Таблицата по-долу показва някои възможни точки за действие на база на изводите и препоръките от доклада. Разработването на подробна пътна карта ще изисква пълна ангажираност от всички участници, политическа ангажираност и техническа осъществимост.

[Пример]	Краткосрочни (шест месеца)	Средносрочни (1 – 2 години)	Дългосрочни (2 – 4 години)
<i>Законодателство</i>	Премахване на правните понятия за „антисоциално поведение“ и „статусни престъпления“.	Продължаване/рестарт на реформата в областта на правосъдието за деца.	Изграждане на правна основа за превенция чрез дефиниране на обща първична превенция и конкретно определяне на отговорностите по сектори.
<i>Структура</i>	Преглед на капацитета и ефективността на НСЗД и създаване на оперативен междуведомствен диалог по ЗД.	Осигуряване на координация между ОЗД и общините, в съответствие с техните компетентности, която да е адаптирана към условията съответно в градски и селски райони.	Потвърждаване на мандата на ДАЗД и отпускане на достатъчно финансови средства. Разграничаване на ролята ѝ от ролите на Инспектората на АСП и на АКСУ.
<i>Практика</i>	Преглед на съществуващите практики за управление на случаи и подобряване на използването на протоколи и насоки с фокус върху качеството и резултатите за децата.	Да се определят общи рамки за компетентности за работа с деца и родители, валидни за различни професионалисти и сектори.	Оптимално включване на закрилата на детето в предоставянето на всички масови услуги.
<i>Човешки ресурси</i>	Разработване на нова методика за оценка на натоварването на социалните работници и специална стратегия за преквалификация и мотивация на персонала (вкл. преглед, заплати, условия на работата и т.н.).	Определяне и повишаване на изискванията за минимална квалификация за социални работници и разработване на планове за въвеждане и обучение.	Професионализиране на работната сила в социалната сфера с развиване на професионални стандарти и придобиване на обществено признание.
<i>Финансиране</i>	Определяне на методи за оценка на пълните/общите разходи за ЗД.	Систематично откриване на недостига на ресурси.	Последователно повишаване на бюджетните средства за ключовите сектори на закрилата на детето.
<i>Управление на данни</i>	Насърчаване на премиранане към дигитална обработка/поддържане на досиета.	Инвестиране в ИИС на АСП и междуведомствена оперативна съвместимост, по-специално с ДАЗД.	Генериране на доказателства за планиране на работната сила и наблюдение на политиките.

# БИБЛИОГРАФИЯ

---

## Законодателство, политики, наредби

### Законодателство

- ПрРБ (Правителство на Република България), 1958 г., *Закон за борба срещу противообществените прояви на малолетните и непълнолетните*, София
- ПрРБ, 1968, *Наказателен кодекс*, София
- ПрРБ, 1991, *Конституция на Република Българи*, София
- ПрРБ, 1998, *Закон за социалното подпомагане*, изм. и доп. 2019 г., София
- ПрРБ, 1999, *Закон за държавния служител*, София
- ПрРБ, 2000, *Закон за закрила на детето*, София
- ПрРБ, 2006, *Наказателно-процесуален кодекс*, София
- ПрРБ, 2009, *Семеен кодекс*, ДВ, бр. 47, София
- ПрРБ, 2005, *Закон за защита от домашното насилие* (загл. изм. – ДВ, бр. 102 от 2009 г., в сила от 22.12.2009 г.), София
- ПрРБ, 2016, *Закон за предучилищното и училищното образование*, обн. ДВ, бр.79 от 13 октомври 2015 г., София
- ПрРБ, 2019, *Закон за социалните услуги*, София
- ПрРБ, 2002, *Закон за семейни помощи за деца*, изм. и доп. ДВ, бр.35 от 30 април 2019 г.

### Подзаконовни актове

- ПрРБ, 1998, *Правилник за прилагане на Закона за социално подпомагане*
- ПрРБ, 2001, *Устройствен правилник на Държавната агенция за закрила на детето*, Приложение № 1 към чл. 1 на ПМС № 38 от 15.02.2001 г.
- ПрРБ, 2003, *Устройствен правилник на Агенцията за социално подпомагане*, приет с ПМС № 25 от 07.02.2003 г.
- ПрРБ, 2003, *Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето*, приет с ПМС № 153 от 14.07.2003 г., София
- ПрРБ, 2003, *Наредба за специализирана закрила на деца на обществени места*, ДВ, бр.68, приета с ПМС № 165 от 25.07.2003 г., София
- ПрРБ, 2003, *Наредба за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция*, приета с ПМС № 181 от 11.08.2003 г., изм. и доп. от 7 май 2019 г., София
- ПрРБ, 2003, *Наредба за условията и реда за осъществяване на закрила на деца с изявени дарби*, приета с ПМС № 298 от 17.12.2003 г., изм. и доп. ДВ, бр.36 от 25 април 2014 г., София
- ПрРБ, 2006, *Наредба за условията и реда за кандидатстване, подбор и утвърждаване на приемни семейства и настаняване на деца в тях*, приета с ПМС № 314 от 04.12.2006 г., София
- ПрРБ, 2009, *Устройствен правилник на Министерството на труда и социалната политика*, приет с ПМС № 266 от 10.11.2009 г., София
- ПрРБ, 2010, *Наредба за условията и реда за водене и съхраняване на регистрите за пълно осигуряване*, издадена от министъра на труда и социалната политика, изм. и доп. ДВ, бр.39 от 14 май 2019 г., София
- ПрРБ, 2012, *Наредба за кариерно развитие на социалните работници в Агенцията за социално подпомагане*, издадена от министъра на труда и социалната политика, София.
- ПрРБ, 2012, *Наредба за условията и реда за оценяване изпълнението на служителите в държавната администрация*, приета с ПМС № 129 от 26.06.2012 г., изм. и доп. ДВ, бр.27 от 15 март 2013 г.
- ПрРБ, 2013, *Наредба за критериите и стандартите за социални услуги за деца*, приета с ПМС № 256 от 07.11.2003 г., София
- ПрРБ, 2016, *Наредба за държавните изисквания за придобиване на професионална квалификация „учител“*, приета с ПМС № 289 от 07.11.2016 г., София

ПрРБ, 2017, *Постановление № 332 от 22 декември 2017 г. за изпълнението на държавния бюджет на Република България за 2018 г.*, София.

ПрРБ, 2019, *Постановление (ПМС) № 104 от 2 май 2019 г. за изменение и допълнение на Наредбата за условията и реда за осъществяване на мерки за предотвратяване изоставянето на деца и настаняването им в институции, както и за тяхната реинтеграция*, приета с Постановление № 181 на Министерския съвет от 2003 г. (ДВ, бр. 74 от 2003 г.), обн. ДВ, бр.37 от 7 май 2019 г.

ПрРБ, 2004, *Указ № 904 от 28.12.1963 г. за борба с дребното хулиганство*, София

### Стратегии, планове и програми

ПрРБ, 2008, *Национална стратегия за детето, 2008 – 2018 г.*, обн. ДВ, бр.14 от 12 февруари 2008 г., София

ПрРБ, 2010, *Национална стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ 2010 – 2025 г.*, София

ПрРБ, 2010, *План за действие за изпълнението на Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“*

ПрРБ, 2011, *Концепция за държавна политика в областта на правосъдието за детето*, София

ПрРБ, 2012, *Национална стратегия на Република България за интегриране на ромите (2012 – 2020)*, София

ПрРБ, 2013, *План за действие за изпълнение на концепция за държавна политика в областта на правосъдието за детето*, София.

ПрРБ, 2014, *Национална стратегия за дългосрочна грижа*, София, ([strategy.bg/filehandler.ashx?fileid=9432](http://strategy.bg/filehandler.ashx?fileid=9432))

ПрРБ, 2015/2016/2017, *Национална програма за закрила на детето*, София [годишен цикъл на планиране]

ПрРБ, 2016, *Програма за управление на Правителството на Република България за периода 2017 – 2021 г.*

ПрРБ, 2015, *Актуализирана стратегия за продължаване на реформата в съдебната система*, София

ПрРБ, 2016, *Актуализиран план за действие за изпълнение на националната стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България“*, приет с ПМС №859 от 13 октомври 2016 г., София

ПрРБ, 2017, *Национална програма за превенция на насилието и злоупотребата с деца 2017 – 2020*, София

ПрРБ, 2017, *Проект на план за действие за периода 2018-2021 г. за изпълнение на националната стратегия за дългосрочна грижа*, София

ПрРБ, 2018, *Европа 2020: Национална програма за реформи, актуализация за 2018 г.*, София

### Методики, ръководства за условията и начина на предоставяне на услугите

ДАЗД, *Методическо ръководство по превенция на изоставянето на деца на ниво родилен дом* ([ksuds-plovdiv.org/documents/Metodi4esko-1.pdf](http://ksuds-plovdiv.org/documents/Metodi4esko-1.pdf))

ДАЗД/АСП, 2009b, *Методика за условията и начина на предоставяне на социалната услуга „Център за работа с деца на улицата“*, София, ([asp.government.bg/documents/20181/103247/street\\_children\\_guidelines\\_final.doc/6e14bf49-7154-44f6-bc74-994d677267c2](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/street_children_guidelines_final.doc/6e14bf49-7154-44f6-bc74-994d677267c2))

ДАЗД/АСП, 2010a, *Методика за управление на случай за закрила на дете в риск от отдел „Закрила на детето“*, София, ([asp.government.bg/documents/20181/103247/metodika\\_zu\\_upr.pdf/506ccc9f-8435-4dc6-af19-6019a318780e](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/metodika_zu_upr.pdf/506ccc9f-8435-4dc6-af19-6019a318780e))

ДАЗД/АСП, 2011, *Методика за условията и начина на предоставяне на социалните услуги в център за обществена подкрепа*, София, ([asp.government.bg/documents/20181/103247/COP2011.pdf/cd9b2fc0-d927-4442-87e1-3c294c8ca643](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/COP2011.pdf/cd9b2fc0-d927-4442-87e1-3c294c8ca643))

ДАЗД/АСП, 2012b, *Методическо ръководство за условията реда за предоставяне на социалната услуга „Кризисен център“*, София, ([asp.government.bg/documents/20181/103247/metodika\\_Krizisen\\_centar.tif/27eb5005-fd30-4e35-ba33-4e6462954dde?t=1515073590024](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/metodika_Krizisen_centar.tif/27eb5005-fd30-4e35-ba33-4e6462954dde?t=1515073590024))

АСП, 2012a, *Методология на процедурата по възлагане управлението на социални услуги – делегирани от държавата дейности, чрез конкурс*, София, ([asp.government.bg/documents/20181/103247/Picture35+001.tif/decbc3ae-fcfd-4e6f-8651-ddd465ab055a?t=1495704992003](http://asp.government.bg/documents/20181/103247/Picture35+001.tif/decbc3ae-fcfd-4e6f-8651-ddd465ab055a?t=1495704992003))

ДАЗД/АСП, 2013, *Методическо ръководство за условията и реда за предоставяне на социалната услуга „Център за социална рехабилитация и интеграция“*, (asp.government.bg/documents/20181/103247/METODIKA\_CSRI\_final\_30+08+2013.doc/5716960f-df86-487b-a4ec-b985de73a999)

ДАЗД/АСП, 2014b, *Методическо ръководство за условията и реда за предоставяне на социалната услуга „Център за настаняване от семеен тип за деца и младежи“*, София, (asp.government.bg/documents/20181/103247/20140228124406.pdf/ad2ffb20-c9cc-4409-a012-49736e3afd04)

ДАЗД/АСП, 2014a, *Методика за условията и начина на предоставяне на социалната услуга „Приемна грижа“*, (asp.government.bg/documents/20181/103247/Methodika.rar/38d39b96-6291-4e53-ade5-a39fea0a2620)

АСП, 2016a, *Методическо ръководство за изготвяне на индивидуална оценка на потребностите от подкрепа и индивидуален план за подкрепа и ползване на социални услуги – делегирани от държавата дейности*, (asp.government.bg/documents/20181/103247/CC122112016.pdf/287d28e1-6e8c-4c6a-b5d3-29c45971614d)

АСП, 2016b, *Методика за определяне на индивидуалните потребности на хората с трайни увреждания* (asp.government.bg/documents/20181/103247/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0+%D0%B7%D0%B0+%D0%BE%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D0%BD%D0%B0+%D0%BD%D0%B0+%D0%B8%D0%BD%D0%B4%D0%B8%D0%B2%D0%B8%D0%B4%D1%83%D0%B0%D0%BB%D0%BD%D0%B8%D1%82%D0%B5+%D0%BF%D0%BE%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8.rar/69c599aa-7d7a-4524-9950-b155dc00afc5).

АСП, 2018a, *Методика за условията и начина на предоставяне на социалните услуги в Център за обществена подкрепа (ЦОП), актуализирана*, (asp.government.bg/documents/20181/103247/%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D0%BA%D0%B0++%D0%A6%D0%9E%D0%9F-09.2018+%D0%B3..pdf/b67d9eac-f498-4ef2-aa69-aea1599fbd7d)

АСП, 2018b, *Методическо указание за уеднаквяване на практиката при прилагане на Закона за социално подпомагане и правилника за прилагането му*, (asp.government.bg/documents/20181/103247/9100-0008+-+metod.ykazanie.rar/04b42f1f-0560-4697-b0ec-cf51b21b29fd)

ДАЗД, 2018c, *Методика за условията и начина на предоставяне на социалната услуга звено „Майка и бебе“*, София, (asp.government.bg/documents/20181/103247/MBU\_guidelines\_10.08.2007\_SS.doc/8b9dc414-57f4-4737-bf00-ab0378c38e0e)

## Литература

AfHR and BGRF, 2017, *Bulgaria's Compliance with the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – Suggested List of Issues Relating to Violence Against Women*, София, (tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=INT%2FCEDAW%2FICS%2FBGR%2F29043&Lang=es).

Akesson, B. 2016, *The Social Service Workforce as Related to Child Protection in Southeast Europe: A Regional Overview. Child Protection Hub for South East Europe* ([http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2016/09/regional\\_report\\_final.pdf](http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2016/09/regional_report_final.pdf))

Алфа Рисърч, 2018, *Проучване на тема: „Деинституционализация на децата в България – поглед отвън и отвътре“* [предстоящо], София

Баева, С., 2014, *Деца, лишени от свобода в Централна и Източна Европа: между наследството и реформата*, Български хелзинкски комитет, София

Bernard van Leer Foundation, 2011, *Hidden violence: protecting young children at home. Early childhood matters* (bernardvanleer.org/publications-reports/hidden-violence-protecting-young-children-at-home/)

БХК (Български хелзинкски комитет), 2011a, *Ромските деца в риск и системата за закрила на детето в България* (<https://issuu.com/bghelsinki/docs/bhk-2-11-bg>)

БХК, 2011b, *Submission to the Human Rights Committee Regarding the Consideration of the Third Periodic Report of Bulgaria*, София ([www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngo/BHC\\_Bulgaria\\_HRC102.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/docs/ngo/BHC_Bulgaria_HRC102.pdf))

БХК, 2014, *Деца, лишени от свобода в Централна и Източна Европа: между наследството и реформата*, София ([http://bghelsinki.org/media/uploads/documents/reports/special/bhc\\_2014\\_children\\_deprived\\_from\\_liberty\\_bg.pdf](http://bghelsinki.org/media/uploads/documents/reports/special/bhc_2014_children_deprived_from_liberty_bg.pdf))

БХК, 2016, *Правата на човека в България през 2017 г.*, София ([https://www.bghelsinki.org/media/uploads/annual\\_reports/annual\\_bhc\\_report\\_2017\\_issn-2367-6930\\_bg.pdf](https://www.bghelsinki.org/media/uploads/annual_reports/annual_bhc_report_2017_issn-2367-6930_bg.pdf))

БХК, 2017a, *Alternative Report about the Rights of Persons with Disabilities in Bulgaria under the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, София (tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared Documents/BGR/INT\_CRPD\_ICO\_BGR\_27646\_E.pdf)



БХК, 2017b, *Alternative Report on the Implementation of the UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – Bulgaria*, София (tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/BGR/INT\_CAT\_CSS\_BGR\_29219\_E.pdf)

Богданов, Георги и Боян Захариев, 2015, *Challenges Facing Deinstitutionalisation of Children in Bulgaria – ESPN Flash Report 2015/42*, Brussels (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=14317&langId=en%0A)

Богданов, Георги и Боян Захариев, 2016, *Investing in Children in Bulgaria : Where Are the Parents ? ESPN Flash Report (41)* (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16072&langId=en)

Богданов, Георги и Боян Захариев, 2017, *Bulgaria lacks services for unaccompanied and separated minors – ESPN Flash Report 2017/34* (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17849&langId=en)

Богданов, Георги и Боян Захариев, 2018a, *Bulgaria: The Never-Ending Reform of Social Support for People with Disabilities*, Brussels

Богданов, Георги и Боян Захариев, 2018b, *Tracking School Dropouts in Bulgaria*. Brussels. (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19725&langId=en)

Богданов, Георги и Боян Захариев, 2018c, *Bulgaria : The never-ending reform of social support for people with disabilities*, Brussels, (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=20070).

Богданов, Георги и Лидия Георгиева. 2018. *ESPN Thematic Report on Challenges in Long-Term Care - Bulgaria*. Brussels. (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=19840&langId=en)

Богданов, Георги, 2017, *ESPN Thematic Report on Progress in the Implementation of the 2013 EU Recommendation on „Investing in Children : Breaking the Cycle of Disadvantage“ – Bulgaria*, Brussels (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18184&langId=en)

Богданов, Георги, 2019, *Feasibility Study for a Child Guarantee: Country Report – Bulgaria*, Brussels / София

Агенция за социално подпомагане, 2017a, *Отчет за дейността на Агенцията за социално подпомагане за 2017 година* (asp.government.bg/documents/20181/115515/GODIS)

ДАЗД, 2017b. *Информационно-аналитична справка за деца-чужденци, преминали през регистрационно-приемателни центрове към ДАБ за 2017 г.* София. (sacr.government.bg/статистика/информационно-аналитична).

ДАЗД, 2017c, *Деца, отглеждани в специализирани институции, 2001-2017*, София (sacr.government.bg/статистика/деца-отглеждани-в-2).

Агенция за социално подпомагане, 2017d, *Регистър на доставчиците на социални услуги 2013 – 2018*, София

Cantillon, Bea, Yekaterina Chzhen, Sudhanshu Handa, and Brian Nolan, 2017, *Children of Austerity : Impact of the Great Recession on Child Poverty in Rich Countries*, edited by U. OUP, Oxford (unicef-irc.org/publications/pdf/Children\_of\_austerity.pdf)

Cantwell, N., Davidson, J., Elsley, S., Milligan, I., Quinn, N. 2012, *Moving Forward: Implementing the 'Guidelines for the Alternative Care of Children'*. UK: Centre for Excellence for Looked After Children in Scotland, ([https://www.unicef.org/protection/files/Moving\\_Forward\\_Implementing\\_the\\_Guidelines\\_English.pdf](https://www.unicef.org/protection/files/Moving_Forward_Implementing_the_Guidelines_English.pdf))

CAT, 2016, *Convention against Torture and Other Cruel , Inhuman or Degrading Treatment or Punishment Committee against Torture – Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 19 of the Convention*, Geneva

CAT, 2017, *Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Bulgaria*. София / Geneva (tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2FC%2FBGR%2FCO%2F6&Lang=en%0A)

Централна комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЦК-БППМН), 2015 г. или 1999 г. *Status and trends of crime and antisocial behaviour of minors and juveniles Crimes against them. Activity of the Central and the local commissions combating minors and juveniles' antisocial behaviour*, София

Централна комисия за борба с противообществените прояви на малолетните и непълнолетните (ЦК-БППМН), 2017, Доклад, София

CEDAW, 2011, *CEDAW Consideration of Reports Submitted by States Parties – Bulgaria*, Geneva (undocs.org/CEDAW/C/BGR/4-7)

CEDAW, 2018, *List of Issues and Questions Prior to the Submission of the Eighth Periodic Report of Bulgaria* (tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CEDAW%2FC%2FBGR%2FQPR%2F8&Lang=es)

Child protection working group, 2014, *Inter agency guidelines for Case Management and Child Protection* ([http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2014/08/CM\\_guidelines\\_ENG\\_.pdf](http://www.cpcnetwork.org/wp-content/uploads/2014/08/CM_guidelines_ENG_.pdf))

Chopin et al. 2017, *Roma and the Enforcement of Anti-Discrimination Law*, Luxembourg (ec.europa.eu/

newsroom/just/document.cfm?action=display&doc\_id=47560)

CoE, 2010, *Report by Thomas Hammarberg, Commissioner for Human Rights of the Council of Europe, following his visit to Bulgaria from 3 to 5 November 2009*, CommDH (2010)1, Strasbourg (<https://www.refworld.org/docid/4eca8edf2.html>)

CoE (Съвет на Европа), 2011, *Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Истанбулска конвенция)*, Страсбург ([rm.coe.int/168008482e](http://rm.coe.int/168008482e))

CoE, 2015a, *Report by Nils Muiznieks, Human Rights Commissioner, Following His Visit to Bulgaria from 9 to 11 February 2015*, Strasbourg ([openingdoors.eu/wp-content/uploads/2015/10/CommDH201512\\_EN.pdf](http://openingdoors.eu/wp-content/uploads/2015/10/CommDH201512_EN.pdf))

CoE, 2015b, *Comments of the Bulgarian Government to the Report of the Commissioner for Human Rights following his visit to Bulgaria on 9–11 February 2015* (<https://refworld.org/publisher,COECHR,COUNTRYR EP,,55afbfa24,0.html>)

CoE, 2016, *Стратегия на Съвета на Европа за правата на детето (2016 – 2021)*, Страсбург (<https://rm.coe.int/council-of-europe-strategy-for-the-rights-of-the-child-2016-2021-in-bu/1680931c62>)

COE, 2018a, *Bulgaria - Seventh Periodic Review of the Committee of Prevention of Torture*, Strasbourg ([rm.coe.int/16807c4b74](http://rm.coe.int/16807c4b74))

COE, 2018b, *Report to the Bulgarian Government on the Visit to Bulgaria Carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 25 September to 6 October 2017*, Strasbourg

CPM (Corporate & Public Management Consulting Group) / NEWi, 2009, *Ex post Impact Assessment of the Child Protection Act* ([google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEwiNipa3jdbdAhXEh6YKHYZCBGcQFjAEegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fstrategy.bg%2FFileHandler.ashx%3FfileId%3D2822&usg=AOvVaw3jFBLcfaUZjHNLVoUEWtA9](http://google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=5&ved=2ahUKEwiNipa3jdbdAhXEh6YKHYZCBGcQFjAEegQIBhAC&url=http%3A%2F%2Fstrategy.bg%2FFileHandler.ashx%3FfileId%3D2822&usg=AOvVaw3jFBLcfaUZjHNLVoUEWtA9))

CPS, CEU (Center for Policy Studies, Central European University), 2018a, *Roma civil monitor pilot project synthesis report on implementation of national Roma integration strategies in Bulgaria, Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia*, Luxembourg ([CPS.ceu.edu/sites/CPS.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-synthesis-cluster-1-2017-eprint-fin.pdf](http://CPS.ceu.edu/sites/CPS.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-synthesis-cluster-1-2017-eprint-fin.pdf)).

CPS, CEU, 2018b, *Граждански мониторингов доклад за изпълнение на Националната стратегия за интеграция на ромите на Република България*, Люксембург (<https://cps.ceu.edu/sites/cps.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-bulgaria-2017-eprint-fin-bg-2.pdf>)

CPWG, 2014, *Inter Agency Guidelines for Case Management & Child Protection - the Role of Case Management in the Protection of Children: A Guide for Policy & Programme Managers and Caseworkers*

Crowther, By Neil, Gerard Quinn, and Alexandra Hillen-Moore, 2017, *Opening up Communities, Closing down Institutions: Harnessing the European Structural and Investment Funds*. Dublin ([communitylivingforeurope.org/2017/11/29/opening-up-communities-closing-down-institutions-report-launch-at-the-european-parliament-brussels-22nd-november-2017/](http://communitylivingforeurope.org/2017/11/29/opening-up-communities-closing-down-institutions-report-launch-at-the-european-parliament-brussels-22nd-november-2017/))

CRPD, 2018, *Concluding Observations on the Initial Report of Bulgaria - Convention on the Rights of Persons with Disabilities*. CRPD/C/BGR/CO/1; 22 October of 2018 ([tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBGR%2fCO%2f1](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBGR%2fCO%2f1))

CRPD, 2017, *CRPD – List of Issues in Relation to the Initial Report of Bulgaria*, Geneva/New York

CRPD, 2018, *CRPD – List of Issues in Relation to the Initial Report of Bulgaria – Replies of Bulgaria to the List of Issues*, Geneva ([tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBGR%2fFQ%2f1%2fAdd.1&Lang=es](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD%2fC%2fBGR%2fFQ%2f1%2fAdd.1&Lang=es))

CSD (Център за изследване на демокрацията), 2015a, *Оценка на интеграцията на уязвими групи мигранти в 10 страни-членки на ЕС*, София (<http://old.csd.bg/artShowbg.php?id=17450>)

CSD, 2015b, *Трафик на деца сред уязвими общности. Национален доклад за България*, София

CSD, 2016, *Национално изследване на домашното насилие и насилието, основано на полов признак (аналитичен доклад)*, София ([https://csd.bg/fileadmin/user\\_upload/publications\\_library/files/old\\_reinserted/33\\_Analytical\\_Report\\_BG\\_FINAL\\_red.pdf](https://csd.bg/fileadmin/user_upload/publications_library/files/old_reinserted/33_Analytical_Report_BG_FINAL_red.pdf))

D'Arcy, Kate and Brodie, Isabelle, 2015, 'Roma Children and Young People in Bulgaria: Patterns of Risk and Effective Protection in Relation to Child Sexual Exploitation', *Social Inclusion* 3(4):1 ([cogitatiopress.com/ojs/index.php/socialinclusion/article/view/224](http://cogitatiopress.com/ojs/index.php/socialinclusion/article/view/224))

Daley, Will, Kirsty Nowlan, and Sharon Marshall, 2014. 'Fearing Wrong. Why What Doesn't Scare Us Should', Uxbridge

Davies, Lynn M., Barbara Janta, and Frances Gardner, 2015, *Positive Parenting: Empowering parents with positive parenting techniques for lifelong health and well-being*, Brussels (EC). ([ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&pubId=8209](http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&pubId=8209))

De Roos, Simone A., Alice H. De Boer, and Sander M. Bot, 2017, 'Well-Being and Need for Support of Adolescents with a Chronically Ill Family Member'. *Journal of Child and Family Studies* 26(2):405–15 (dx.

doi.org/10.1007/s10826-016-0574-7)

Димова, Антония и кол., 2012, *България: анализ на здравната система, 2012, Здравни системи в преход*, 14(3):1–186

Димова, Антония и кол., 2018, *България: анализ на здравната система, 2018, Здравни системи в преход*, 20(4) (healthobservatory.eu)

ЕК, 2011, *СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА Образование и грижи в ранна детска възраст: да осигурим за всички деца най-добрия старт в живота за утрешния свят /COM/2011/0066 окончателен/*, Брюксел (eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011DC0066)

ЕК, 2013, *ПРЕПОРЪКА НА КОМИСИЯТА от 20 февруари 2013 година Инвестициите в децата — изход от порочния кръг на неравностойното положение (2013/112/EU)*, Брюксел

ЕК, 2015a, *10 Principles for Integrated Child Protection Systems*, Brussels (ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/files/rights\_child/standards\_child\_protection\_kcsc\_en.pdf)

ЕК, 2015b, *Annual Implementation Reports 2014/15*, Brussels (ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=18270&langId=en)

ЕК (DG Justice and Consumers), 2015, *9th European Forum on the rights of the Child, Coordination and cooperation in integrated child protection systems, Reflection paper*

ЕК, 2016a, *Доклад относно напредъка в борбата с трафика на хора (2016 г.) – SWD(2016)159*, Брюксел

ЕК, 2016b, *Доклад относно напредъка в борбата с трафика на хора (2016 г.), {SWD(2016) 159 final}*, Брюксел

ЕК, 2017a, *Annual Implementation Reports 2014/15 ESF Performance Reports and Thematic – Bulgaria*, Brussels

ЕК, 2017b, *Доклад за България за 2017 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси, SWD(2017) 68 final/3*, Брюксел ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-bulgaria-bg\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-bulgaria-bg_2.pdf))

ЕК, 2017c, *Достижения на правото на ЕС и документи на политиката относно правата на детето*, Брюксел

ЕК, 2018, *Доклад за България за 2018 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси – SWD(2018)201*, Brussels (<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-bulgaria-bg.pdf>)

ЕК, 2019, *Доклад за България за 2019 г., включващ задълбочен преглед относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси – SWD(2019)1001*, Brussels ([https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file\\_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria\\_bg.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/file_import/2019-european-semester-country-report-bulgaria_bg.pdf))

ECtHR, 2011, *Case A. and others v. Bulgaria*. 29.11.2011, application no. 51776/08, Strasbourg

ЕП (Европейски парламент), 2014, *Доклад за България във връзка с проучване на политиките на държавите членки за децата с увреждания*, Brussels ([http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/519196/IPOL\\_STU\(2014\)519196\\_BG.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2014/519196/IPOL_STU(2014)519196_BG.pdf))

ЕП, 2016, *EU Implementation of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities (CRPD) European: Implementation Assessment Bulgaria – In-Depth Analysis*, Brussels: European Parliamentary Research Service (europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\_IDA%282016%29536347)

ЕП, 2017, *Bulgaria: Recent Developments in Employment and Social Affairs*, Brussels (europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/607358/IPOL\_IDA(2017)607358\_EN.pdf)

ERRC and БХГ, 2011, *Life Sentence – Romani Children in Institutional Care*, Budapest: European Roma Rights Centre (errc.org/reports-and-submissions/life-sentence-romani-children-in-institutional-care)

ERRC, 2011a, *Life Sentence: Romani Children in Institutional Care*. Budapest (errc.org/reports-and-submissions/life-sentence-romani-children-in-institutional-care)

ERRC, 2011b, *Breaking the Silence. Trafficking in Roma Communities*, Budapest (errc.org/cms/upload/file/breaking-the-silence-19-march-2011.pdf)

ERRC, 2016a, *Written comments of the European Roma Rights Centre Concerning Bulgaria For the Consideration of the United Nations Committee On The Elimination Of Racial Discrimination at the Concluding Observations of the 92nd Session (24 April to 12 May 2017)*, Budapest (tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BGR/INT\_CERD\_NGO\_BGR\_27122\_E.docx)

ERRC, 2016b, *Written Submission to the United Nations Committee On The Elimination Of Racial Discrimination Concerning Bulgaria*, София / Brussels (data.parliament.uk/writtenevidence/committeeevidence.svc/evidencedocument/women-and-equalities-committee/employment-opportunities-for-muslims-in-the-uk/written/29646.pdf)

ESN. n.d. *Investing in Children's Services Improving Outcomes*, Brighton

Европейска експертна група по въпросите на прехода от институционална грижа към грижа в общността, *Общи европейски насоки за преход от институционална грижа към грижа в общността* ([https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/common-european-guidelines\\_bulgarian-version\\_final.pdf](https://deinstitutionalisationdotcom.files.wordpress.com/2018/04/common-european-guidelines_bulgarian-version_final.pdf))

FRA, 2017a, *От институция до живот в общността: част I: ангажименти и структури*, Виена (<fra.europa.eu/en/publication/2017/independent-living-structures>). ([https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/fra-2018-independent-living-summary\\_bg.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-independent-living-summary_bg.pdf))

FRA, 2017b, *От институция до живот в общността: част II: финансиране и бюджетиране*, Виена (<fra.europa.eu/en/publication/2017/independent-living-funding>)

FRA, 2017c, *От институция до живот в общността: част III: резултати за хората с увреждания*, Виена (<fra.europa.eu/en/publication/2017/independent-living-outcomes>)

FRA, 2017d, *Selected Passages on the Rights of Persons with Disabilities from Published Reports Related to Bulgaria*, Vienna ([tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared Documents/BGR/INT\\_CRPD\\_ICO\\_BGR\\_26868\\_E.docx](tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared_Documents/BGR/INT_CRPD_ICO_BGR_26868_E.docx))

FRA, 2018a, *Children's Rights and Justice – Minimum Age Requirements in the EU*. Vienna: European Union Agency for Fundamental Rights (<https://fra.europa.eu/en/publication/2018/minimum-age-justice>)

FRA, 2018b, *Combating Child Poverty: An Issue of Fundamental Rights*, Vienna (<fra.europa.eu/en/publication/2018/child-poverty>)

Ганева, Ваня, 2010. *Домашнее насилие в Болгарии: параметры, предпосылки, направления социальной работы (Домашното насилие в България – параметри, предпоставки, насоки за социална работа)*, Журнал исследований социальной политики, 2010, бр.том 8, №3, с.393 – 404

GDP (Global Detection Project), 2016, *Report to the UN Committee on the Rights of the Child – Bulgaria*, Geneva ([tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared Documents/BGR/INT\\_CRC\\_NGO\\_BGR\\_23770\\_E.pdf](tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared_Documents/BGR/INT_CRC_NGO_BGR_23770_E.pdf))

ПрРБ, МТСП, 2018, *Въпрос (в рамките на парламентарния контрол) от г-н Георги Гьоков относно условията на труд, натовареността и работните заплати в отделите „Закрила на детето“ към дирекциите „Социално подпомагане“*, София (<https://www.parliament.bg/pub/PK/293930854-06-287.pdf>)

ПрРБ, 2017, *16-ти национален доклад за изпълнението на Европейската социална харта*, София

ПрРБ, 2013, *Трети мониторингов доклад за изпълнението на плана за действие за Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България за периода юли 2012 – юни 2013 година*, София (<strategy.bg/FileHandler.ashx?fileId=4330>)

ПрРБ, 2016, *15-ти национален доклад за изпълнението на Европейската социална харта*, София (<rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806ec8c1>)

ПрРБ, 2017, *16-ти национален доклад за изпълнението на Европейската социална харта*, София (<rm.coe.int/16th-simplified-report-of-bulgaria-on-the-follow-up-of-the-cc-in-2017-/168078244d>)

ПрРБ, 2018, *Проект на доклад за изпълнението на Национална програма за закрила на детето за 2017 г.* (<strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3619>)

ПрРБ, 2019, *Concluding Observations on the Sixth Periodic Report of Bulgaria - Addendum: Information Received from Bulgaria on Follow-up to the Concluding Observations*, София / Geneva ([tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2FC%2FBGR%2FCO%2F6%2FAdd.1&lang=en](tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT%2FC%2FBGR%2FCO%2F6%2FAdd.1&lang=en))

GRETA, 2016, *Report Concerning the Implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by the Bulgaria* (<refworld.org/pdfid/585804e74.pdf>)

Guth, A (Child Pact - Regional Coalition for Child Protection in the Wider Black Sea Area), 2014, *Reform Steps Toward Child Protection Bulgaria-Romania a comparative approach* ([childpact.org/wp-content/uploads/2014/04/Reform\\_steps\\_Romania-and-Bulgaria.pdf](childpact.org/wp-content/uploads/2014/04/Reform_steps_Romania-and-Bulgaria.pdf))

HASP – Посланици на добра воля срещу практиките на насилие, основано на честта, и фондация „Български център за джандър изследвания“, 2017, *Насилие, основано на честта в България: национален доклад* ([http://hasp-project.eu/wp-content/uploads/2018/01/Report-HASP-BG\\_for-the-site.pdf](http://hasp-project.eu/wp-content/uploads/2018/01/Report-HASP-BG_for-the-site.pdf))

МОТ и УНИЦЕФ, 2019, *Towards Universal Social Protection for Children: Achieving SDG 1.3 – Social Protection for Children*, Geneva ([ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_protect/---soc\\_sec/documents/publication/wcms\\_669336.pdf](ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_669336.pdf))

Institut International des Droits L'enfant, 2014, *Gap Analysis of the Bulgarian Juvenile Justice System*, София ([childsrightrights.org/documents/formations/sur-mesure/jj/Final\\_Gap\\_Analysis\\_BulgarianJuvenileJusticeSystem.pdf](childsrightrights.org/documents/formations/sur-mesure/jj/Final_Gap_Analysis_BulgarianJuvenileJusticeSystem.pdf))

International Juvenile Justice Observatory and Providus Centre for Public Policy, 2019, *Keeping youth away from crime: Searching for Best European Practices*, Compendium of Ten Best European Practices (<https://www.oijj.org/en/keeping-youth-away-from-crime-resultsoijj>)

- Irimia, R., 2015, *RKLA – Independent Multi-Country Evaluation of Results Area 1. A child's right to a supportive and caring family environment*, Final Report ([unicef.org/evaldatabase/index\\_90426.html](http://unicef.org/evaldatabase/index_90426.html))
- ISS/IRC, 2017, *Submission to the CRPD Committee. Country: Bulgaria*. София/Geneva. ([tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/BGR/INT\\_CRPD\\_ICO\\_BGR\\_30361\\_E.doc](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRPD/Shared%20Documents/BGR/INT_CRPD_ICO_BGR_30361_E.doc))
- Iusmen, Ingi and Helen Stalford, 2016, *The EU as a Children's Rights Actor: Law, Policy and Structural Dimensions*, Opladen, Berlin, Toronto ([dx.doi.org/10.3224/978384740193f](https://doi.org/10.3224/978384740193f))
- Iusmen, Ingi, 2018 'How Are Children's Rights (Mis)Interpreted in Practice? The European Commission, Children's Rights and Policy Narratives' in *Narrative Policy Analysis – Cases in Decentred Policy*, Editor: R.A.W Rhode, Bristol ([doi.org/10.1007/978-3-319-76635-5%0AChapter](https://doi.org/10.1007/978-3-319-76635-5%0AChapter))
- Иванова, Славянка, 2016, *Национално изследване на домашното насилие и насилието, основано на полов признак*, София, Анжелик, 2014, Анализ на определящите фактори и теория на промяната, свързани с насилието срещу деца в България, 46
- Know Violence in Childhood, 2017, *Ending in Childhood Violence – Global Report 2017*, New Delhi ([knowviolenceinchildhood.org/publication](http://knowviolenceinchildhood.org/publication))
- Ноу-хау център за алтернативни грижи за деца, Нов български университет, 2018, Деинституционализация – „Случаят България“, Втора част: резултати от изследването
- Колев, Деян, 2016 ж., *Ангажираност на местно равнище за приобщаване на ромите*, местно проучване, Павликени (България)
- Kühlbrandt, Charlotte, 2019. 'Participation as Inclusion and Exclusion: Policing the Boundaries of "Citizenship" in Roma Health Mediation', *Sociological Research Online* 136078041983723.
- Ladhani, Sheliza and Kathleen C. Sitter 2018, *Conditional Cash Transfers: A Critical Review*, Development Policy Review November 2018; DOI: 10.1111/dpr.12416
- Лумос, 2014, „Прекратяване на институционализацията на деца. Обобщение на напредъка в промяната на системите за грижа и закрила за децата в Молдова, Чешката република и България“, Лондон ([https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/ETIOC\\_BULG\\_01JUL15.pdf](https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/ETIOC_BULG_01JUL15.pdf))
- Лумос, 2015а, „Прекратяване на институционализацията. Оценка на резултатите за децата и младите хора, преместени от институции в услуги в общността“, София ([https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/Bulgarian\\_Outcomes\\_Report\\_BUL\\_WEB\\_14JUN16.pdf](https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/Bulgarian_Outcomes_Report_BUL_WEB_14JUN16.pdf))
- Лумос. 2015b. „Прекратяване на институционализацията. Анализ на финансирането на процеса на деинституционализация в България“ ([https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/Finance\\_BG\\_report.pdf](https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/Finance_BG_report.pdf))
- Лумос, 2017, *Доклад за работата на Лумос България чрез наемане на петима социални работници*, София ([https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/Lumos\\_Social\\_Worker\\_Report.pdf](https://lumos.contentfiles.net/media/assets/file/Lumos_Social_Worker_Report.pdf))
- Маргаритова, С., 2011 г., *Възпитателни мерки за малолетни и непълнолетни правонарушители*, изд. Сиби, София
- Maternowska, M. C., Potts, A. and Fry, D., 2016, *The Multi-Country Study on The Drivers of Violence Affecting Children: A Cross-Country Snapshot of Findings*. UNICEF Office of Research-Innocenti
- MDAC (Mental Disability Advocacy Center), 2015, *Access to Justice for Children with Mental Disabilities* ([mdac.org/en/access-to-justice-for-children-country-report-summary](http://mdac.org/en/access-to-justice-for-children-country-report-summary))
- MDAC, 2017, *The Charm Toolkit Piloted: Findings from Monitoring Visits: Bulgaria, Czech Republic, Hungary, and United Kingdom (The Child Human Rights Abuse Removal Monitoring Toolkit)* ([mdac.org/en/charm-toolkit](http://mdac.org/en/charm-toolkit))
- Márton, M., 2014, *Study on Conditional cash transfers and their impact on children*. TÁRKI, Social Research Institute Study, European Commission DG Empl, Luxembourg ([ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12638](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12638))
- Мичева, В., 2016, *Детско правосъдие в „Юридически барометър“*, 14/2016, pp. 114–116 ([cli-bg.org/page.php?id=1](http://cli-bg.org/page.php?id=1))
- Mulheir, G and Brown, K., 2017, *De-institutionalising and transforming children's services a guide to good practice*, Lumos ([lumos.contentfiles.net/media/documents/document/2017/02/DI\\_manual\\_Europe\\_GMulheir.pdf](http://lumos.contentfiles.net/media/documents/document/2017/02/DI_manual_Europe_GMulheir.pdf))
- Mulheir, Georgette and Kevin Browne, 2013, 'De-Institutionalising and Transforming Children's Services', Lumos Foundation ([wearelumos.org/content/de-institutionalising-and-transforming-children-s-services-guide-good-practice](http://wearelumos.org/content/de-institutionalising-and-transforming-children-s-services-guide-good-practice))
- NGO/DPO Group, 2017, *NGO and DPO Joint Submission for Consideration at the 20 Th Session of the United Nations Committee on the Rights of Persons with Disabilities*, София. [APGV, BCLN, CIE, CIL, MDAC] ([tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRPD%2FCSS%2FBGR%2F32175&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCRPD%2FCSS%2FBGR%2F32175&Lang=en))
- Nikolaidis, George et al., 2018, 'Lifetime and Past-Year Prevalence of Children's Exposure to Violence

in 9 Balkan Countries: THE BECAN Study'. *Child and Adolescent Psychiatry and Mental Health* 12(1) (europepmc.org/articles/PMC5749026)

НМД (Национална мрежа за децата), 2010, Анализ на законодателството, политиките и практиките в България по отношение правата на децата, София. (<http://nmd.bg/analiz-na-zakonodatelstvoto-politikite-i-praktikite-v-balgariya-po-otnoshenie-pravata-na-detsata>)

НМД, 2011, *Бележник 2011: оценки на изпълнението на държавните ангажименти към децата на България*, София ([http://nmd.bg/wp-content/uploads/2012/03/NMD\\_Belejnik\\_2011.pdf](http://nmd.bg/wp-content/uploads/2012/03/NMD_Belejnik_2011.pdf))

НМД, 2016a, Supplementary Submission on Behalf of the National Network for Children (*Допълнителен доклад и позиция на НМД по въпросите, поставени от Комитета по правата на детето – ООН.*) ([http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/BGR/INT\\_CRC\\_NGO\\_BGR\\_23840\\_E.docx](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CRC/Shared%20Documents/BGR/INT_CRC_NGO_BGR_23840_E.docx))

НМД, 2016b, *Бележник 2016: какъв е средният успех на държавата в грижата за децата?* ([http://nmd.bg/wp-content/uploads/2016/04/Belejnik-2016\\_web.pdf](http://nmd.bg/wp-content/uploads/2016/04/Belejnik-2016_web.pdf))

НМД, 2016c, *НМД, 2016c, „Визия за семейна политика. Мненията на родителите, опитът на Европа и гледната точка на психоанализата“* ([http://nmd.bg/wp-content/uploads/2016/02/Family-Policy-Vision\\_Europe-and-Parents-View\\_web.pdf](http://nmd.bg/wp-content/uploads/2016/02/Family-Policy-Vision_Europe-and-Parents-View_web.pdf))

НМД, 2017, *НМД, 2017 г. Бележник 2017: какъв е средният успех на държавата в грижата за децата?*, София ([https://nmd.bg/wp-content/uploads/2017/05/A4\\_belejnik2017\\_web.pdf](https://nmd.bg/wp-content/uploads/2017/05/A4_belejnik2017_web.pdf))

НМД, 2018, *Бележник 2018: какъв е средният успех на държавата в грижата за децата?*, София ([http://nmd.bg/wp-content/uploads/2018/04/Maluk-Belejnik-2018\\_web.pdf](http://nmd.bg/wp-content/uploads/2018/04/Maluk-Belejnik-2018_web.pdf))

Фондация ОУК, 2017, *Tanya's dream – Ending the institutionalisation of children in Bulgaria*, София

Фондация ОУК, 2018a, *Детско правосъдие в България* ([schoolofpolitics.org/oak/Pdf/analizi\\_2/Detsko\\_pravosydie.pdf](http://schoolofpolitics.org/oak/Pdf/analizi_2/Detsko_pravosydie.pdf))

Фондация ОУК, 2018b, *„Ранното детско развитие в България. Изследване на системите, подкрепящи ранното детско развитие, взаимовръзките и взаимодействието между тях и с родителите“* (<https://www.detebg.org/wp-content/uploads/2018/03/Ранното-детско-развитие-в-България-Изследователски-доклад.pdf>)

Фондация ОУК, 2018c, *Comparative analysis – the implementation of policies for children and families in Northern and Southern Bulgaria*

ОИСР, 2017, *България: здравен профил за страната 2017* ([dx.doi.org/10.1787/888933593399](http://dx.doi.org/10.1787/888933593399))

OHCHR, 2008, *The Human Rights Fact Sheet 33: Frequently Asked Questions on Economic, Social and Cultural Rights*, Geneva ([ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf](http://ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet33en.pdf))

Olofsson, Gabriele, Bill Bell, Ulla Blomquist, Bente Damsleth, Natia Deisadze, Deidre Kleynhans, Mihaela Manole, Florence Martin, Tupuna Mäntysaari-Laaksonen and Edelweiss Silan, 2010. Child protection initiative: Building rights-based national child protection systems (A concept paper to support Save the Children's work). Save the Children ([resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/3250.pdf](http://resourcecentre.savethechildren.se/sites/default/files/documents/3250.pdf))

Opening Doors, 2018, *Maintain, Strengthen, Expand - How the EU Can Support the Transition from Institutional to Family- and Community-Based Care in the next Multi-Annual Financial Framework*, Brussels ([openingdoors.eu](http://openingdoors.eu))

Opening Doors, 2019, *Home stretch for deinstitutionalisation reform in Bulgaria* ([openingdoors.eu/home-stretch-for-deinstitutionalisation-reform-in-bulgaria/](http://openingdoors.eu/home-stretch-for-deinstitutionalisation-reform-in-bulgaria/))

Pais, Marta Santos, Susan Bissell, Karin Heissler, Jennifer Keane, and Nurper Ulkuer, 2011, 'Hidden Violence : Protecting Young Children at Home Early Childhood Matters What Legislation Can Do'. *Early Childhood Matters* 116 (June)

Пампоров, А., 2016, *Ангажираност на местно равнище за приобщаване на ромите. Местно проучване*, Стара Загора (България) ([https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_uploads/local-engagement-roma-bulgaria-stara-zagora\\_bg.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/local-engagement-roma-bulgaria-stara-zagora_bg.pdf))

Петрова, Д. and Animus Association Foundation, 2017, *Boys and culture of care. Needs Assessment Bulgarian Country Report „Culture of Care“* ([animusassociation.org/wp-content/uploads/2018/02/Bulgarian-Report-Need-Assesment.pdf](http://animusassociation.org/wp-content/uploads/2018/02/Bulgarian-Report-Need-Assesment.pdf))

Петрова-Димитрова, Нели, 2005, *Сексуалното насилие над деца*, анализ на ситуацията в България, София ([sapibg.org/download/1216-Eng\\_Sexual\\_abuse\\_Bulgaria\\_report.doc](http://sapibg.org/download/1216-Eng_Sexual_abuse_Bulgaria_report.doc))

Пурчева-Бисет, Галина и Тонислава Сотирова, 2011, Parenting Support Policies – Bulgaria [EC Peer Review: Building a Coordinated Strategy for Parenting Support]

RCM (Roma Civil Monitor), 2018, *Civil society monitoring report on implementation of the National Roma integration strategies in Bulgaria*. Budapest / Brussels ([CPS.ceu.edu/sites/CPS.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-bulgaria-2017-eprint-fin.pdf](http://CPS.ceu.edu/sites/CPS.ceu.edu/files/attachment/basicpage/3034/rcm-civil-society-monitoring-report-1-bulgaria-2017-eprint-fin.pdf))

RCM (Roma Civil Monitor), 2019, *Civil Society Monitoring Report on Implementation of the National Roma*

*Integration Strategies in BULGARIA (2nd Cycle) – Assessing the Progress in Four Key Policy Areas of the Strategy*, Brussels / Budapest (CPS.ceu.edu/roma-civil-monitor)

Роджърс, Джоана, 2014а, *Бърз преглед и оценка на изпълнението на Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България“ и Плана за действие за нейното изпълнение*, София

Роджърс, Джоана, 2014б, *Деинституционализацията на децата в България – докъде и накъде? Независим преглед на напредъка и предизвикателствата?*, София ([unicef.bg/assets/PDFs/De\\_I\\_Review\\_Report\\_EN\\_small\\_size.pdf](http://unicef.bg/assets/PDFs/De_I_Review_Report_EN_small_size.pdf))

Roelen, Keetie, Siân Long, and Jerker Edström, 2012, *Pathways to Protection – Referral Mechanisms and Case Management for Vulnerable Children in Eastern and Southern Africa Lessons Learned and Ways Forward*, Brighton ([ids.ac.uk/files/dmfile/Pathwaystoprotection\\_finalreport\\_Jun12.pdf](http://ids.ac.uk/files/dmfile/Pathwaystoprotection_finalreport_Jun12.pdf))

Rorke, Bernard, 2012, *Review of EU Framework National Roma Integration Strategies (NRIS) Submitted by Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Romania and Slovakia*, Budapest: Open Society Foundation ([soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf](http://soros.org/sites/default/files/roma-integration-strategies-20120221.pdf))

ДАЗД (Държавна агенция за закрила на детето), 2013, *Мониторинг на прилагането на Координационния механизъм за взаимодействие при работа в случаи на деца, жертви на насилие или в риск от насилие и за взаимодействие при кризисна интервенция*, София

Самън, Илейн М., Джоана Роджърс и Люба Деветакова, 2017, *Оценка на проект „Семейство за всяко дете“ в област Шумен, България, София* (<https://www.unicef.org/bulgaria/media/616/file/BGR-evaluation-of-project-a-family-for-every-child.pdf>)

ИСДП (Институт по социални дейности и практики), 2010а, *Анализ на добрите практики за превенция на сексуално насилие над деца*, София ([sapibg.org/en/download/1128-praktiki\\_engl.pdf](http://sapibg.org/en/download/1128-praktiki_engl.pdf))

ИСДП, 2010б, *Good Practices in the Area of Child Abuse Intervention and Prevention at Residential Care Institutions in Bulgaria*, София ([sapibg.org/en/download/1128-Good\\_practisis\\_Bg\\_EN.pdf](http://sapibg.org/en/download/1128-Good_practisis_Bg_EN.pdf))

ИСДП, 2010с, *Сексуално насилие над деца – изследване на феномена и измеренията на насилието над деца, отглеждани в институции*, София ([sapibg.org/download/496-analizi\\_book.pdf](http://sapibg.org/download/496-analizi_book.pdf))

ИСДП, 2010д, *Изследване по проект „Сексуално насилие над деца от институции“* София ([sapibg.org/en/book/izsledvane-po-proekt-seksualno-nasilie-nad-deca-ot-institucii](http://sapibg.org/en/book/izsledvane-po-proekt-seksualno-nasilie-nad-deca-ot-institucii))

ИСДП, 2015, *Как и кога да говорим с детето за риска от сексуално насилие? Представително изследване сред родители и настойници на деца на възраст между 5 и 11 години*, София ([sapibg.org/en/download/1454761385-presentationsurvey-parents-5-11.pdf](http://sapibg.org/en/download/1454761385-presentationsurvey-parents-5-11.pdf))

Schmalzried, Martin and Gilles Séraphin, 2011, *Building a Coordinated Strategy for Parenting Support* [Discussion Paper for the EC Peer Review: Building a Coordinated Strategy for Parenting Support]

Софийски университет, 2015, *Доклад от функционален анализ на ДАЗД. Изпълнение на проект „Изготвяне на функционален анализ за подобряване на ефективността и ефикасността на администрацията на Държавната агенция за закрила на детето“*, София

Спиров, Бисер и Лина Гишинстен, 2016, *Прекратяване на институционализацията. Оценка на резултатите за децата и младите хора, преместени от институции в услуги в общността*, София / Брюксел

Станчева – Попкостадинова, 2013, *Child Abuse and Neglect in School-Aged Children in Bulgaria. Results from BECAN Project. European Child and Adolescent Psychiatry. European Child and Adolescent Psychiatry*

Станев, Калоян, 2015, *Rights of Unparented Children under Siege: The Need for a Human Right to Be Adopted*, Budapest

Тишева, Геновева, Златка Мачева и Станимира Хаджидимова, 2017, *Насилие, основано на честта в България: национален доклад*, София/Брюксел ([http://hasp-project.eu/wp-content/uploads/2018/01/Report-HASP-BG\\_for-the-site.pdf](http://hasp-project.eu/wp-content/uploads/2018/01/Report-HASP-BG_for-the-site.pdf))

Тодорова, Велина, 2009, *Children’s Rights in Bulgaria after the End of Communism*, International Journal of Children’s Rights 17(4):623–46

UN CAT, 2016, *Consideration of reports submitted by States parties under article 19 of the Convention pursuant to the optional reporting procedure. Sixth periodic reports of States parties due in 2015, Bulgaria*, Geneva ([tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT/C/BGR/6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CAT/C/BGR/6&Lang=en))

UN CCPR, 2011, *Consideration of reports submitted by States parties under article 40 of the Covenant Concluding observations of the Human Rights Committee: Bulgaria*. CCPR/C/BGR/CO/3, Geneva ([https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR/C/BGR/CO/3&Lang=En](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CCPR/C/BGR/CO/3&Lang=En))

UN CEDAW, 2011, *Consideration of Reports Submitted by States Parties under Article 18 of the Convention*

on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Bulgaria, Geneva (tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FBGR%2FQPR%2F8&Lang=es)

UN CEDAW, 2018, List of Issues and Questions Prior to the Submission of the Eighth Periodic Report of Bulgaria, Geneva (tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2FC%2FBGR%2FQPR%2F8&Lang=es)

UN CRC (Комитет по правата на детето към ООН), 1997, *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 44 of the Convention. Concluding Observations: Bulgaria*. CRC/C/15/Add.66, Geneva ([https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F15%2FAdd.66&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2F15%2FAdd.66&Lang=en))

UN CRC, 2007, Комитет по правата на детето – ООН, *Общ коментар №10 (2007): правата на децата при правосъдие спрямо ненавършили пълнолетие лица*, Женева

UN CRC, 2008, *Consideration of reports submitted by States Parties under Article 44 of the Convention. Concluding Observations: Bulgaria*, CRC/C/BGR/CO/2. Geneva ([https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FBGR%2FCO%2F2&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FBGR%2FCO%2F2&Lang=en))

UN CRC, 2011, *Комитет по правата на детето – ООН, Общ коментар № 13 (2011): правото на детето на свобода от всички форми на насилие*, Женева/Ню Йорк ([https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/GC\\_13\\_BG.pdf](https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/GC_13_BG.pdf))

UN CRC, 2013, *Комитет по правата на детето – ООН, Общ коментар № 14 (2013): най-добрият интерес на детето – първостепенно съображение (чл. 3, ал. 1)*, Женева ([https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/GC\\_14\\_BG.pdf](https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/GC_14_BG.pdf))

UN CRC, 2016a, *Заклучителни наблюдения във връзка с консолидираните трети, четвърти и пети периодични доклади за България*, CRC/C/BGR/CO/3-5, Geneva (tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FBGR%2FCO%2F3-5&Lang=es)

UN CRC, 2016b, *List of issues in relation to the combined third to fifth periodic reports of Bulgaria, Addendum: Replies of Bulgaria to the list of issues*, Geneva (tbinternet.ohchr.org/\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRC%2FC%2FBGR%2FQ%2F3-5%2FAdd.1&Lang=es)

UN CRPD, 2016a, *General Comment No. 3 (2016) on Women and Girls with Disabilities*. Geneva / New York (ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/GC.aspx)

UN CRPD, 2016b, *General Comment No. 4 (2016) on the Right to Inclusive Education*, Geneva. ([https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en))

UN CRPD, 2017, *List of Issues in Relation to the Initial Report of Bulgaria*, Geneva

UN CRPD, 2018, *List of Issues in Relation to the Initial Report of Bulgaria – Replies of Bulgaria to the List of Issues*, Geneva

UN CRPD, 2018a, *Concluding Observations on the initial report of Bulgaria*, Geneva

UN HRC, 2011a, *Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Bulgaria*. Geneva, A/HRC/16/9, Geneva (<https://undocs.org/en/A/HRC/16/9>)

UN HRC, 2011b, *Draft United Nations declaration on human rights education and training. Note by the Secretaria*. A/HRC/16/L.41, Geneva

ООН, 1985, *United Nations Standard Minimum Rules for the Administration of Juvenile Justice The Beijing Rules*, Geneva (un.org/documents/ga/res/40/a40r033.htm)

ООН, 1989, *Конвенция за правата на детето*. Женева/Ню Йорк ([https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/CRC\\_bg.pdf](https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/CRC_bg.pdf))

ООН, 1990, *Насоки на Организацията на обединените нации за превенция на девиянтното поведение на лица, които не са навършили пълнолетие (Насоките от Рияд)*, UN GA Resolution 45/112 of 14 December 1990, Geneva

ООН, 2010, *Общо събрание на ООН, 64-та сесия, Насоки за алтернативна грижа за деца*, Женева/Ню Йорк (<https://www.sos-childrensvillages.org/getmedia/ad18637a-4868-4ca5-b71c-3ee118435571/UN-Guidelines-BG.pdf?ext=.pdf>)

UNDG Europe and Central Asia, 2018, *Issue-Based Coalition on Social Protection: UNDG Europe and Central Asia Joint Advocacy Message* (social-protection.org/gimi/RessourcePDF.action?id=55259)

УНИЦЕФ и Роджърс, Дж., 2014, *Деинституционализацията на децата в България – докъде и накъде*, София

УНИЦЕФ, Innocenti Research Centre, 2015, *Family and Parenting Support, Policy and Provisions in a Global Context* ([https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/01%20family\\_support\\_layout\\_web.pdf](https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/01%20family_support_layout_web.pdf))

УНИЦЕФ, ВКБООН, „Спасете децата“ и World Vision, 2013, 'A Better Way to Protect All Children: The Theory and Practice of Child Protection Systems, Conference Report'. (November) ([https://www.unicef.org/protection/files/C956\\_CPS\\_interior\\_5\\_130620web.pdf](https://www.unicef.org/protection/files/C956_CPS_interior_5_130620web.pdf))



УНИЦЕФ/ UN ECOSOC, 2008, *UNICEF Child Protection Strategy*. E/ICEF/2008/5/Rev., Geneva ([https://www.unicef.org/protection/CP\\_Strategy\\_English\(1\).pdf](https://www.unicef.org/protection/CP_Strategy_English(1).pdf))

УНИЦЕФ, 2006а, *World Report on Violence Against Children - Chapter 3. Violence against Children in the Home and Family*, Geneva / New York. ([unicef.org/violencestudy/reports.html](http://unicef.org/violencestudy/reports.html))

УНИЦЕФ, 2006b, *World Report on Violence Against Children – Chapter 5. Violence against Children in Care and Justice Institutions*, Geneva ([unicef.org/violencestudy/reports.html](http://unicef.org/violencestudy/reports.html))

УНИЦЕФ, 2007а, *Чувствителност на системата за установяване, регистриране и съобщаване за случаи на насилие над деца в България*, София ([unicef.bg/assets/PDFs/new/18.pdf](http://unicef.bg/assets/PDFs/new/18.pdf))

УНИЦЕФ, 2007b, *Functional Analysis and Capacity Evaluation – Report on the Findings from the Quantitative and Qualitative Surveys Conducted*, София

УНИЦЕФ, 2008а, *Functional Analysis and Capacity Evaluation – Proposals for Enhancing the Capacity of the Child Protection System in the Republic of Bulgaria*, София

УНИЦЕФ, 2012а, *Children under the Age of Three in Formal Care in Eastern Europe and Central Asia – A Rights-Based Regional*, Geneva

УНИЦЕФ, 2012b, *The Discrimination against Children in Institutional Care: Covert, Pretended or Real and Perceivable*. София: UNICEF Bulgaria ([unicef.bg/assets/DiscriminationAgainstChildrenInInstitutions\\_EN.pdf](http://unicef.bg/assets/DiscriminationAgainstChildrenInInstitutions_EN.pdf))

УНИЦЕФ, 2012c, *Measuring and Monitoring Child Protection Systems: Proposed Core Indicators for the East Asia and Pacific Region, Strengthening Child Protection Series No. 2*

УНИЦЕФ, 2013а, *Насилието над деца в България: анализ и оценка на законодателството* София (<https://www.unicef.org/bulgaria/media/601/file/Анализ%20на%20законодателството%20за%20превенция%20и%20отговор%20на%20насилието%20срещу%20деца.pdf>)

УНИЦЕФ, 2013b, *Children under the age of three in formal care in eastern Europe and Central Asia a rights-based regional situation analysis* ([unicef.org/turkmenistan/UNICEF\\_Report\\_Children\\_Under\\_3\\_2013\\_ammended\\_January\\_2013\\_Web.pdf](http://unicef.org/turkmenistan/UNICEF_Report_Children_Under_3_2013_ammended_January_2013_Web.pdf))

УНИЦЕФ, 2014а, *Determinants analysis and theory of change on addressing violence against children in Bulgaria* ([childhub.org/en/system/tdf/library/attachments/determinants\\_analysis\\_unicef.pdf?file=1&type=node&id=23813](http://childhub.org/en/system/tdf/library/attachments/determinants_analysis_unicef.pdf?file=1&type=node&id=23813))

УНИЦЕФ, 2014b, *Ending Violence Against Children - Six Strategies for Action Table of Contents*, Geneva / New York

УНИЦЕФ, 2014c, *Hidden in Plain Sight – a Statistical Analysis of Violence against Children*, New York / Geneva ([unicef.org/publications/index\\_74865.html](http://unicef.org/publications/index_74865.html))

УНИЦЕФ, 2014d, *Measuring Violence against Children – Inventory and Assessment of Quantitative Studies*, Geneva / New York ([data.unicef.org/resources/measuring-violence-against-children-inventory-and-assessment-of-quantitative-studies-publication/](http://data.unicef.org/resources/measuring-violence-against-children-inventory-and-assessment-of-quantitative-studies-publication/))

УНИЦЕФ, 2015а, *Моят глас е важен! – национална консултация с деца във връзка с актуализирането на Националната стратегия за детето 2008 – 2018*, София ([https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/My\\_voice\\_matters-%20a-full-report-BG-2016.pdf](https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org.bulgaria/files/2018-09/My_voice_matters-%20a-full-report-BG-2016.pdf))

УНИЦЕФ, 2015b, *Social Monitor: Social Protection for Child Rights and Wellbeing in Central and Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia*. The Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEE/CIS)

УНИЦЕФ, 2015c, *Multi-country evaluation of results achieved through child care system reform 2005-2012 CEE/CIS RKLA1 Evaluation Report. Executive Summary*. The Regional Office for Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States (CEE/CIS). ([reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Social\\_Monitor\\_Regional\\_Report.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Social_Monitor_Regional_Report.pdf))

УНИЦЕФ, 2015d, 'Child Protection Resource Pack', Geneva ([unicef.org/protection/files/CPR-WEB.pdf](http://unicef.org/protection/files/CPR-WEB.pdf))

УНИЦЕФ, 2015e, *Equitable Access to Justice for Children in Central and Eastern Europe and Central Asia*, Geneva

УНИЦЕФ, 2015f, *Unicef Procedure for Ethical Standards in Research, Evaluation , Data Collection and Analysis [CF/PD/DRP/2015-001]*, Geneva ([unicef.org/supply/files/ATTACHMENT\\_IV-UNICEF\\_Procedure\\_for\\_Ethical\\_Standards.PDF](http://unicef.org/supply/files/ATTACHMENT_IV-UNICEF_Procedure_for_Ethical_Standards.PDF))

УНИЦЕФ, 2016, *Promising Practices in Social Protection for Children in Europe and Central Asia*, Geneva ([unicef.org/eca/reports/promising-practices-social-protection-children](http://unicef.org/eca/reports/promising-practices-social-protection-children))

УНИЦЕФ, 2017а, *Програма за сътрудничество в страната за периода 2018 – 2022 г.*, София (<https://www.unicef.org/bulgaria/media/576/file/BGR-country-programme-BG.pdf>)

УНИЦЕФ, 2017b, *Draft Country Programme Document 2018-22*

УНИЦЕФ, 2017c, *УНИЦЕФ – становище на ръководството относно оценка – Оценка на проект*

„Семейство за всяко дете“ в област Шумен, България, София (<https://www.unicef.org/bulgaria/media/621/file/BGR-unicef-statement-family-for-every-child.pdf>)

УНИЦЕФ, 2017d, Preventing and Responding to Violence Against Children and Adolescents, Theory of Change ([https://www.unicef.org/protection/files/UNICEF\\_VAC\\_ToC\\_WEB\\_271117\(2\).pdf](https://www.unicef.org/protection/files/UNICEF_VAC_ToC_WEB_271117(2).pdf))

УНИЦЕФ, 2018a, *Mapping of GBV Services in Bulgaria Available for Migrants and Asylum Seekers*, София

УНИЦЕФ, 2018b, *Ситуационен анализ на децата и жените в България*, София/Женева ([https://www.unicef.org/bulgaria/media/2846/file/BGR-sitan\\_children-women-bg.pdf.pdf](https://www.unicef.org/bulgaria/media/2846/file/BGR-sitan_children-women-bg.pdf.pdf))

УНИЦЕФ, 2018c, *UNICEF Country Office in Bulgaria Strategy Note for the Country Programme 2018 – 2022*, София ([files.unicef.org/transparency/documents/\\_UNICEF\\_CO\\_Bulgaria\\_Strategy\\_Note\\_FINAL\\_March\\_2017\\_\(002\).pdf](files.unicef.org/transparency/documents/_UNICEF_CO_Bulgaria_Strategy_Note_FINAL_March_2017_(002).pdf))

УНИЦЕФ, 2018d, *Анализ и оценка на националното законодателство във връзка с превенцията, разпознаването, докладването, отговора и интервенциите от страна на институциите спрямо деца, пострадали от насилие в България*, София (<https://www.unicef.org/bulgaria/media/601/file/Анализ%20на%20законодателството%20за%20превенцията%20и%20отговор%20на%20насилието%20срещу%20деца.pdf>)

УНИЦЕФ, 2018e, *Strengthening the Social Work and Social Service workforce in Europe and Central Asia as an Investment in Our Children's Future: A Call to Action*, UNICEF Europe and Central Asia Regional Office ([p4ec.ru/wp-content/uploads/2019/02/A-Call-to-Action\\_Social-Service-Workforce\\_December-2018.pdf](p4ec.ru/wp-content/uploads/2019/02/A-Call-to-Action_Social-Service-Workforce_December-2018.pdf))

УНИЦЕФ, 2019a, Draft White paper – The role of small group homes for children in the transition from institutional- to community-based care and in the continuum of care, Geneva

УНИЦЕФ, 2019b, *Guidelines to Strengthen the Social Service Workforce for Child Protection*, New York (<https://www.unicef.org/media/53851/file/Guidelines%20to%20strengthen%20social%20service%20for%20child%20protection%202019.pdf>)

Vinet, Luc, Alexei Zhedanov, and UNICEF, 2015, *Multi-Country Evaluation of Results Achieved through Child Care System Reform 2005 – 2012 – CEE/CIS RKLA1 Evaluation*, Geneva

СБ (Световна банка), 2018c, *Promoting Early Childhood Development through Combining Cash Transfers and Parenting Programs*, Washington (<documents.worldbank.org/curated/en/827231544474543725/pdf/WPS8670.pdf>)

СЗО (Световна здравна организация), 2012, *Bulgaria Health system review, Health Systems in Transition Vol. 14 No. 3 2012* ([euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0006/169314/E96624.pdf](euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0006/169314/E96624.pdf))

СЗО, 2016, *Ethical and Safety Recommendations for Intervention Research on Violence against Women*, Geneva (<who.int/reproductivehealth/topics/violence/intervention-research-vaw/en/>)

СЗО, 2018, *Bulgaria Health system review 2018. Vol. 20. No. 4 2018* ([euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/383054/HiT-Bulgaria-2018-web.pdf?ua=1](euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0005/383054/HiT-Bulgaria-2018-web.pdf?ua=1))

СЗО и кол., 2016, *INSPIRE: Седем стратегии за прекратяване на насилието над деца* (<https://endviolence.bg/inspire/#resources>)

Woodin, Sarah, 2017, *The Charm Toolkit Piloted: Findings from Monitoring Visits: Bulgaria, Czech Republic, Hungary, and United Kingdom*, Budapest (<mdac.org/en/charm-toolkit>)

Световна банка, 2018b, 'Improving Access to Essential Services in Bulgaria (Unpublished Draft)', София

Световна банка, 2017a, *Who Are the Clients of Essential Services in Bulgaria? Options for Improving Access and Integration*, София

Световна банка, 2018a, *Bulgaria – Social Inclusion Project. Independent Evaluation Group, Project Performance Assessment Report 124861*, Washington, DC ([ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ppar\\_bulgariasocialinclusion.pdf](ieg.worldbankgroup.org/sites/default/files/Data/reports/ppar_bulgariasocialinclusion.pdf))

Световна банка, 2017b. *Насърчаване на посещаването на детска градина от деца в неравностойно положение. Експериментални доказателства от България*, София (<http://documents.worldbank.org/curated/en/91807149727705261/pdf/116056-BULGARIAN-REVISED-JUNE13-Supporting-Disadvantaged-Children-bg.pdf>)

Захариев, Боян и Георги Богданов, 2014, *Инвестиране в децата: прекъсване на цикъла на неравностойното положение – България*, Брюксел ([http://nmd.bg/wp-content/uploads/2014/05/140523-bg-investing-in-children-2013\\_bg.pdf](http://nmd.bg/wp-content/uploads/2014/05/140523-bg-investing-in-children-2013_bg.pdf))

Занкина, Емилия, 2018, *Public Administration Characteristics and Performance in EU28 – Bulgaria*, Brussels (<ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8123>)

Златкова-Дончева, Катерина И., 2015, *Социалните услуги и институции в България – утвърждаване, развитие и перспективи*, София ([http://0104.nccdn.net/1\\_5/128/348/2d3/Zlatkova2015SocialInstSerBG.pdf](http://0104.nccdn.net/1_5/128/348/2d3/Zlatkova2015SocialInstSerBG.pdf))



unicef  | за всяко дете