



УСЛУГИ ЗА ДЕЦА В ДОСЕГ С ДЪРЖАВАТА

Преглед, анализ и оценка на съществуващите в България услуги за деца в конфликт и в контакт със закона

АБСТРАКТ:

Изследването обхваща съществуващите услуги, програми и мерки за подкрепа, насочени към наказателноотговорни непълнолетни, извършили престъпление и наказателно-неотговорни деца, извършители на общественонеопасни деяния; пострадали от правонарушения; свидетели в различни съдебни производства и други категории деца, адресати на различни видове правни мерки и потребители на услуги. То анализира обхвата на услугите, идентифицира необхванати целеви групи и извежда различни препоръчителни практики и критерии за избор на пилотни области в полза на центровете за права на децата в страната.

Изследването е осъществено от екип на Фондация за развитие на правосъдието: Ива Пушкарлова, Петя Попова, Доли Траницова, Мария Капари
София, 2016 г.

СЪДЪРЖАНИЕ:

I. ВЪВЕДЕНИЕ.....	4
1. ПОНЯТИЯ	4
2. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО	7
 II. ДЕЦАТА В КОНФЛИКТ И В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА КАТО АДРЕСАТИ НА УСЛУГИ.....	8
1. СЪДЪРЖАНИЕ НА ПОНЯТИЯТА „ДЕТЕ В КОНФЛИКТ СЪС ЗАКОНА“, „ДЕТЕ В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА“ И „ДЕТЕ В РИСК“ В ПРАКТИКАТА ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ	8
2. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА РЕГУЛАЦИОННО-СТРАТЕГИЧЕСКАТА РАМКА НА ЦЕЛЕВИТЕ ГРУПИ ДЕЦА, ПОТРЕБИТЕЛИ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ	15
3. РЕЗЮМЕ НА ОСНОВНИТЕ НАБЛЮДЕНИЯ И ИЗВОДИ	17
 III. ВИДОВЕ УСЛУГИ.....	18
1. ПОДХОДИ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕ НА УСЛУГИТЕ ЗА ДЕЦА	18
2. ПОНЯТИЕ ЗА УСЛУГА	20
3. СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА НА УСЛУГИТЕ ЗА ДЕЦА В КОНФЛИКТ И В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА	22
2. СЕКТОРНИ ПРАКТИКИ ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ ЗА ДЕЦА В КОНФЛИКТ И В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА	26
4.1. Профил и капацитет на доставчиците	
4.2. Приоритети на доставчиците	
5. НЯКОИ ВЪПРОСИ НА ПРЕДЛАГАНЕТО НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ, НАСОЧЕНИ КЪМ ДЕЦА „В КОНФЛИКТ“ И „В КОНТАКТ“ СЪС ЗАКОНА	37
5.1. Социални услуги, приложими към „деца в конфликт със закона“ съгласно действащите методически указания	
5.2. Връзки между услугите и другите форми на държавна реакция спрямо децата „в конфликт“ и „в контакт“ със закона	
5.3. Социални услуги като алтернатива на принудително-репресивни мерки (мерки за процесуална принуда, наказания, възпитателни мерки по ЗБППМН)	
6. ДОСТЪП НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ	43
7. РЕЗЮМЕ НА ОСНОВНИТЕ НАБЛЮДЕНИЯ И ИЗВОДИ	45
 ПРИЛОЖЕНИЯ.....	48
1. СОЦИАЛНИ УСЛУГИ, ПРИЛОЖИМИ КЪМ ДЕЦА, ВКЛЮЧИТЕЛНО НАМИРАЩИ СЕ В КОНТАКТ ИЛИ В КОНФЛИКТ СЪС ЗАКОНА (чл. 36 от ППЗСП)	
2. ПРЕДОСТАВЯНИТЕ СОЦИАЛНИ УСЛУГИ ПО ВИД, МЯСТО И ДОСТАВЧИК (таблица)	
3. РЕЗЮМЕ НА ОБЛАСТНИ СТРАТЕГИИ ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ (таблица)	

ЕКИП НА ИЗСЛЕДВАНЕТО:

доц. д-р Ива Пушкарлова – автор на изследването и ръководител на екипа

Ива Пушкарлова е завършила право и история в СУ „Св. Климент Охридски“ Специализирала е английско и европейско право в Университета в Кембридж. Преподава наказателно право в СУ и в Академията на МВР. От 2012 г. е Председател на Комисията по помилването към президента на Република България. От май 2011 г. ръководи изследователски център Фондация за развитие на правосъдието, специализиран в мултидисциплинарни изследвания по правни проблеми.

Пушкарлова е автор на близо 70 статии, студии, книги, части от книги и сравнителноправни изследвания, включително в областта на експлоатационната престъпност, непълнолетната престъпност и престъпленията срещу деца, детското правосъдие, системата на наказанията и др. Монографиите ѝ „Форми на организирана престъпна дейност по НК на Република България“, 2011 г. и „Трафикът на хора“, 2012 г., стават първите цялостни правни изследвания по тези теми у нас.

Пушкарлова има 11-годишен опит като консултант на Съвета на Европа, Европейската комисия, Световната банка и други международни организации по различни въпроси на съдебната и наказателноправната реформа в Македония, Хърватия, Румъния, Русия, Грузия, Украйна. От 2003 г. до 2011 г. е изпълнителен директор на Съюза на съдиите.

Пушкарлова е основен автор на Концепцията за държавна наказателна политика и на Концепцията за държавната политика в областта на правосъдието за детето и член на Работната група по изработване на проект за нов Наказателен кодекс към Министъра на правосъдието.

Носител на наградата за млад учен на годината за 2012 г. на СУ "Св. Климент Охридски".

Петя Попова – консултант, анализ на интервюта и анкети

Петя Попова е специалист по социална и юридическа психология и по клинична и консултативна психология, сертифициран експерт в системата за личностно профилиране Хоган.

Попова има деветгодишен опит като обучител, индивидуален инструктор и медиатор при решаване на конфликти, както и като консултант в управление на организации, повишаване на ефективността на човешките ресурси, стратегическо планиране и изграждане на политики и др.

От 2011 г. е учредител и експерт към изследователски и обучителен център Фондация за развитие на правосъдието, където подпомага и участва в обучителни и изследователски дейности в материята на управлението на съдебната власт, детско правосъдие, сексуална престъпност, дискриминация и др.

Доли Траницова и Мария Капари -- събиране и подбор на първоначални данни, провеждане на интервюта, първоначален анализ на ОСПСУ и подготовка на някои приложения

Доли Траницова е завършила юридическото си образование в СУ „Св. Климент Охридски“ и е преминала стажантско обучение в Комисията по помилването при Президента, в която работи като младши експерт от февруари 2016 г. От 2015 г. е експерт към Фондация за развитие на правосъдието, където участва в правни и виктимологични изследвания в материята на наказанията, тежките престъпления, детската престъпност и др., както и в разработването и поддържането на изследователски бази-данни.

Мария Капари е бакалавър по международни отношения и семестриално завършил студент по право в СУ „Св. Климент Охридски“ със задълбочена подготовка в материята на конституционното и европейското право, политическите и икономическите системи, търговската медиация, социално-икономическата интеграция и управлението на финансови кризи. От 2016 г. е стажант във Фондация за развитие на правосъдието, където подпомага изпълнението на текущи изследвания.

ИЗПОЛЗВАНИ СЪКРАЩЕНИЯ

ДАЗД	Държавна агенция за закрила на детето
ЗБППМН	Закон за борба с противообществените прояви на малолетни и непълнолетни
ЗЗД	Закон за закрила на детето
ЗСП	Закон за социално подпомагане
НК	Наказателен кодекс на Република България
Концепцията	Концепция за държавната политика в областта на правосъдието за детето, приета от МС през 2011 г.
КПД	Конвенция на ООН за правата на детето
НПК	Наказателен процесуален кодекс на Република България
ОСПСУ	Областна стратегия за предоставяне на социални услуги
ЦИКОП	Център за информиране, консултиране, обучение и подкрепа
ЦОП	Център за обществена подкрепа
ЦСРИ	Център за социална рехабилитация и интеграция
ЦРДУ	Център за работа с деца на улицата
КЦ	Кризисен център

Изложението съдържа резултати от научни изследвания. Изразените становища са авторски. ФРП и авторите не носят отговорност за начина, по който тези резултати и становища се използват от трети лица.

ВЪВЕДЕНИЕ

1. ПОНЯТИЯ

В настоящото изследване описаните по-долу понятия се използват и обсъждат със следното съдържание:

- 1. Дете**

Физическо лице, ненавършило 18-годишна възраст (КДП, ЗЗД). Понятието е универсално и има еднакво съдържание в международните и националните правни стандарти.
- 2. Обществено-опасно поведение на дете**

Всяко деяние, което разкрива от обективна страна белезите на престъпление, но може да бъде извършено както от наказателноотговорно дете (непълнолетно), така и от наказателнонеотговорно дете (малолетно или освободено от наказателна отговорност непълнолетно лице). В първия случай деянието се третира като престъпление и деецът се наказва, а във втория деянието се третира като отклоняващо се поведение, за което на извършителя се налага ненаказателна (закрилна) мярка, установена със закон. Понятието е изяснено в този смисъл в Концепцията.
- 3. Отклоняващо се поведение на дете**

Поведение, което устойчиво и последователно се отличава съществено от научно възприетото за нормално за възрастта на конкретното дете, като застрашава или уврежда развитието му, независимо дали извършеното е противоправно или не. Отклоняващото се поведение е криминогенно, когато обективно насочва детето към общественоопасно поведение, и виктимогенно, когато го насочва към поведение, което обективно създава или повишава вероятността (риска) детето да пострада от престъпно посегателство в сравнение с другите деца от същата възрастова група (Концепцията)
- 4. Най-добрия интерес на детето**

Съвкупността от правата и законните интереси на конкретно дете в конкретна обстановка, включително индивидуалните му възможности за развитие и субективното му преживяване за достойнство, заедно с най-подходящите условия за тяхното пълно зачитане в конкретната обстановка. Съгласно Пар 1, т. 5 от ДР на ЗЗД понятието обхваща преценка на:

 - а) желанията и чувствата на детето;
 - б) физическите, психическите и емоционалните потребности на детето;

в) възрастта, пола, миналото и други характеристики на детето;

г) опасността или вредата, която е причинена на детето или има вероятност да му бъде причинена;

д) способността на родителите да се грижат за детето;

е) последиците, които ще настъпят за детето при промяна на обстоятелствата;

ж) други обстоятелства, имащи отношение към детето.

5. Услуга

Еднократна или продължителна дейност, осъществявана на договорно основание от специалист и насочена към подобряване на фактическото положение на дете чрез позитивно въздействие върху неговите лични ресурси за развитие и социализация или върху факторите на микросредата, в която то се намира.

6. Социална услуга

Дейност в подкрепа на лицата за социално включване и самостоятелен начин на живот, която се основава на социална работа и се предоставя в общността и в специализирани институции (чл.16, ал. 1 от ЗСП). Услугите в специализирани институции се предоставят само след изчерпване на възможностите за предоставяне на услуги в общността. Срокът на пребиваване в тях за деца е до 3 години, който може да бъде удължаван по изключение само при условията на чл. 16, ал. 3 и чл. 16а от ЗСП¹.

7. Мярка

Действие или серия действия, предприемани на правно основание от държавен орган, които водят до промяна в правното положение на детето или елементи от правния му статус и са насочени към постигане на определена в закон цел. Мярката може да включва или да се изразява в предоставяне на услуга, когато това е изрично установено със закон. Така например, съгласно чл. 4 от ЗЗД предоставянето на услуги в семейна среда и от резидентен тип и настаняването в приемно семейство и в специализирана институция са мерки за закрила, приложими към всички категории деца, включително децата в конфликт и в контакт със закона. В тези случаи една и съща дейност може да се прояви едновременно като мярка (цели закрила) и като услуга (цели социално включване). Извън тези случаи

¹ За децата няма възможност да бъдат реинтегрирани в семейството, осиновени, настанени в семейство на роднини или близки или в приемно семейство или в социална услуга в общността от резидентен тип по реда на ЗЗД (чл. 16, ал. 3 от ЗСП). При удължаването на срока следва да бъдат съобразени желанието и личния избор на лицата и най-добрият интерес на детето (чл. 16а от ЗСП);

мярката няма правната характеристика на услуга.

8. Възпитателна мярка

Мярка по чл. 13 от ЗБППМН. В изследването се споделя възгледа, изложен в Концепцията за държавна политика в областта на правосъдието в полза на детето, за репресивна наказателна правна природа на мерките, характеризираща ги като видове наказания в противоречие с чл. 32 от НК, КПД, ЕКПЧ и КРБ (вж. изложените в Концепцията подробни мотиви). Тези мерки, дори когато са концептуализирани като мерки за превенция на престъпно поведение, нямат признаците на „услуга“, а ангажираните с прилагането им органи (МКБППМН и съд) не са доставчици на социални услуги.

9. Наказание

Мярка на най-тежката държавна принуда, предвидена в НК (чл. 62, връзка с чл. 37, ал. 1) и налагана от съд на непълнолетно наказателноотговорно лице заради извършено от него престъпление.

10. Алтернатива на наказанието

Съгласно действащото законодателство това е възпитателна мярка, наложена по реда на ЗБППМН като последица от освобождаването на непълнолетен извършител на престъпление от наказателна отговорност на основание чл. 61 от НК или от изтърпяване на наложено наказание на основание чл. 64 от НК. След евентуална реформа на наказателната система, изразяваща се в отмяна на специалния закон, алтернатива на наказанието е всяка мярка, изрично посочена от институтите на чл. 61 и чл. 64 като приложима вместо наказателната репресия². Алтернативните на наказанието мерки по принцип могат да се прилагат и успоредно с него (например в изпитателния срок на условно осъждане на основание чл. 66 от НК), но същественото за тяхната правна природа е възможността на държавата да ги приложи като единствена реакция спрямо реализирано от дете общественноопасно поведение, изключваща наказателна репресия.

² Приложението на тези институти на наказателното право напоследък неправилно се нарича „отклоняване“ / „пренасочване“ на наказателната репресия. Това ново понятие не е дефинирано, липсва яснота в какъв смисъл се употребява и използването му не е общоприето, нито масово. По-скоро става въпрос за повляно от практика с чуждестранен произход терминологично заместване на действащи институти на наказателното право поради неразпознаване на последните. В този смисъл не е възможно разработване и прилагане на „програми за отклоняване“ от доставчици на социални услуги или субекти, изпълняващи закрилни и други позитивни мерки, тъй като освобождаването от наказателна отговорност или от изтърпяване на наказание се извършва от наказателния съд на основата на наказателния закон.

2. МЕТОДОЛОГИЯ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО

Настоящото изследване представлява комплексна аналитична оценка на съществуващите към момента услуги, предлагани в сектора за закрила на детето по отношение на групите на деца в конфликт и в контакт със закона, независимо от доставчика и начина на финансиране на услугата. Резултатите са получени на основата на следните методи:

3.1. Анализ на действащото национално и международно законодателство в областта на услугите за деца и специфичните правила за децата в конфликт и в контакт със закона;

3.2. Анализ на стратегически документи, рамкиращи принципи, приоритети и насоки на държавната и местните политики в изследваната област – национални и областни стратегии, концепции, пътни карти и планове за прилагането им и др. (общо 36);

3.3. Събиране, подбор и анализ на писмени източници с отчетно съдържание, изходящи от държавни и общински органи, доставчици на услуги и финансиращи услугите организации – годишни и проектни отчети, статистически данни и др.;

3.4. Събиране, подбор и анализ на аналитични документи – доклади, становища, препоръки, проучвания, изследвания, анализи, научни публикации и др.;

3.5. Интервюиране на служители на държавни органи и доставчици на услуги и експерти, които лично предоставят услугите, наблюдават сектора или участват в екипи за работа с деца по линия на различни координационни механизми (общо 38);

3.6. Анкетиране на експерти с над 10-годишен стаж в социална или психологична работа с деца с поведенчески отклонения или пострадали от различни форми на насилие и злоупотреба (общо 23);

3.7. Оценка на капацитета на сектора, вкл. идентифициране на количествени дефицити (липса или недостиг на услуги в полза на определени целеви групи), степен на съответствие на услугите с потребностите на целевите групи, степен на устойчивост на предлаганите услуги, потенциал на доставчиците да осигурят диверсификация на услугите, потребности на сектора от регулация и развитие и др.

II. ДЕЦАТА В КОНФЛИКТ И В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА КАТО АДРЕСАТИ НА УСЛУГИ

3. СЪДЪРЖАНИЕ НА ПОНЯТИЯТА „ДЕТЕ В КОНФЛИКТ СЪС ЗАКОНА“, „ДЕТЕ В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА“ И „ДЕТЕ В РИСК“ В ПРАКТИКАТА ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ

1.1. Понятието „дете в конфликт със закона“ е развито на основата на чл. 40 от КПД като всяко дете, „заподозряно, обвинено или признато за виновно в нарушаване на наказателния закон“.

В контекста на българската правна система такова е **всяко наказателноотговорно непълнолетно дете (навършило 14 и ненавършило 18 годишна възраст), от момента на привличането му като обвиняемо в наказателно производство за извършено от него престъпление до момента, в който държавата загуби правата си да реализира наказателната му отговорност на някакво правно основание – изтичане на давност, освобождаване от наказателна отговорност по чл. 61 от НК, настъпване на реабилитация и др.**

Критерият както на международния договор, така и на националното право, е формален и зависи от реакцията на системата за наказателно правосъдие към извършено от детето престъпление съгласно стандартите и понятията на наказателното и наказателнопроцесуалното право. **Критерият не подлежи на тълкуване** и не зависи от преценка за природата на деянието извън тази на компетентния съдебен орган (прокурор или съд) дали деянието е престъпление и дали за него от детето следва да се търси наказателна отговорност. Понятието, следователно, принадлежи към понятийния апарат на наказателното правосъдие, а не към този на секторите на закрилата и социалните услуги.

1.1.1. Въпреки това понятието „дете в конфликт със закона“ се използва неточно в редица стратегически и методически документи, предназначени да рамкират политики и практики в социалния и закрилния сектор.

Така например, в Пътната карта 2013-2014 г. за изпълнение на Концепцията за държавна политика за правосъдие за детето в отклонение от разбирането на самата Концепция в понятието са **включени и малолетните извършители на деяния, които разкриват формалните признаци на престъпления**. На основание чл. 32 от НК тези лица не са наказателноотговорни, поради което не могат да бъдат „заподозрени, обвинени или признати за виновни в нарушаване на наказателния закон“. Разширяването на понятието на КПД към групата на малолетните е недопустимо, тъй като нарушава абсолютната законова забрана от тези лица да се търси наказателна отговорност.

Аналогично отклонение се допуска в някои областни стратегии за развитие на социални услуги за 2016-2020 г., като в понятието „деца в конфликт със закона“ се включват **децата, извършители на противообществени прояви по смисъла на чл. 49 от ЗБППМН, на които е наложена възпитателна мярка по**

този закон, както и децата с отклоняващо се поведение (Сливен). Тези лица също не са наказателноотговорни (тъй като са или малолетни, или непълнолетни, освободени от наказателна отговорност на основание чл. 61 от НК) и извършеното от тях не е „нарушение на наказателния закон“ (престъпление по смисъла на чл. 9, ал. 1 от НК). В процедурата по налагане на възпитателна мярка децата нямат положението на „заподозрени, обвинени в нарушение на наказателния закон“, а налагането на мярката не означава признаването им за „виновни“ в такова нарушение. От своя страна отклоняващото се поведение очертава излизане от обичайното за конкретната възрастова група и по принцип не е закононарушение.

Изследването установи, че **понятието „дете в конфликт със закона“ не е дефинирано в нито една от областните стратегии за предоставяне на социални услуги**. Основната група, която то обхваща, се среща в стратегиите на Сливен и Враца, обозначена като „деца, извършили престъпление, които търпят наказателна отговорност“, а не „деца в конфликт със закона“.

В методически указания на ДАЗД понятието „деца в конфликт със закона“ е употребено с неясно съдържание. От една страна то е интерпретирано в контекста на чл. 40 от КПД, но в отклонение от разпоредбата в него са включени освободени от наказателна отговорност непълнолетни (чл. 61 от НК), на които е наложена възпитателна мярка. От текста на указанията не става ясно дали групата на обвиняеми и осъдени непълнолетни се счита „в конфликт със закона“³, както и дали понятието „в конфликт със закона“ обхваща и групите на деца-жертви на различни форми на насилие и експлоатация, изброени след него.

1.1.2. Понятието „деца в конфликт със закона“ се използва в работата на отделни неправителствени организации и доставчици на социални услуги. Анализът на източниците за тях и данните от интервютата на техни служители показва, че понятието не се употребява с еднакво значение и за него липсва дефиниция. То например невинаги описва самостоятелна група деца -- участва в по-общо формулирани целеви групи (напр. „деца във висок риск и в конфликт със закона“⁴, която включва различни подгрупи наказателнонеотговорни деца), но има отношение и към по-тясно формулирани групи (напр., „деца, изтърпели лишаване от свобода“⁵).

³ Общи методически указания на ДАЗД за контрол по спазването на правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, обслужващи звена, лечебни заведения, дирекции „Социално подпомагане“, юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата на закрилата на детето, и специализираните институции за деца, с.18 и сл..

⁴ В документ на доставчика групата е описана да обхваща деца във висок риск с направелни от ОЗД, деца, заведени на отчет в ДПС, деца с наложени възпитателни мерки по ЗБППМН, деца с наложена мярка за неотклонение, деца в досъдебно производство, на които предстои явяване пред съд (не е уточнено в какво процесуално качество), с наложена мярка „участие в програми за обществено въздействие“ като част от съдържанието на наказанието пробация. Документът уточнява, че децата в конфликт със закона са непълнолетни, но не въвежда други критерии. („Модел за услуги за деца в конфликт със закона“ ИСДП).

⁵ Петрова-Димитова, Н., Правосъдие, адаптирано към потребностите на децата, ИСДП.

В доклади и анализи на неправителствени организации и институции, наблюдаващи системите за закрила и за борба с противообществените прояви на малолетни непълнолетни, **също липсва дефиниция на понятието, дори когато то е употребено**. От контекста на употребата му е видно, че понякога то се отнася до група деца, които могат да бъдат адресати на възпитателни мерки и мерки за закрила, т.е. отново се обхващат групи извън понятието по чл. 40 от КПД⁶. В някои трудове към групата са отнесени дори деца, адресати на социални услуги⁷.

Анализът показва, че в случаите, в които определени доставчици назовават целеви групи, с които работят, като „деца в конфликт със закона“, се касае за **деца в комплексен риск**, към които се насочват услуги, приложими и към други категории деца, и чиято цел е социално включване на детето (т.е. преодоляване на рискове от изключване)⁸.

1.1.3. Горните констатации не са изненадващи.

Понятието „дете в конфликт със закона“ е въведено за целите на КПД и предназначено да обслужи специалните гаранции за правата на децата, чиято наказателна отговорност се ангажира за извършено престъпление. Понятието е разпознаваемо в системата на наказателното правосъдие, а не в сектора на услугите и принадлежи към концепцията за дете, спрямо което се прилага наказателна репресия, а не социални или закрилни мерки и услуги⁹.

Репресивната и закрилната система са подчинени на противоположни подходи и цели, поради което **понятието не може да има еднакво съдържание и полезност и в двете**. Така например, системата на наказателното правосъдие е подчинена на обществен интерес от разкриване и наказване на престъпления и въздействието ѝ върху детето обичайно създава рискове за него. Правата на детето в тази система са насочени към ограничаване на тези рискове и въздържане на системата от прекомерна репресивност. Обратно, системата за закрила е насочена към осигуряване на най-добрия интерес на детето и правата му в нея са насочени към активизирането ѝ в посока подкрепа и развитие на личността му в условия на индивидуален подход, независимо как други системи оценяват неговото поведение. Системата на закрилата оценява престъпното поведение на детето не от гледище на съгласуваността му със закона (това е

⁶ БХК, „Деца, лишени от свобода в Централна и Източна Европа – между наследството и реформата“, 2014 г.; Фъртунова, Д., „Анализ на правната рамка на реда и условията за настаняване на деца в затворени институции“, БХК, с.66, с. 69 и сл.; „Доклад на Омбудсмана за децата в конфликт със закона. Тематичен доклад от извършени проверки и оценка на състоянието и спазването на правата на децата, настанени в СПИ и ВУИ в Република България“, ноември – декември 2015 г.

⁷ Фъртунова, Д., Цит. съч., с.80 и сл. (деца, настанени в Дом за временно настаняване).

⁸ Вж. напр. Наръчник за професионалисти „Социално включване на деца в конфликт със закона – нови модели и практики“, ИСП, С., 2014 г. Видно от този наръчник, поведението „в конфликт със закона“ се третира като високорисково. Вж. още „Важният си ти! Наръчник за деца в конфликт със закона“, който е адресиран както към деца в производство по налагане на възпитателна мярка, така и към обвиняеми. Вж. Доклад на ДАЗД „Социални услуги в общността“, с. 10 („децата до 18 г. с девиантно поведение и в конфликт със закона“ са описани като една от целевите групи на услугата „Кризисен център“).

⁹ В контекста на достъпа на децата до правосъдие понятието е използвано и в Стратегията на Съвета на Европа за правата на детето за 2016-2020 г.

задача на правосъдието), а в контекста на породилите го рискове, свързаните с него образователни, възпитателни, здравни и др. дефицити и потребности

Следователно, **понятието „дете в конфликт със закона“ не е интегрирано в системата на услугите за деца и не образува ясно очертана целева група, адресат на услуги, предназначени специално за нея.** Групата е разтворена в рамките на разделение на децата по възрастов, полов и други лични признаци, видове рискове, видове цялостни поведенчески модели, видове дефицити и др., тъй като системата за закрила е предназначена да подпомага чрез позитивни средства социализацията на детето, а не да формира репресивна реакция срещу негово отрицателно поведение, нито да дефинира поведението като законно или незаконно.

Употребата на понятието „дете в конфликт със закона“ извън целите на правосъдието създава **рискове от смесване на принудително-репресивни мерки, прилагани в правосъдната система, със социални и закрилни мерки** (вж. по-долу).

И накрая, понятието „дете в конфликт със закона“, особено при установената неяснота в съдържанието и предназначението му, **носи риск от стигматизиране на децата**, попадащи в него¹⁰. Тъй като конфликтът със закона не е обстоятелство, което подлежи на установяване от органите и частните субекти в сектора на социалната грижа, то следва да се използва от тях само ако има ясен и непротиворечив смисъл и описва самостоятелно явление, което не може да бъде описано с по-точни формули, типични за сектора.

1.2. Понятието „дете в контакт/допир със закона“ не е нормативно и се използва в общественния сектор с различно съдържание, най-често по повод достъпа на деца до съдебна защита и участието им в различни видове съдебни и административни производства („дете в контакт с правосъдието / наказателната система“). То включва следните групи деца:

- извършител на общественоопасно деяние, включително освободен от наказателна отговорност непълнолетен извършител на престъпление;
- извършител на противообществена проява по смисъла на чл. 49 от ЗБППМН;
- извършител на правонарушение, което не е престъпление;
- свидетел на престъпление или друго правонарушение;
- пострадал от престъпление или друго правонарушение;
- друг вид участник / страна в производство пред съд или административен орган.

¹⁰ Признаци за стигматизиращо разделение могат да се разпознаят например в Алтернативния доклад за изпълнението на задълженията на България по Конвенцията на ООН за правата на детето, БХК, юни 2015 г., в който се критикува невъзможността да се осигури разделяне на групите на децата-жертви от „децата в конфликт със закона“ при предоставяне на услуги в кризисен център (с.61). При неяснотата на понятието „деца в конфликт със закона“, което често включва наказателнонеотговорни деца, пострадали от насилие, разделянето на двете е дискриминационно.

Понятието е по-широко от понятието „дете в конфликт със закона“ и касае различни групи деца, намиращи се под въздействието на различни рискове или необичайни житейски ситуации, изискващи специфичен ресурс за справяне, създадени от участие в правни процедури или изпълнение на правни мерки.

Тъй като много често едно дете разкрива по едно и също време признаците на дете в конфликт и в контакт със закона, разделението на двете групи е силно условно. Още по-често едно дете може да попадне в повече от една подгрупи на понятието „контакт със закона“. И двете групи са адресат на едни и същи мерки и услуги, които, както бе изяснено по-горе, са съобразени с други признаци на детето. Понякога самото прилагане на конкретни услуги обуславя контакт със закона, без такъв да е необходимо условие за предоставяне на услугата или предоставянето ѝ по някакъв начин да го отчита.

Поради горното **и това понятие няма практическо значение в сектора на услугите за деца**. Изследването установи, че то не е и познато в практиката по прилагане на услуги за децата, които теоретично то обхваща. Работещите в системата професионалисти, включително служители на доставчици на социални услуги, не го познават или не го разграничават прецизно от понятието „дете в конфликт със закона“, като вместо него работят с множество по-тесни понятия (дете в риск, дете-жертва, дете-извършител на насилие, дете с наркотична зависимост и др.)¹¹.

Аналогично, стратегическите документи на общините също не познават понятието „дете в контакт със закона“. В отделни ОСПСУ групи деца, които спадат към това понятие, са обособени като самостоятелна група потребители на услуги – „деца, на които предстои явяване в правна процедура като свидетели на престъпление“, „деца в специализирани институции“ (Враца), и т.н.

В други стратегии подгрупи от „дете в контакт със закона“ се включват в категория, обособена според вида поведение на детето. Така например в ОСПСУ на Плевен общата категория **„деца с проблемно поведение“** обхваща разнообразни подгрупи деца, чието поведение е нежелателно, но описано с взаимно припокриващи се формули: деца с противоправно поведение (включително престъпно), извършители на противообществени прояви (те са вид противоправно поведение), живеещи на улицата (това поведение не е закононарушение за детето) и извършители насилие (също вид противоправно поведение, което най-често е противообществена проява, а може да бъде и престъпно). Критерият за обособяване на категорията, следователно, не е ясен, тъй като в нея се включват както закононарушения, така и законосъобразно

¹¹ Така например, доставчиците, които разпознават понятието, го описват със следното съдържание: „дете, което има поведенчески прояви, които се интерпретират като делинквентност и биват насочени към ДПС и МКБППМН, без да има наложена възпитателна мярка по ЗБППМН“, „дете, жертва или свидетел на престъпление“, „дете, което е участник в граждански, административни, наказателни или други процедури“, „дете, над което е упражнено насилие или е било свидетел на такова в семейната среда“. В „Анализ на празнотите в българската система за младежко правосъдие“ на МИПД, 3.07.2014 г. понятието е описано като дете свидетел или жертва на престъпление (с.15). В текста групата „деца в допир със закона“ се анализира многократно едновременно с тази на децата „в конфликт със закона“ в общ контекст.

поведение. Отчетът за изпълнението на стратегията разграничава в рамките на същата категория три групи, обособени по критерии „възраст“, „наказателна отговорност“ и „вид на извършено конкретно деяние“: малолетни извършители на противообществени прояви; непълнолетни извършители на противообществени прояви и непълнолетни извършители на престъпления („деца в конфликт със закона“).

Аналогично е решението в ОСПСУ на Видин, Враца и Кърджали, в които целевата група **„деца с противообществени прояви и поведенчески проблеми“** (Видин), съответно **„деца с рисково поведение, с противообществени прояви и поведенчески проблеми“** (Кърджали, Враца) е включена в голямата група **„деца в риск“**. Според ОСПСУ на Кърджали „поведенческите проблеми могат да бъдат определени като: агресия, използване на алкохол и упойващи вещества, кражби, побой“, т.е. широк кръг прояви, представляващи „рисково поведение“, сред които има и противообществени прояви, и закононарушения.

Аналогично, в стратегията на Благоевград към децата с проблемно поведение се отнасят разнородните подгрупи на извършители на кражба и насилие, живеещи на улицата, negliжирани и жертви на насилие.

Неясни критерии при работа с описаните понятия се наблюдават и в други стратегии, което очертава **несъвпадане на областните политики по основни концептуални въпроси за децата с негативно поведение**. Така например, макар стратегията на Пазарджик да изхожда от възгледа, че децата с противообществено поведение **не са „деца в риск“** (аналогично на Благоевград), тя ги обединява в обща група с децата в риск от отпадане от училище, който е „риск“ по смисъла на ЗЗД и сам по себе си не представлява противообществено поведение на детето (то може да настъпи, ако рискът се реализира).

За липсата на единно разбиране по тези въпроси говори сравнението с ОСПСУ на Сливен, според която децата, извършители на противообществени прояви, **са „деца в риск“**, и ОСПСУ на Русе, Шумен, Смолян и Търговище, според които децата с проблемно поведение, включително извършителите на противообществени прояви, са интерпретирани като деца в риск от дефицитарно родителство (**„деца, чиито родители имат проблеми с отглеждането им“**).

1.3. Понятието „дете в риск“ е нормативно определено в Пар.1, т.11 от ДР на ЗЗД като дете, а) чиито родители са починали, неизвестни, лишени от родителски права или чиито родителски права са ограничени, или детето е останало без тяхната грижа; б) което е жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или всякакво друго нехуманно или унизително отношение или наказание в или извън семейството му; в) за което съществува опасност от увреждане на неговото физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие; г) което страда от увреждания, както и от труднолечими заболявания, констатирани от специалист; д) за което съществува риск от отпадане от училище или което е отпаднало от училище.

Видно от сравнението с горните две понятия понятието „дете в риск“ обхваща хипотези на деца в конфликт и в контакт със закона, тъй като описаните в определението по пар. 1, т. 11 от ДР на ЗЗД рискове повишават вероятността конкретно дете да извърши общественноопасно / отклоняващо се деяние или да пострада от престъпление.

В практиката групата „деца в риск“ е най-често обособената като самостоятелна целева група за предоставяне на социални услуги в ОСПСУ, но **съдържанието ѝ е различно**¹². Най-често тя включва деца в риск от изоставяне, от настаняване при роднини извън семейството, от криминализиране, от отпадане от училище, от насилие и деца с увреждания. Подгрупите на „насилие“, „домашно насилие“, „сексуално насилие“ се срещат както по отделно, така и обединени.

В ОСПСУ на Плевен групите на „дете в риск по смисъла на ЗЗД“ и групи, обособени по някои от посочените в ЗЗД рискове („деца, отпаднали от училище“, „деца с форми на зависимост“), са посочени като отделни групи адресати на социални услуги.

Децата, пострадали от домашно насилие и различни форми на неблагоприятно родителство, създаващо рискове от изоставяне и лишеност от родителска грижа, са приобщени към групата на „деца от семейства в риск“, също отделена от „дете в риск“ в отклонение от дефиницията на ЗЗД (Плевен, Кърджали). Децата, пострадали от насилие, в ОСПСУ на Плевен са част от самостоятелната категория „деца, жертви на насилие и трафик“, която съвсем очевидно също се обхваща изцяло от понятието „дете в риск“.

Стратегията на Плевен обособява и **„деца, получили полицейска закрила“**. Стратегическата визия за тази група като цяло е неясна. В други стратегии тя е включена като част от по-голяма група -- „деца, пострадали от насилие и трафик на хора и получили полицейска закрила“ (Видин), „Други деца в риск: деца, жертви на насилие, деца с проблемно поведение, деца, получили полицейска закрила“ (Разград). Закрилата обаче се предприема при твърде разнообразни обстоятелства и не позволява обособяване на децата, спрямо които е взета, според потребностите им от получаване на определени услуги. Съгласно чл. 4 от ЗЗД полицейската закрила е мярка и по аргумент от чл. 36 от ППЗСП не е услуга, а полицията не е доставчик на социални услуги, макар в ОСПСУ на Русе и Сливен да е предвидено да бъде предоставяна именно като услуга.

Неяснота в редица стратегии внасят и групите деца, обособени според това, че вече са потребители на определени услуги -- „деца, отглеждани в специализирани институции и резидентни услуги“ (Плевен), „деца и семейства, подпомагани по реда на ЗСП и ППЗСП“, „деца, настанени в специализирани институции“ и „деца, настанени при близки и роднини или в приемни семейства“ (Силистра, подобно в ОСПСУ на Шумен). В голямата си част тези деца принадлежат към групата на „деца в риск“, тъй като в противен случай нямаше да

¹² Съществуват ОСПСУ, в които такава група няма (Пазарджик).

са потребители на описаните категории услуги. Отделен е въпросът, че в ОСПСУ на Силистра описаните подгрупи потребители на услуги частично съвпадат.

В редица ОСПСУ „дете в риск“ е единствената група потребители на социални услуги под 18-годишна възраст, т.е. в тези области стратегиите не предвиждат развиване и предоставяне на услуги на други категории деца. В ОСПСУ на Видин например категорията „деца в риск“ е изключително широка и включва множество подгрупи, обособени според различни критерии – рискове, признаци на поведението на детето, признаци на реализирано спрямо него поведение и др. В други стратегии тази група не е самостоятелна, а част от много по-широка група -- „деца и семейства в риск“ / „деца и младежи в риск“ (Силистра, Габрово).

2. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА РЕГУЛАЦИОННО-СТРАТЕГИЧЕСКАТА РАМКА НА ЦЕЛЕВИТЕ ГРУПИ ДЕЦА, ПОТРЕБИТЕЛИ НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ

Регулационно-стратегическата рамка на сектора на услугите за деца не съдържа **съгласувана (единна) класификация на целевите групи деца като адресати на социални услуги**¹³. Това се отразява директно на структурата и дейностите в сектора, тъй като доставчиците се съобразяват с регулационните понятия и планове. Подходите за обособяване на отделните целеви групи са разнообразни и подчинени на различни критерии. Масово са прилагани разнородни критерии за обособяване на една целева група, в резултат на което разграничението между целевите групи е неprecизно, а критерият – неясен.

Следва да се отбележи, че в научната литература също отсъства задълбочена категоризация по единни критерии. Изследванията коментират абстрактно отделни групи, формулирани в закон или в практиката, без да обсъждат критериите за разделение, без да навлизат в проблемни зони на взаимно припокриване и без да проявяват критичност към често случайния начин, по който съответната група е възникнала¹⁴.

Повечето ОСПСУ обединяват всички деца в една обща целева група, в рамките на която някои въвеждат различни подгрупи (напр. Пазарджик, Видин). Има стратегии, в които деца с определени признаци са включени заедно с възрастните в целева група, обособена по този признак независимо от възрастта (напр. Кърджали по отношение на групата „жертви на трафик“).

Възрастта, която „е важен момент за адаптиране на методите за социална работа“, тъй като „децата от различните възрастови групи имат нееднаква психическа нагласа за възприемане на социалните грижи“¹⁵, е слабо използван критерий за разделяне на целевите групи под 8-годишна възраст. Същият

¹³ Към момента на изготвяне на изследването (юни 2016 г.) ОСПСУ за периода 2016 – 2020 г. не бяха изготвени за София, Варна, Ловеч, Велико Търново, Монтана, а стратегията за Добрич не е оповестена.

¹⁴ Вж. напр. **Коларова, Ц.**, „Децата в целевите рискови групи за социални услуги“ – В: „Педагогика, година LXXXIV, книжка 1/2012 г.

¹⁵ **Захаријева, К., В. Манукян**, „Социална работа с деца в риск“ – В: Научни трудове на Русенския университет, том 48, ерия 8.1, 2009 г., с. 154.

критерий участва пряко в обособяването на групата „в конфликт със закона“, която следва да обхваща само непълнолетни лица. Само в отделни случаи (Сливен, Враца) децата, чието поведение е или може да бъде укоримо от гледище на закона, са разделени по възраст (малолетни / непълнолетни) и по вид на извършеното (по-конкретно обособяване на групата на извършители на престъпления), т.е. по годност да носят юридическа отговорност за стореното.

Групата на децата със зависимости, която обхваща и деца „в конфликт / контакт“ със закона, най-често е приобщена към групите на децата-жертви (Пловдив), или към групата на лица със зависимости независимо от възрастта им (Плевен).

Стратегията на Враца се отличава с подход, в който липсва изброяване на целеви групи, а на направления на дейности и услуги, които могат да са приложими едновременно към различни целеви групи. Така например децата „с поведенчески проблеми“ и с „асоциално поведение“ са адресати на дейности както по направление „превенция на деца и семейства в риск“, така и по направление „грижа за деца с увреждания и лица в рискови групи“, като във втория случай са включени в общи групи с възрастните.

Като цяло стратегиите **работят с понятия, които не дефинират изрично, някои от които са твърде абстрактни** („проблемна среда“ – Хасково), а други явно са **употребени в отклонение от законови дефиниции** и други стратегии. Единствено ОСПСУ на Смолян съдържа дефиниция на понятието „уязвима / рискова група“¹⁶.

Стратегическите документи на областните власти не са съгласувани от гледище на понятия, концепции и подходи въпреки наличието на концепции за държавна политика в сектора и общовалидно законодателство. Стратегиите очертават съвкупност от фрагментарни, изолирани една от друга областни политики, които вероятно отразяват местни практики и индивидуални възгледи. Действително, „съществуващите в теорията рискови групи обикновено се различават от конкретните рискови групи на територията на една конкретна община или област – те зависят от спецификата на населението в конкретния регион“¹⁷. „Във всяко населено място или област проблемите се различават и имат своите специфики; следователно и респективно – селекцията на рисковите групи за съответното населено място или област следва да бъде съобразена с тях“¹⁸. Въпреки това на практика тази селекция се извършва по критерии, които не са очевидно свързани с реално установени и адресирани местни потребности. Обсъжданите стратегически документи имат различна ефективност като

¹⁶ Съгласно тази стратегия уязвими или още наречени рискови, са групите от хора, които търпят ограничения по отношение участието им в социалния живот и човешките права. Поради причини от различен характер попадат в риск от социално изключване. Особено внимание и грижа изискват най-уязвимите от тях-децата и лицата с увреждания, деца и лица, трайно отделени от своята семейна среда, самотни стари хора и др. Те са приоритетните рискови групи сред населението.

¹⁷ **Коларова, Ц.**, „Децата в целевите рискови групи за социални услуги“ – В: „Педагогика, година LXXXIV, книжка 1/2012 г., с. 91.

¹⁸ **Коларова, Ц.**, Пак там.

инструменти за провеждане на реална политика, тъй като се различават съществено по степен на изпълняемост.

Много от тях имат **явно формален характер**, други описват ресурсен недостиг, с който местната власт не може да се справи.

В някои големи области, включително столичната, изготвянето им **драматично закъснява** – явен признак за неприоритетност на обсъжданите политики за местната власт.

Стратегиите на някои области **не са индивидуализирани** и буквално се възпроизвеждат взаимно (вж. например Русе, Шумен, Смолян), което допълва впечатлението за повърхностно отношение към политиките в сектора.

В настоящия си вид дейностите в сектора не са обединени в „държавна политика“. Дори в планирания си вид като цяло те са разпокъсани, концептуално противоречиви, несъгласувани със законови понятия и концепции, ресурсно необезпечени, неустойчиви, ненаблюдавани от никаква единна система за мониторинг и оценка и зависими от неуправлявани събития в обществения сектор. Основно тези събития са проектни и доброволчески инициативи на неправителствени организации и частни лица, съобразени по-скоро със сложна комбинация от потребности на различни целеви групи и ресурсна сила на доставчика, а не със стратегическите документи на областта.

Анализът на ОСПСУ идентифицира индикатори за **навлизане на неправителствения сектор в държавната политика на равнище регулация** поради пасивността и незаинтересоваността на държавните институции, което в перспектива уврежда сектора – създава неравнопоставеност между доставчици на услуги във вреда на конкуренцията между тях, води до неравнопоставен достъп на различни целеви групи до услуги, задълбочава изтласкването на държавата като регулатор в полза на фрагментарни краткосрочни решения по места, увеличава несвойственото натоварване на неправителствените организации с регулационни дейности със съответните рисове от повишаване на професионалното прегаряне, спад на сътрудничеството между доставчиците, „бюрократизиране“ на неправителствените организации и др. Следва да се напомни, че както всички политики по отношение на децата, така и социалната политика чрез предоставяне на услуги, са задължение на държавата.

3. РЕЗЮМЕ НА ОСНОВНИТЕ НАБЛЮДЕНИЯ И ИЗВОДИ:

1. Понятията „дете в контакт със закона“ и „дете в конфликт със закона“ не са интегрирани в сектора на предоставяне на социални услуги за деца и не се разпознават от него както на равнище регулация и стратегическа рамка на секторните политики, така и на равнище практика по прилагане на услугите.

2. Понятието „дете в риск“ се ползва с широка употреба, но няма единно съдържание, въпреки че е законово дефинирано. Проблемите, свързани с него, са:

2.1. законовата дефиниция е ограничителна и не включва редица рискове, разпознавани от секторните политики и практиката;

2.2. практиката не работи с ясно понятие за риск;

2.3. налице е концептуално смесване на понятията за рискови фактори, индикатори за тяхното наличие и поведение на детето, очертващо реализиран риск. Така например, ако едно дете на границата на непълнолетието се намира в риск от отпадане от училище, тъй като е жертва на домашно насилие и в тази връзка е отключило агресивни прояви, липсва еднозначен отговор в каква група деца попада и какъв следва да бъде подходът към него. Липсва отговор и дали би било разграничено адекватно от друго дете, също в риск от отпадане от училище, което е пострадало от агресивните прояви на първото дете.

Препоръчително е секторът на услугите да работи с понятието „риск“, което е характерно както за секторните закони, така и за практиката на решаващото мнозинство доставчици и секторните институции, като изгради споделено разбиране за това какви рискове съществуват актуално и какви са връзките на взаимно пораждаване, усилване и отслабване между тях. На тази основа **е подходящо да бъдат определяни и целевите групи, адресати на услуги и мерки.**

3. В настоящия с вид дейностите в сектора не са обединени в „държавна политика“.

3.1. Регулационно-стратегическата рамка не съдържа съгласувана (единна) класификация на целевите групи деца като адресати на социални услуги, ползва разнороден понятиен апарат и разнопосочни концепции и подходи. ОСПСУ очертават съвкупност от фрагментарни, изолирани една от друга областни политики, при съществени различия по степен на изпълняемост и ресурсна обезпеченост. Много от тях имат явно формален характер и засягат изтекъл период от време

3.2. Налице са данни за **навлизане на неправителствения сектор в държавната политика на равнище регулация** с потенциално негативни последици за конкуренцията в сектора, степента на потребителска адекватност на предлаганите услуги (вкл. достъпа на потребители до услугите) и рискове от професионално изчерпване на служителите поради претоварване на доставчиците с несвойствени функции.

III. ВИДОВЕ УСЛУГИ

1. ПОДХОДИ ПРИ ИЗГРАЖДАНЕ НА УСЛУГИТЕ ЗА ДЕЦА

Правната основа на социалните услуги е изградена чрез съчетаването на два подхода.

При **нормативния подход** услугата се въвежда със закон, който регулира условията и правилата за прилагането ѝ, правосубектността и правоспособността

на доставчика, и др. Тези услуги образуват минимума от дейности в сектора. Такива са всички услуги по каталозите на чл. 36, ал. 2 и 3 от ППЗСП.

При **диспозитивния подход** услугата възниква по инициатива на доставчиците или в рамките на практики и политики по диференцирано прилагане на нормативно въведени услуги, за да отговори на специфични, дори временни потребности. Законите основания и правила за нейното прилагане се извличат при съобразяване на задължителни законови изисквания към социалните услуги изобщо, на законови забрани и за общата забрана за заобикаляне на закона, която пречи да се създаде услуга с цел да се избегне спазването на правилата на друга услуга. Основани на диспозитивния подход са всички услуги извън каталозите на чл. 36, ал. 2 и 3 от ППЗСП, които се предлагат на основание чл. 36, ал. 5 от ППЗСП: „при необходимост и съобразно потребностите на населението на всяка община могат да се разкриват и *други видове социални услуги*“.

Най-често услугите, развити на основата на диспозитивния метод, имат първоначално пилотен характер. Те се характеризират с динамичност, разнообразие, висок потенциал за иновативност, индивидуализация и адаптация към специфични или променящи се потребности на адресатите като конкретни лица и като подгрупи. Приложението им изисква специфичен професионален опит и квалификация на доставчика и висока мотивация на преките изпълнители на услугата, като не се нуждае от специални нормативни режими, за да бъде предоставяна.

Поради това тези услуги са подходящи за развиване в рамките на общността от неправителствения сектор и по принцип пряко обслужват процесите на деинституционализация и децентрализация на грижата за уязвими групи деца¹⁹. Появата и развитието на такива услуги е показател за повишена чувствителност, гъвкавост и ресурсен потенциал на сектора да идентифицира и отговаря на динамиката на потребностите на потребителските групи. Те се развиват относително по-късно от нормативно установените услуги, поради което изследването не установи високо разнообразие или множество диспозитивно създадени услуги.

В контекста на диспозитивните услуги следва да се изтъкне изразеното в теорията мнение, че предвид социално-икономическото предназначение на социалните услуги „да подкрепят хода на промените по отношение на разпределението на доходите и потреблението на икономическите блага“ е необходимо да се търси тяхното „разнообразяване и индивидуализиране, на планиране и предоставяне на възможности за структуриране на нови форми и видове социални услуги“²⁰. По този начин държавата, съответно подкрепените от нея доставчици осъществяват реално (т.е. информирано и адекватно на потребностите), а не формално социално подпомагане.

¹⁹ Концепция за деинституционализация на специализираните домове за деца и възрастни хора с увреждания, приета от МС през 2006 г.

²⁰ Коларова, Ц., Цит.съч., с. 91 и сл.

На настоящия етап изследването не установи реално действаща услуга, разработена изцяло на основата на диспозитивното начало.

2. ПОНЯТИЕ ЗА УСЛУГА

В контекста на българското законодателство социалната услуга представлява вид позитивна интервенция, осъществявана на договорно основание от професионалист и насочена към подпомагане на социалното включване (съответно преодоляване на изключващи рискове) и самостоятелния начин на живот на потребителя, която се осъществява в условия на доброволност (аргумент от чл. 16, ал. 1 от ЗСП).

Материално основание за прилагането на услугата е наличието на потребност. Поради това услугата по принцип е съобразена като съдържание и продължителност със съответната потребност, дори ако за предоставянето ѝ са налице или се изискват и някакви формални основания. В този смисъл услугата е насочена към подобряване преди всичко на фактическото положение, в което детето се намира, чрез въздействие върху факторите на микросредата. Евентуално породената с услугата промяна на юридическия статус на детето няма самостоятелно значение и не предствлява основна цел на услугата²¹.

2.1. Като цяло, ОСПСУ не изхождат от ясно понятие за услуга.

Под това наименование в тях са вписани абстрактно определени дейности, **имащи признаците на политика или програма**, а не на услуга. Така например, дейностите по превенция, механизмите за сигнализиране, информиране и насочване (например от вида на „горещи телефонни линии“), някои други дейности, подпомагащи социалната интеграция на уязвими социални групи *чрез общо въздействие върху обществото*, включително общи програми за социално включване, дейностите по изграждане на капацитет и изследователско-аналитичните дейности не са „услуги“²². Те не отговарят на конкретна потребност на конкретен ползвател и не пораждат конкретно измерима промяна във фактичкото му положение. Техният ефект се проявява на плоскостта на социалното общуване и взаимодействие.

Услугите са средства и инструменти за осъществяване на описаните дейности в качеството им на конкретни действия, които пряко се осъществяват по отношение на конкретни потребители. В този смисъл „те имат своето място и

²¹ В Конепция, създадена по проект „Минимален пакет от социални услуги за деца и семейства с гарантиран достъп“, изпълняван от фондация „Социални реформи за развитие и интеграция“ и финансиран от УНИЦЕФ, е възприето следното разбиране за социална услуга: „относително устойчив като съдържание и продължителност специфичен набор от дейности, обединени от обща цел, описваща позитивна промяна в ситуацията на потребителя, свързана с неговата успешна интеграция и/или реализация в социалната общност. Наборът от дейности функционира като неделимо цяло, предполага ясни условия (място, екип, правила) за реализиране и има предвидими резултати. Резултатите от дейностите, както и ресурсите, генериращи тези резултати, могат да се устойчивост, което позволява да се определи стойността на цялостната услуга. Съвременната социална услуга е гъвкава и индивидуализирана, което предполага в процеса на нейното реализиране оценка и индивидуална интервенция“.

²² Виж Приложение 2.

играят значима роля в процесите на осъществяване на социална подкрепа, социална превенция, социално включване и социално интегриране като отражение на грижата на държавата и обществото²³. Планирането на абстрактни политики, направления и програми като услуги в ОСПСУ на практика позволява стратегиите да са бедни по въпросите именно на услугите и да нямат потенциал ефективно да влияят на процесите в сектора, тъй като формалното наличие на стратегия само по себе си не помага на доставчиците и потребителите да се ориентират в намеренията и представите на държавната власт.

Липсва прецизно разграничаване и между **социалните услуги и мерките за закрила**. Двата вида действия се планират по еднакъв начин въпреки разликата в целите им, условията на прилагането им, субектите, които ги прилагат, и дори наличието на формална процедура за някои от тях. Това се дължи в много голяма степен на обстоятелството, че мерките и услугите взаимно се допълват и подпомагат, могат да се приложат едновременно или свързано по отношение на едно и също дете и в този смисъл често условията за приложението им са общи. Въпреки това те са различни правни фигури и принадлежат към различни микросекторни политики – закрилата на детето и социалното му включване с подобряване на жизнената среда²⁴.

2.2. Аналогично, понятието за социална услуга не се разпознава адекватно и от самите доставчици. Така например, лицензирани доставчици описват предоставяните от тях социални услуги като „активно участие в процеса на формиране на политики и подобряване на нормативната уредба с конкретни предложения“, създаване и участие в работата на консултативен орган „областен съвет за превенция на домашно насилие“, дейности по застъпничество, посредничество, информационни кампании, сътрудничество и консултиране на държавни органи, подпомагане на работата на училища, повишаване на чувствителността на образователни институции към деца със специфични образователни потребности, обмяна на опит, и т.н.

2.3. В сектора се забелязват тенденции на търсене на границата със сектори, които по необходимост също адресират децата „в конфликт“ и „в контакт“ със закона – правосъдие, изпълнение на наказанията, правна помощ, различни форми на държавна подкрепа за деца-пострадали от престъпления на основата на специални закони.

Общото между техните подходи и този на сектора на услугите е стремежът към (ре)интеграция и (ре)социализация, както и омекотяване на ефектите от контакта със закона чрез инструменти на възстановително и щадящо правосъдие, медиация и др. Често в реакцията на тези сектори участват форми на социална дейност. Типично това се среща при изпълнение на наказанието пробация, при ефективно изпълнение на лишаване от свобода и при щадящи

²³ Коларова, Ц., Пак там.

²⁴ Така например, полицейската закрила като вид мярка не подлежи на планиране по същия начин, по който се планира дейността на доставчик на социални услуги, дори тази дейност понякога да подпомага изпълнението на мярката.

форми на разпит в правни процедури. То е възможно в хипотезата на чл. 67, ал. 1, според която в изпитателния срок на условно осъждане съдът може да постанови изпълнение на възпитателни мерки от обществена организация с нейно съгласие, макар да няма практика по този текст, особено по отношение на непълнолетни осъдени. Правното консултиране и форми на договорно процесуално представителство като елемент от социална услуга изглежда понякога се възприема като равнопоставена алтернатива на правната помощ, предоставяна от държавата по Закона за правната помощ. Често в обсъжданите сектори са заети същите видове специалисти, каквито са заети и в сектора на услугите.

Фундаменталната разлика между тези сектори от една страна и секторът на услугите от друга е свързана с ролята на държавата. Правосъдието, правната помощ, изпълнението на наказанията и т.н. са изключителна държавна дейност, осъществявана от специализирани институции. Тя не представлява услуга, не може да се замени с услуга и компетентните да я изпълняват органи не са и не могат да бъдат доставчици на услуги. Те не могат да предоставят своите правомощия на такива доставчици нито правно, нито фактически. В този смисъл такъв служител (полицай, прокурор, съдия и т.н.), когато действа в това си качество в изпълнение на правомощията си, не участва в предоставяне на услуга, нито може да бъде част от екип специалисти по предоставяне на услуга. Независимо личната съпричастност към такъв екип и фактически ангажимент на такъв служител с каузата на социалната услуга, в качеството си на представител на държавна институция от друг сектор той е външен за системата на социалните услуги субект.

Доставчиците на социални услуги могат чрез предлаганите от тях услуги да подпомагат институциите, като **подобряват условията, в които тези институции функционират** – например улесняват правната ориентация на децата и достъпа им до правна помощ (по принцип задължителна), създават услуги, които могат да се изпълняват в изпитателни срокове, подпомагат реализацията на щадящо правосъдие и извънсъдебното решаване на спорове и така предотвратяват или омекотяват контакта на детето с правна процедура, подпомагат устойчивостта на ефектите от наказанието, като улесняват последващото завръщане и функциониране на детето в обществото и така предотвратяват рецидива му и т.н. **Ако секторът се ориентира към превенция**, целевите погруппи на децата в контакт със закона относително ще намалеят в перспектива за сметка на децата в риск от такъв контакт, с което косвено ще създадат условия за по-широко приложение на индивидуалния подход в секторите на правосъдието, изпълнението на наказанията и др.

3. СТРАТЕГИЧЕСКА РАМКА НА УСЛУГИТЕ ЗА ДЕЦА В КОНФЛИКТ И В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА

Предвид условността на понятията за деца „в конфликт“ и „в контакт“ със закона и слабата им и нееднозначна употреба в сектора на услугите, настоящият

анализ търси да установи кои от предоставяните услуги са приложими към тези целеви групи, съответно към различно обособени групи, които изцяло или частично ги обхващат. За целта са анализирани и стратегическите подходи към разработване на услугите изобщо, тъй като секторът се съобразява с тях при планирането на дейността си, както и относими становища на експерти и представители на доставчиците, изразени в проведените интервюта и анкети.

3.1. На първо място, наблюдава се **нарушена адекватност между описаните в ОСПСУ целеви групи и предвидените за предоставяне услуги**, т.е. услугите са групирани по критерии, различни от критериите за обособяване на целевите групи.

Така например, ако целевите групи са разграничени на основата на риск, какъвто е най-често срещаният критерий, би било логично услугите да са групирани според потенциала си да го преодоляват, съответно според насочеността си към потребности на целевата група, формирани поради действието на съответния риск. Възможен разграничителен критерий е и степента на осъщественост на някои рискове, което би довело до разделение на услугите на превантивни и интервениращи.

Описаното съгласуване липсва практически във всички ОСПСУ²⁵. В резултат на това не достига яснота **дали целевите групи са равнопоставени в достъпа си до подходящи за тях услуги и как се управлява непропорционално търсене и предлагане** в сектора.

По принцип повечето планирани услуги биха имали полезен ефект към която и група деца да са насочени, но **структурата на рисковете и потребностите на отделните целеви групи пряко влияят както на ефективността от прилагането на услугите, така и на достъпа на групата до тях**.

3.2. На второ място, в стратегиите като цяло отсъства задълбочена **визия за развиване на нови услуги**.

От една страна много от стратегиите просто констатираят определени дефицити - липсват достатъчно специализирани социални услуги в общността или от резидентен тип за деца, жертва на насилие (Пловдив), липсва гарантиран набор от услуги по превенция на рисково поведение (Плевен), услугите не са достъпни в малките населени места (Плевен, Видин, Враца), всички доставчици на определени услуги са само неправителствени (Хасково) и т.н.

От друга страна стратегиите са насочени предимно към **количествено увеличаване** на капацитета на действащи услуги, на техни доставчици или умножаване на доставчици на едни и същи по вид услуги. Липсват специални

²⁵ Особено ярък пример е ОСПСУ на Шумен по отношение на децата, обособени според ромски етнически признак – отсъства яснота какви специфични услуги (или политики) са предвидени за тях с оглед използвания за обособяване им етнически критерий, а оттук и какви са разликите в потребностите между тях и децата от други етноси.

стратегически усилия за насърчаване на развиването на услуги на основата на диспозитивния подход, въпреки активността на неправителствения сектор²⁶.

Като цяло наблюдението може да се интерпретира в контекста на три водещи фактора.

Първо, **не достига стратегическа визия за развитието на сектора** като цяло и по отношение на групите „в конфликт“ и „в контакт“ със закона в частност.

Второ, не е ясно **дали неправителственият сектор има потенциал да развива нови видове услуги** и какви по-конкретно, за да може този потенциал да бъде насочван, планиран и проследяван.

Трето, на повечето места нормативно определените услуги не са изчерпили потенциала си, въведени са неотдавна или са в процес на въвеждане, поради което местната власт се стреми да подкрепи тяхното въвеждане, утвърждаване и разрастване. Това състояние на сектора поражда в някои области стремеж за **задържане, популяризиране и подобряване на устойчивостта на създадени през последните години услуги** (Видин).

В тази връзка следва да се отбележи **липсата на системен механизъм за цялостно аналитично наблюдение на сектора**, който да идентифицира съотношението между търсенето и предлагането на услуги и така да очертава зони за потенциално развитие на нестандартни услуги, както и да проследява качеството и потенциала на предоставяните от доставчиците услуги.

3.3. Трето, отсъства ясно разграничаване на услугите по **превенция** (адресирани към застрашени целеви групи) и **интервенция** (адресирани към целеви групи в процес на увреждане, чиито потребности са възникнали от реализирани, а не потенциални рискове). От стратегическа гледна точка наблюдението очертава съществени дефицити на визията за развитието на сектора, свързани с **отсъствие на представи за приоритет**.

Въпросът е съществен, тъй като превантивните мерки не са подходящи за групите „в конфликт“ и „в контакт“ със закона.

Макар **понятието за превенция** да се използва, неговото съдържание е неясно и оставя впечатление за формална неинформирана употреба. Дори когато дейностите са групирани в направление „превенция“, те: 1) касаят абстрактни политики / програми (образователни и информационни кампании, програми за семейни консултации и др.), които не са подкрепени с конкретно назовани социални услуги; 2) могат да имат и интервениращ характер (подкрепа, намаляване на агресията), като не са отграничени от дейности по интервенция (такива или не са обособени изобщо, или и двете направления включват идентични или взаимно припокриващи се по съдържание и насоченост дейности – напр. ОСПСУ на Враца).

3.4. Следва да се отбележи, че **стратегическото развитие на социални услуги предполага яснота по следния минимум въпроси:**

²⁶ Извън предмета на стратегиите остават например предлагани от неправителствени доставчици психотерапевтични услуги (вкл. индивидуална терапия, терапевтични ателиета, мобилна дейност, скрининг и оценка за наличие на психично страдание) за различни категории деца в риск.

1. **Очертаване на целеви групи** според актуални и прогностични за тях рискове и групирането им според комплексни критерии, които обхващат степента на осъщественост на рисковете, наличието на вторични рискове (породени от вече реализирани първични рискове) и на съчетани рискове.

2. Връзки на взаимно поражение между различни рискове, на основата на които се **идентифицират рискове с висок и с нисък (за областта / общината) приоритет**. Така например предимството може да бъде отдадено на рискове-причини (първични рискове) или на рискове-следствия (вторични рискове).

3. **Идентифициране на потребностите на групите според структурата на рисковете и подреждането им по видове потребности.**

4. Идентифициране на **ресурсите**, необходими за адресиране на потребностите, и подреждане на групите според ресурсната обезпеченост на потребностите. Този анализ обхваща още действащи в момента услуги и капацитет за тяхното разширяване и изграждане на нови.

В резултат на описаните анализи възниква особобяване на целеви групи, намиращи се в различна степен на застрашеност от различни видове рискове. Развитието на застрашеността може да се прогнозира, а следователно – и да се управлява. На тази основа се извършва последващ анализ, който отдава предимство на превенцията или интервенцията²⁷.

Превантивните услуги по принцип са насочени към групи, които се намират в рискова среда, но съответните рискове не са настъпили. По същността си тези услуги са високоефективни, тъй като повишават естествените съпротивителни сили на целевата група да преодолява сама риска, включват минимална намеса в естествената социална среда на групата и не изискват съществен ресурс. Те не са годни да се борят с последиците от вече настъпили рискове. По принцип тези услуги предхождат по време интервенционните и могат да се прилагат самостоятелно.

Интервениращите услуги са насочени към групи, за които даден риск е възникнал, и целят да преодолеят негативните изменения в групата, предизвикани от неговото осъществяване. По същността си те представляват намеса в естествената среда на потребителя и могат да породят или засилят вторични рискове. Те изискват по-сериозен ресурс и се прилагат с предимство пред превантивните, тъй като рискът вече е настъпил²⁸.

Следва да се подчертае, че групата на децата „в конфликт“ със закона по необходимост е група във вторични рискове, а в рамките на голямата група „в

²⁷ Описаните стъпки могат в различна последователност да се ползват като основа на методика за приоритизиране на услугите и управление на процесите в сектора.

²⁸ Класически първични рискове са трудности в социалното общуване в училище (вкл. при смяна на училище и конфликти в училищата среда), справяне с учебен материал, вредно влияние на информационна среда, несъобразени с възрастта методи на възпитание и обучение, конфликт между членове на семейството и т.н. Класически вторични рискове са например рискове от криминализация, от социално отпадане, вкл. загуба на дом, изключване от образователна и здравна система, развиване на вредни зависимости, рискове за живота и здравето (вкл. психично), ранна трудова дейност.

контакт със закона“ рискът е вторичен за всички деца, пострадали / свидетели на насилие, престъпления, експлоатация и др. Следователно деца, относими към тези две групи, попадат в целеви групи, адресирани или подходящи за адресиране с **интервениращи услуги**²⁹.

Разделението е условно. Повечето потребители на социални услуги се намират в състояние на преход между застрашена и увредена група или принадлежат към групи, за които са настъпили първични рискове и те са породили застрашеност от вторични рискове. В тези случаи подходът е комплексен и се проявява в едновременно насочване на превантивни и интервенционни услуги, адресиращи различни потребности, или в насочване на комплексна услуга, която едновременно се бори с преките последици от реализирания риск и пречи на осъществяването на вторичните. Управлението на рисковете чрез комплексни или успоредно приложими услуги не предполага „интегриран подход“.

Следва да се съобрази, че типично **превантивните услуги са добре развити в сектори със слаба ресурсна обезпеченост, ненапълно развит или неразнообразен набор от услуги и липса на високи цензове за професионално профилиране на служителите**. От своя страна **интервениращите услуги са добре развити в сектори с висока ресурсна обезпеченост, високи цензови прагове за професионален достъп на служителите, изградени механизми за сътрудничество с други сектори по индивидуални случаи** (т.нар. „интегрирани подходи“ за съвместна работа на екипи, включващи представители на правосъдна, правоохранителна, закрилна, образователна, здравна, социална и т.н. системи).

Не бе открито приложение на описания минимистичен подход в никоя ОСПСУ, което обяснява липсата на съгласуваност между заявеното намерение за стратегическо развитие на превантивни услуги и структурата на самите услуги, която, когато е съобщена, няма видим превантивен характер.

3.4. Аналогично стои въпросът с разграничението между услуги, насочени към **социална рехабилитация, (ре)интеграция и (ре)социализация**. Тези понятия се използват в практиката произволно и с напълно неустановимо съдържание.

4. СЕКТОРНИ ПРАКТИКИ ПО ПРЕДОСТАВЯНЕ НА УСЛУГИ ЗА ДЕЦА В КОНФЛИКТ И В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА

4.1. Профил на доставчиците

Към юли 2016 г. в България работят общо 213 лицензирани доставчици на социални услуги, които общо предоставят 358 социални услуги по общо 277 активни лиценза. От тях 32 предлагат 3 и повече услуги, като най-големите

²⁹ Качественото изследване на дейността на доставчиците, специализирани в работа с целеви групи „в конфликт“ със закона, показва, че те не осъществяват превенция поради естеството на групата – услугите са интервениращи („последваща грижа по отношение на деца, спрямо които е предприета възпитателна мярка“).

доставчици, предлагащи 5-8 услуги, са едва 9, но техните услуги се предоставят и на територията на повече от една област.

Изключителното мнозинство от услугите имат комплексен характер и се предлагат под формата на „център“ (302, от които 42 са мобилни). Най-масово предоставяните услуги са представени на графиката³⁰.



Услугите, заявени като насочени към целеви групи, които пряко обхващат деца „в контакт“ (вкл. „в конфликт“) със закона, са общо близо 200, от които 60 са предоставяни от около 50 доставчици с реален опит с целевите групи.

От тези 200 услуги:

- **21** са приложими към **деца с девиантно / отклоняващо се / проблемно поведение** (6 ЦОП, 5 ЦСРИ, 4 ЦИКОП, 2 мобилни центъра, 1 КЦ, 1 Защитено пространство, управлявани от доставчици в с. Тополи, Видин, Пазарджик, Плевен, Пловдив, Русе, София, Ст. Загора, Хасково, Шумен);

- **15** са приложими към **деца с противообществени прояви** (7 ЦОП, 2 ЦИКОП, 3 ЦСРИ, 2 мобилни центъра, 1 КЦ, управлявани от доставчици в Сандански, Варна, Пазарджик, Плевен, Пловдив, Завет, Русе, София);

- **6** са приложими към **деца, извършители на престъпления** (2 ЦОП, по един КЦ, ЦСРИ, ДДЛРГ и мобилен център, управлявани от доставчици във Варна, Пазарджик и София);

- **2** са приложими към **непълнолетни, осъдени на пробация** (основно ЦОП-Ст.Загора).

- **47** са приложими към **деца, свидетели или пострадали от насилие / експлоатация** (от които 13 ЦОП, 9 КЦ, 9 ЦСРИ, 8 ЦИКОП, 3 Приемна грижа, 1 Мобилен център и 1 Консултативен център, управлявани от доставчици в Бургас, Варна, Видин, Габрово, Дупница, Ловеч, Пазарджик, Плевен, Пловдив, Разград, Русе, Силистра, София, Ст. Загора, Търговище, Нови Пазар). Към тази група следва да се причислят и услуги, насочени към **деца-жертви на трафик**, който в вид експлоатационно насилие. Тези услуги са общо **15**, от които 9 КЦ, 2 ЦИКОП, 3 ЦОП и 1 ЦСРИ, управлявани от доставчици в Бургас, Дупница, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, Русе, София, Ст. Загора;

- **30** са приложими към **бездомни или застрашени от бездомност деца** (от които 10 ЦРДУ, 7 ЦНСТ, 5 Приемна грижа, 3 приюта, 2 мобилни центъра и по един

³⁰ От тях относително голяма група (над 120) са насочени специално към деца с различни физически и умствени увреждания и специални образователни потребности.

ЦОП, ЦИКОП, ЦСРИ, ДДЛРГ, управлявани от доставчици във Варна, В.Търново, Г.Оряховица, Види, с. Лесичево, Русе, Силистра, София и Ст. Загора).

Множество услуги са насочени към целеви групи, които се намират под въздействие на рискове, представляващи предпоставки за развитие на поведение в конфликт със закона или за контакт на детето със закона:

1. деца в **специализирани институции**, вкл. резидентни услуги, ВУИ, ДДЛРГ, SOS-селища/ в риск от попадане в институция / наскоро напуснали институция – общо **34**, сред които 12 ЦОП, 12 мобилни центъра, 2 ЦНСТ, 3 ЦИКОП, 2 Приемна грижа, 2 ЦСРИ, Преходно жилище, управлявани от доставчици в Бургас, Мездра, Габрово, Ловеч, Пазарджик, Пловдив, Завет, Русе, София, Ст. Загора, Шумен. Тези услуги са насочени да обслужват каузата на деинституционализацията, вкл. в частта превенция на настаняване в специализирани институции и улесняване на социализацията по време и след престоя в тях.

2. деца в **риск от отпадане от училище** – общо **25**, сред които 12 ЦОП, 7 ЦИКОП, 2 ЦРДУ, 2 мобилни центъра, 1 Защитено пространство и 1 ЦСРИ, управлявани от доставчици в Сандански, Бургас, Варна, Ловеч, Плевен, Пловдив, Русе, София, Хасково, Шумен. Тази група услуги е сред големите и трябва да се свърже с общия принцип, че образованието е мощен фактор за превенция и противодействие на криминализацията и виктимизацията във всички възрасти;

3. деца в **неравностойно положение на семейството/ маргинализирани семейства / малцинствени семейства** – общо **23**, от които 9 ЦИКОП, 4 ЦСРИ, 5 ЦОП и 1 Семейно-консултативен център, управлявани от доставчици в Сандански, Варна, Ловеч, Лом, Завет, Русе, София, Благоевград, Ст.Загора, Търговище, Хасково, Шумен. Основната целева група на тази група услуги са деца от ромски етнически произход в качеството им на група в комплексен риск от социално изключване. Общественото явление, на което тези услуги се стремят да противодействат, е дискриминацията;

4. деца в **риск от изоставяне** / деца в недостиг на родителска грижа – общо **21**, от които 7 ЦОП, 2 ЦИКОП, 2 ЦСРИ, 2 мобилни центъра, 2 Приемна грижа, 1 ЦНСТ, управлявани от доставчици в Сандански, Варна, Видин, Габрово, Пазарджик, Плевен, Силистра, София. Тази относително обемна група услуги е насочена едновременно към детето и семейството му и цели да предотврати настаняването на детето извън семейството, като подкрепи мотивацията на родителите да го задържат;

5. деца, чиито **родители срещат трудности при отглеждането им** (многодетни семейства, бедни семейства, самотни родители, безработни родители, родители с увреждания) – общо **12**, от които 5 ЦОП, 1 ЦИКОП, 2 Приемна грижа, Семейно-консултативен център, Контактен център за деца и родители при /след развод, управлявани от доставчици във Варна, Лом, Пазарджик, Русе, Силистра, София, Нови Пазар. Тази група услуги е основно ориентирана към семейната среда и цели да подкрепи ресурсите за благоприятно отглеждане на дете, което не е застрашено от изоставяне;

6. деца в **риск от разпадане на семейството** / нарушения на семейните връзки – общо **10**, от които 5 ЦОП, 3 ЦИКОП, 1 ЦНСТ и 1 Приемна грижа, управлявани от доставчици във Варна, Пазарджик, Плевен, Разград, Зает, Русе, Ст.Загора, Хасково. Тази група услуги адресират комплексни първични рискове в семейната среда;

7. деца със **зависимости** / в риск от развиване на зависимости – общо **4** услуги (2 ЦСРИ, ЦИКО и Мобилен център), управлявани основно от доставчици в София. Изключително малка група услуги, адресирана към значим фактор за отключване на поведение в конфликт със закона или виктимно поведение, поставящо детето в контакт със закона. Причината за нейната неразвитост е в необходимостта от висока специализация на служителите, дългосрочност на услугата, специални условия на предоставяне и неразвит контакт със здравните власти на основата на съпротиви в самата целева група;

8. **насилие** и други общи **неблагоприятни условия** за отглеждане в семейството – ЦОП във Варна, Защитено пространство в Благоевград и мобилен център в Бяла Слатина. Въпреки професионалната си разпознатост като сериозен обществен проблем, домашното насилие не е заявено като критерий за обособяване на целевата група на множество услуги, попадащи в изброените до момента групи, които фактически се осъществяват по отношение на деца, пострадали от домашно насилие. Разликата между тях и коментираната група от 3 услуги, е в насочеността на последната към източника на насилието в семейството;

Общо формулираната категория „**деца в риск**“ е целева група на общо **21** услуги, управлявани от доставчици в Габрово, Ловеч, Пазарджик, Перник, Плевен, Пловдив, София и Стара Загора (8 ЦИКОП, 6 мобилни центъра, 5 ЦОП, 1 КЦ, Преходно жилище, Дневен център – седмична грижа).

Общо **47** резидентни услуги са заявени без конкретни данни за целевата група, към която услугите са насочени. По данни на доставчиците те работят с подгрупи на категорията „деца в контакт със закона“ – основно жертви на различни форми на насилие и деца с отклоняващо се поведение. Сред тях практически няма доставчик с опит с групата на деца-извършители на престъпления и осъдени непълнолетни.

Доставчиците на социалните услуги за деца „в конфликт“ и „в контакт“ със закона могат да бъдат обособени в две групи според подхода си към целевите групи, с които работят (данни от интервюта, анкети и отчетна документация).

Първата група е ориентирана към индивидуалните потребности на конкретните ползватели на услугата. Тя работи с по-ограничен брой деца, но работата е по-интензивна, по-продължителна и свързана с (усилия за) проследяване на развитието на детето след приключване на услугата, освен ако природата на услугата изключва последващ контакт с доставчика (някои психотерапевтични услуги). Тези доставчици работят в тясно сътрудничество с

други доставчици и институции за разрешаването на конкретни случаи и са привърженици на „интегрирания подход“.

Тяхна отличителна черта е опитът с групи с високи и специфични вторични рискове, силна критичност към статуквото в сектора, висока цензова специализация на служителите им, често водеща до тясно профилиране на самия доставчик и изграждане на свързана с това обществена разпознаваемост (репутация), както и висок риск от професионално прегаряне.

Втората група е представена от организации с разнообразна сфера на дейност, които функционират не само като доставчици на социални услуги. Те най-често имат ограничен опит в предоставянето на един вид услуги по отношение на конкретна целева група (най-често жертви на насилие или групи в първични образователни и здравни рискове), а основната им дейност е свързана с форми на застъпничество, партньорство, консултиране на държавни институции и ангажираност в провеждане и наблюдение на „високи“ политики (реформи в правосъдието, образованието, трудовия сектор, пенитенциарната система и др.).

Тези доставчици са слабо критични към статуквото и високо удовлетворени от постиженията си, като препоръките им се свеждат по същество до пожелания за реформиране на обществото и отстраняване на рисковете за децата, а не до конкретно подобрене в дейността на институциите и обществените организации. Служителите, ангажирани със съответната услуга в тези доставчици, много често са външни или тепърва навлизат в професията. Широко се ползва помощта на доброволци без специална професионална подготовка.

В дейността на тези организации предоставянето на социална услуга е съпътстваща активност. Тя им помага да се ориентират в потребностите на обществото и на тази основа да приоритизират другите си дейности, изразяващи се най-често във форми на натиск върху компетентни да вземат решения органи. Тези доставчици също си сътрудничат с други доставчици и институции, но по-обща за целевата група проблеми, свързани например с развиване на концепции, стандарти, законопроекти, партньорства, комуникационни връзки и т.н.

Най-широко застъпените професии в дейността и на двете групи доставчици са психолози, педагози, социални работници, юристи и педиатри. Не достигат детски психиатри и многопрофилни специалисти.

4.2. Приоритети и капацитет на доставчиците

Липсват сигурни официални данни за **общия капацитет** на доставчиците на услуги, насочени към целевите групи „в конфликт“ и „в контакт“ със закона. Някои от големите доставчици съобщават за капацитет на управляваните от тях центрове най-много до 50 деца, като на годишна основа през тях преминават около 100. Може да се предполага, че описаните около 60 реално прилагани към децата „в конфликт“ и „в контакт“ със закона услуги общо имат формален капацитет да обхванат до 6000 деца от обсъжданите групи в национален план на

годишна основа, но липсва официална информация колко от тези лицензирани услуги функционират устойчиво по отношение на тези целеви групи.

Много от доставчиците признават, че работят под капацитета си. Масово публичните данни не съдържат информация за капацитета, а изследването установи съдържаност на доставчиците да разкриват тази информация. При редица избрани по формални критерии доставчици, заявили насоченост към изследваните целеви групи, които бяха изследвани чрез прилагане на множество методи, се установи, че част от тях изобщо не познават капацитета на услугата, която са лицензирани да предлагат, тъй като не я предлагат изобщо или не я предлагат устойчиво.

В същото време **по данни на НСИ за 2015 г.** общият брой деца, водени на отчет в детските педагогически стаи, е над 9500, като заведените през годината са около 2800. Общо за 2015 г. децата, извършили престъпления, надхвърлят 5300, като осъдени за тях са около 1200. Приблизително на толкова деца (1200) са наложени възпитателни мерки за извършени противообществени прояви, които не са престъпления. Около 6000 са непълнолетните извършители на престъпления, освободени от наказателна отговорност на основание чл. 61 от НК мерките, с наложени възпитателни мерки. Над 1700 са децата, пострадали от престъпления, 600 от които малолетни³¹.

По данни на ДАЗД към началото на 2016 г. във ВУИ и СПИ са настанени 212 деца. Общият брой преминали през приютите безнадзорни деца след 2010 г. е между 115 и 185 (152 за 2014 г.), като расте броят на децата от тази група, обхванати от дневните центрове (453 за 2014 г.)³².

Видно от тези данни, капацитетът на сектора е недостатъчен. Той е и непропорционално разпределен и не съответства на структурата на потребностите на децата „в конфликт“ / „контакт“ със закона поради непрецизно планиране³³. Една част от него е формален – поради недостиг на финансова и сградна обезпеченост устойчив дял от около 13 % за 2013-2014 г. от лицензираните услуги не успяват да стартират³⁴.

Дълбочинно качествено изследване на дейността на избрана група от големи и средни доставчици, работеща по лиценз с групи, обхващащи деца „в конфликт“ и „в контакт“ със закона, показва, че **деца от тези групи не**

³¹ Общо детското население в България през 2015 г. е наброявало над 1 300 000.

³² Статистика на ДАЗД (<http://sacp.government.bg/bg/statistika/>). Липсват данни за 2015 г.

³³ Така например в мониторингов доклад за област Плевен се изтъква, че: „социалните услуги за деца от резидентен тип, които се развиват в общността като алтернатива на институциите са създадени със значителен финансов ресурс от Структурните фондове на ЕС – приоритетно, за изграждане на съвременна материална база. *Техният капацитет като брой места за настаняване към момента на мониторинга е неувоен – резултат от недобро планиране на нуждите и липса на реална оценка на потребностите* от различни видове услуги за деца в риск, предоставяни в общността на местно ниво“. Вж. Асоциация „Прозрачност без граници“, „Социални грижи за деца в риск“, Доклад за социалните услуги-резидентен тип в областите Враца, Видин и Плевен, 2015 г., с. 15 и сл.

³⁴ ДАЗД, Годишен Анализ на дейността на лицензираните доставчици на социални услуги, 2014 г., стр.5. Липсват данни за 2015 г., но липсват основания за предположение, че картината е съществено различна.

преобладават във фактическата дейност на доставчици с по-широк целеви профил.

Въпреки установените практики на сътрудничество между отделни доставчици, липсва развита практика на съвместно предлагане на услуги и обединяване на капацитет между доставчици, други неправителствени организации и общини³⁵. Тези процеси обхващат по-малко от 1/3 от услугите, като не обхващат изцяло дори услуги, за които партньорството с държавата (в лицето на Отделите за закрила на детето) е задължително³⁶. Тези услуги са по определение насочени към деца „в контакт“ със закона. В потвърждение на това наблюдение настоящото изследване установи резервираност на някои от големите доставчици да споделят информация за дейността си поради опасения от загуба на конкурентност.

Тъй като изследваните групи на децата „в конфликт“ и „в контакт със закона“ се обхващат от голямата група на децата в риск, следва да се отбележи, че ефективността на социалните услуги, предлагани за нея, е устойчиво около 80 %³⁷.

Изследването установи **случаи на несъответствие между услугите, за които доставчикът е лицензиран, и реално извършваната от него дейност**³⁸.

Анализът на практиката в сектора показва, че дейността на доставчиците **не позволява извеждане на преобладаващ превантивен или интервенционен подход**, което решаващо се дължи на липсата на стратегическия визия по този въпрос в стратегическите документи на държавата.

Обобщено, по-скоро е налице **разнообразие от амбициозни инициативи, концептуално насочени към интервенция в целеви групи с висок и комплексен риск**, в които са в ход процеси на социално отпадане и физическа застрашеност, вкл. тежки здравни проблеми. Тези групи привличат над 60 % от

³⁵ ДАЗД, Пак там, с. 6.

³⁶ ДАЗД, Пак там, с. 6.

³⁷ ДАЗД, Пак там, с. 7.

³⁸ Особено показателен е примерът с **Центъра за възстановително правосъдие** в гр. Русе. Доставчикът не предлага услугата, като има практика да подновява лиценза за нея на тригодишна база. Междувременно подава в ДАЗД информация, на основата на която дейността му е оценена като иновативна в Годишния анализ за 2014 г. Доставчикът не може да отговори на въпроса с какъв капацитет разполага лицензираната услуга, какво влага в понятието „деца в конфликт със закона“, посочени като целева група на услугата (разчита това да се изясни в процеса на работа). Обяснява липсата на дейност по лиценза с абстрактен упрек към държавата, която според него не е изпълнила задълженията си по транспониране на директива, независимо че такова транспониране не е необходимо за осъществяване на услугата. При концептуалното излагане на услугата доставчикът си противоречи относно това дали услугата е извънсъдебна или се предоставя на основата на съдебно решение, като не може да уточни на какъв съд, в каква процедура и с какво съдържание би било такова решение. Липсва отговор на въпроса защо услугата не се предоставя по отношение на другите посочени целеви групи, вкл. деца на осъдени родители, деца с противообществени прояви и отклоняващо се поведение, които не са обхванати от материята на директивата. Доставчикът акцентира на познанствата си в средите на различни министерства и прокуратурата и на оценката си, че среща подкрепа в възстановителното правосъдие на възстановителното правосъдие. Излага теза, че според него възстановителното правосъдие не би следвало изобщо да бъде социална услуга. В действителност Центърът осъществява на договорно основание („договори за позитивно родителстване“) медиация между родители, които са в конфликт по повод развод, и между тях и децата им.

услугите и се обхващат от понятията „конфликт“ / „контакт със закона“. Анализът показва, че към групите с нисък или единичен риск са насочени комплексни услуги, едновременно приложими и към високорискови групи, или отделни услуги на доставчици с ограничен капацитет. С други думи, **превантивните мерки нямат ясно обособен самостоятелен характер.**

Големите доставчици, които са активни и в изграждането на концепции и регулации в сектора, **развиват експертизата си със силен акцент върху интервениращи профилирани комплексни услуги и търсят форми на сътрудничество, заявени като насочени към интегрирана социална грижа,** която по същността си е интервенираща. Те съобщават и за добри практики по ранна интервенция в рамките на услуги, насочени към групи с висок риск.

Превантивната грижа най-често се проявява като консултиране и информиране, както и във форми на оползотворяване на свободното време (филмови прожекции, спортни занятия, игри и др.). Същите услуги обаче са вплетени и в комплексни интервениращи услуги, като **липсва ясно разграничение между целевите групи, адресат на превенцията, и тези, към които се прилага интервенция.**

Описаното наблюдение говори за **неприоритетност на превенцията и нагласи на сектора да управлява вторични, а не първични рискове.** Причината се намира в противоречивата политика на държавата, която едновременно демонстрира разпознаване на значимостта на превенцията, но не я насърчава. С това е свързана и повишената динамика на рисковете, които по-лесно се реализират в среда, в която липсва адекватна превенция.

Следва да се съобразят и нагласите в самия неправителствен сектор да търси и получава финансиране на основата на убедително обосноваване на целеви групи в критично състояние, нуждаещи се от незабавна интервенция. Такива са именно групите, назовавани „деца в конфликт/контакт“ със закона. Липсват достатъчно привлекателни и разумно структурирани програми за финансиране на превантивни грижи, което подпомага практиките тези грижи да се предоставят „попътно“ редом с интервениращите.

Това състояние на сектора **не съответства на ресурсната обезпеченост** на дейността на доставчиците на всички нива:

1. Финансова и материално-техническа. Недостигът на средства е посочен от всички доставчици като сериозен риск пред работата им. На него се акцентира и в малкото мониторингови доклади³⁹. Преобладава проектното финансиране при слаб и неустойчив ангажимент на местната власт и липса на държавна стратегия за финансиране. Държавно делегираните услуги са едва около 35-40 % от общия брой на услугите, като самостоятелен дял от около 40 % са частично финансирани от държавата. Поради временния характер на

³⁹ „Недостатъчните средства за издръжка на услугата са един от съществените проблеми, отбелязвани от почти всички ръководители на социални услуги.“ (Асоциация „Прозрачност без граници“, „Социални грижи за деца в риск“, Доклад за социалните услуги-резидентен тип в областите Враца, Видин и Плевен, 2015 г., с. 15 и сл.).

изпълнението и финансирането им услугите за деца, стартиращи по проекти, не са устойчиви⁴⁰.

Липсват гъвкави и специално насочени към сектора механизми за кредитиране, данъчни облекчения и други форми на финансово подпомагане.

ОСПСУ не съдържат примери за добри практики на проактивно финансово участие на държавата и общините, като нерядко самите те констатираят финансова безпомощност. В същото време местната власт възприема практики, допълнително ограничаващи възможността на доставчиците да намират извъндържавно финансиране⁴¹.

Материално-техническата база се осигурява много често на основата на случайни фактори – отзивчивост на конкретна местна власт и дарители, индивидуални професионални познания и изградено доверие между служители на конкретни доставчици / държавни органи, изградено сътрудничество с финансираща организация или друго партньорство, традиции на конкретен доставчик в предлагането на конкретна услуга и др. Като цяло, стратегиите за справяне на всеки доставчик са по-скоро индивидуални, отколкото рамкирани от общи за всички равни възможности, осигурени на конкурентен принцип от държавата.

В същото време от годишните финансови отчети на големите доставчици на социални услуги, включително тези, които насочват услуги към деца „в конфликт“ и „в контакт“ със закона, е видно, че те разходват големи бюджети. Наблюдението позволява допускането, че **финансиращите организации играят сериозна роля в механизма на формиране и приоритизиране на политиките към целевите групи.**

2. Човешка (брой хора) и професионална (квалификация и мотивация на служителите). Секторът страда от системен недостиг на достатъчно на брой служители с разнообразна и конкурентна профилирана експертиза и опит. Липсват общи минимални професионални стандарти за различните видове услуги / целеви групи. В резултат на това услугите, чието качество и ефективност решаващо зависят от подготовката на прекия доставчик, се предлагат от служители с непропорционални разлики в квалификацията. Това се отразява както на капацитета на доставчиците и качеството на услугите, така и на общественото доверие в сектора⁴².

⁴⁰ ДАЗД, Годишен анализ, 2014 г., Цит съч. ст. 6.

⁴¹ Асоциация „Прозрачност без граници“, „Социални грижи за деца в риск“, Доклад за социалните услуги-резидентен тип в областите Враца, Видин и Плевен, 2015 г., с. 15 и сл. – Практиката на съответната община е да сключва краткосрочни договори за делегиране на услугата. „В някои случаи те се анексират година за година, което не дава необходимата сигурност и пречи на дългосрочното планиране. По този начин се ограничава кандидатстването по проекти, които биха могли да подобрят качеството на грижите“.

⁴² На същия проблем е обърнато специално внимание и в Асоциация „Прозрачност без граници“, „Социални грижи за деца в риск“, Цит. съч. - „Доставчиците се сблъскват с хроничен недостиг на квалифицирани кадри, главно психолози, логопеди, социални работници, медицински сестри. Донякъде това е следствие от сравнително ниското възнаграждение“. „Проблем представлява и квалификацията на кадрите. На централно ниво липсва система за текуща квалификация на социалните работници, липсват и възможности за обмяна на опит.“, липсата на канал за обратна

В тази връзка следва да се акцентира на високите нива на професионално изтощение, съчетано с ниска удовлетвореност и субективни преживявания от депресивния регистър. Служителите и експертите в сектора споделят умора, недоверие и враждебност към институциите, чувство за регулационен хаос, за намаляваща ефективност на усилията, за критични нива на рисковете сред целевите групи и др. Някои от по-големите доставчици реагираха с оттегляне или агресия на поканата да участват в изследването с мнение по конкретни въпроси. Нивата на прегаряне са особено високи, а качеството на професионалното представяне особено ниско при услугите, доставяни от общините.

Необходимо е въвеждане на практиката на супервизия като обичайна в дейността на доставчиците.

Голям е делът на непрофесионални доброволци с голямо текучество. Налице са умения на сектора да мотивира представители на обществеността на основата на ценностите на солидарността, но този обемен човешки ресурс изисква самостоятелни ресурси, за да бъде поддържан и управляван. Той не е подходящ за изпълнение на интервениращи услуги, изискващи квалификация и предполагащи професионална отговорност, но е **изключително подходящ за предоставяне на превантивна грижа.**

3. Информационна. Информираността на самите доставчици за дейността в сектора е фрагментарна. Повечето познават много добре само микросектора на услугите, които те предлагат, съответно

ПРОБЛЕМИ, ПОСОЧЕНИ ОТ ДОСТАВЧИЦИТЕ, поради ресурсния недостиг в сектора

1. **Несистемно приложение на добри практики** (проследяване на детето след приключване на социалната услуга; аналитично наблюдение и оценка на рисковете и ефекта от прилагане на услугите; дългосрочност в работата с децата и техните близки).
2. **Липса на условия за устойчиво / дългосрочно предлагане на разнообразни и високопрофилни комплексни услуги, основани на диспозитивното начало.** Например, липсва мрежа от детски психиатрични служби, които да измерват проактивно психичното страдание и да развиват превантивни политики; психичното страдание не се разпознава и обгрижва, след като детето е попаднало в системата на младежкото правосъдие; и др.
3. В резултат на тези дефицити възникват **процеси на фактическа промяна на същността и предназначението на услуги,** чието съдържание е свързано с настаняване. Както доставчиците, така и мониторингови доклади обръщат внимание на затояването на потребители на резидентни услуги до навършване на максимално допустимата възраст, което придава на услугата характер на институционална грижа и измества възрастовите групи, които обслужва, към по-възрастни лица¹.
4. **Липса на интегриран подход и координация между институциите,** участващи в отглеждането, възпитанието и закрилата на децата.
5. **Липса на адекватен понятиен апарат;**
6. **Липса на измерители за рисковете;**
7. **Липса на измерители на качеството на социалните услуги;**
8. **Липса на супервизия и специализирана подготовка на екипи,** които работят с деца;
9. **Липса на разработена методика за оказване на превантивна подкрепа; недостиг на превантивни услуги;**
10. **Неадекватен модел на финансиране.**

1. Асоциация „Прозрачност без граници“, „Социални грижи за деца в риск“, Цит. съч.

връзка между нормативните документи и вземащите решения по отношение на методическата част“.

целевите групи, с които работят, но липсва добра обща информираност.

Липсва постоянен и конструктивен диалог между агентите в сектора по неговите приоритети. Вместо това е налице съчетание между обилни неуправлявани неформални потоци от информация по всякакви въпроси, разкъсан дебат в „групи по интереси“ и бедна, неефективна официална комуникация с участието на държавата. Липсват устойчиви и съгласувани информационни политики, насочени към общността и целевите групи.

4. Регулационна. Въпросът касае наличието на устойчиви и ясни дефиниции и понятия, адекватно разпределение на правомощия между институции, стабилно и последователно законодателство, устойчиви практики и подходи, общи за доставчиците.

Традиционно секторът страда от регулационна неустойчивост, която се проявява в: дългосрочно толериране на единодушно отречено законодателство (напр. ЗБППМН); постоянни опити за нормативно регулиране на материя, неподходяща за уреждане със закон (различни практики и подходи, основани на диспозитивното начало), постоянно въвеждане на нови понятия с неясно съдържание, постоянна подмяна на традиционно действащи и устойчиви понятия и институти на други сектори (например „отклоняване“ / „пренасочване“ вместо институти на наказателното право), регулационно интервениране в материя на други сектори (най-често наказателно правораздаване). Тези процеси са индикативни за вече описаните проблеми във финансов, човешки и информационен план и очертават опит те да се преодолеят чрез създаване на правила. Те могат да се интерпретират и като опити за силово самоподреждане на сектора в условия на недостиг на съгласие по основни и дори второстепенни въпроси от практиката⁴³.

Наблюдава се намаляващо доверие на сектора в регулационните дейности. Повечето доставчици посрещат с обезвереност или раздразнение реформени инициативи и предложения и са склонни да търсят мотивите им в частни интереси (напр. запазване на заетостта на неконкурентни кадри, осигуряване на привилегирован достъп до държавно финансиране и др.).

Описаните наблюдения са валидни за доставчиците на услуги за деца „в конфликт / контакт“ със закона, тъй като са общи за целия сектор.

5. НЯКОИ ВЪПРОСИ НА ПРЕДЛАГАНЕТО НА СОЦИАЛНИ УСЛУГИ, НАСОЧЕНИ КЪМ ДЕЦА „В КОНФЛИКТ“ И „В КОНТАКТ“ СЪС ЗАКОНА

5.1. Социални услуги, приложими към „деца в конфликт със закона“ съгласно действащите методически указания

⁴³ Видно от реакциите на някои доставчици на интервютата и в анкетите, участието в процесите на регулиране на сектора понякога е част от политика на налагане на възгледи и практики на отделни доставчици като секторни, като чрез въздействие върху нормотворчеството се преодоляват явни или скрити разногласия и конкуренция. На този процес и негативните последици от него бе обърнато внимание по-горе в предходната глава.

Методиките на АСП за условията и реда за предоставяне на социални услуги не съдържат споменаване на целева група „деца в конфликт“ или „деца в контакт“ със закона. Следователно съобразно тези методики не са налице специални услуги, конкретно насочени към тези категории деца. Тези групи са отнесени към други целеви групи, обособени по други критерии.

В общи методически указания на ДАЗД понятието „дете в конфликт със закона“ е коментирано по принцип и не във връзка с конкретни услуги⁴⁴. Методическите указания за отделните социални услуги не предвиждат групите „в

УСЛУГИ, ПРИЛОЖИМИ КЪМ ДВЕТЕ ГРУПИ	УСЛУГИ ЗА ДЕЦА В КОНТАКТ СЪС ЗАКОНА, КОИТО НЕ СА „В КОНФЛИКТ“
социален учебно-професионален център център за обществена подкрепа център за работа с деца на улицата приемна грижа дом за деца, лишени от родителска грижа звено „майка и бебе“	център за временно настаняване център за настаняване от семеен тип кризисен център приют
Таблицата представя условно разделение на услугите според основното им предназначение	

конфликт“ / „в контакт“ със закона като целеви групи (с изключение на указанието за услугата „кризисен център“).

Оттук следва, че методическата рамка е максимално широка, позволява максимална индивидуализация на случаите и не предначертава сценарии за прилагането на определени услуги по отделно или в система спрямо деца „в конфликт“ / „в контакт“ със закона. Практиките в сектора също са разнообразни, при отчетлив професионален стремеж да се избягват предварително разработени подходи, дори когато доставчикът разполага с ресурси да развива поливариантни решения. Отделни сценарии за развитие на отделни случаи са разработвани от отделни доставчици в рамките на тяхната практика като препоръчителни стандарти и добри практики⁴⁵.

В методическото ръководство за предоставяне на социална услуга „Кризисен център“ са дадени указания за профилиране на услугата по целеви групи, една от които е „деца с девиантно поведение, просещи деца и деца в конфликт със закона“. Липсват специални указания за работа с тези деца. Практиката показва, че това профилиране не се извършва, а където е предвидено

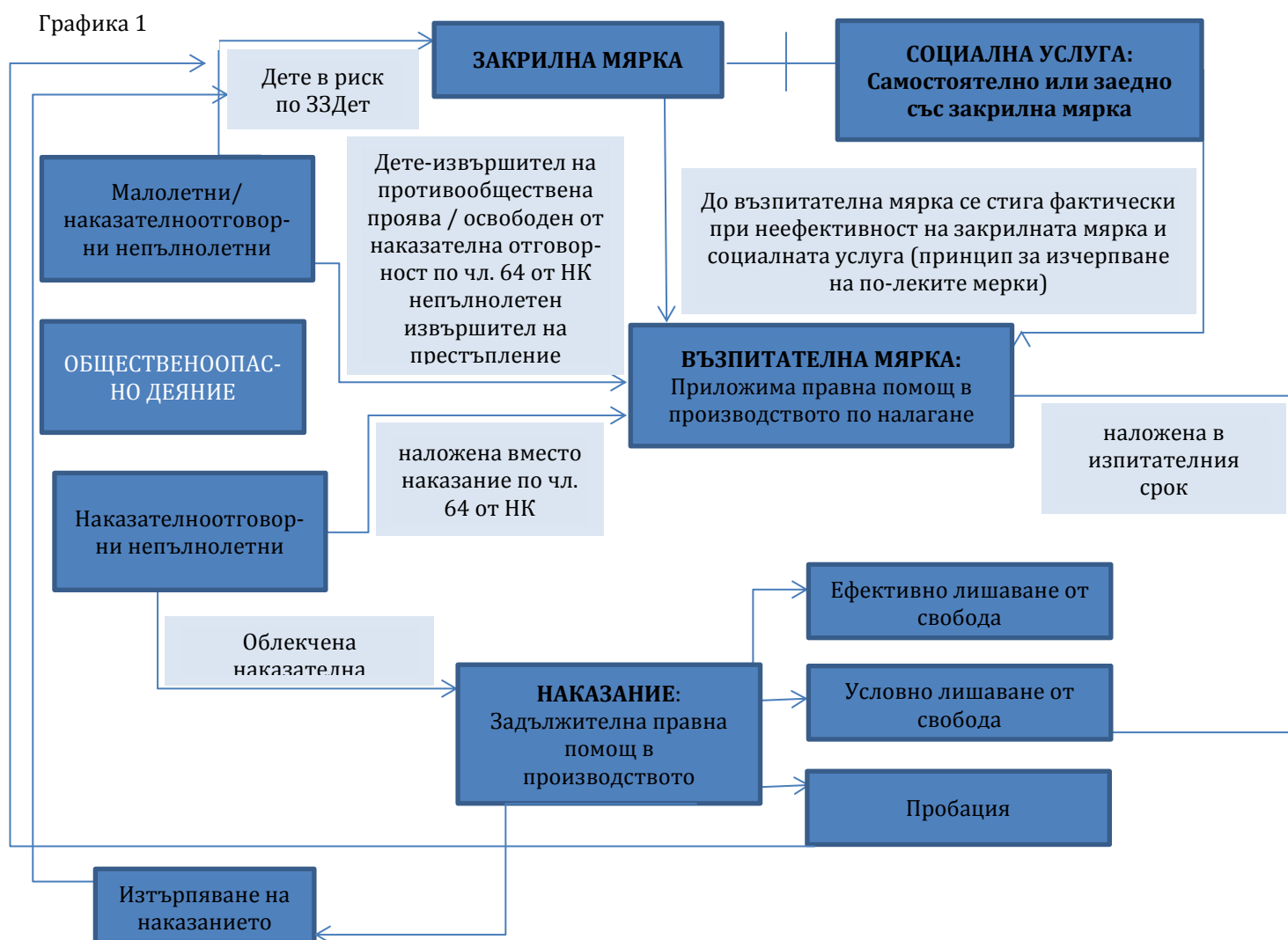
⁴⁴ Общи методически указания за контрол по спазването на правата на детето от всички държавни, общински и частни училища, детски градини и ясли, обслужващи звена, лечебни заведения, дирекции „Социално подпомагане“, юридически лица с нестопанска цел, работещи в сферата на закрилата на детето, и специализираните институции за деца. Вж. по-горе коментар на понятието „деца в конфликт със закона“ по тези методически указания.

⁴⁵ Случаят „М“, ИСДП.

– не се спазва поради практиката на Дирекциите за социално подпомагане да насочват към КЦ деца от различни групи.

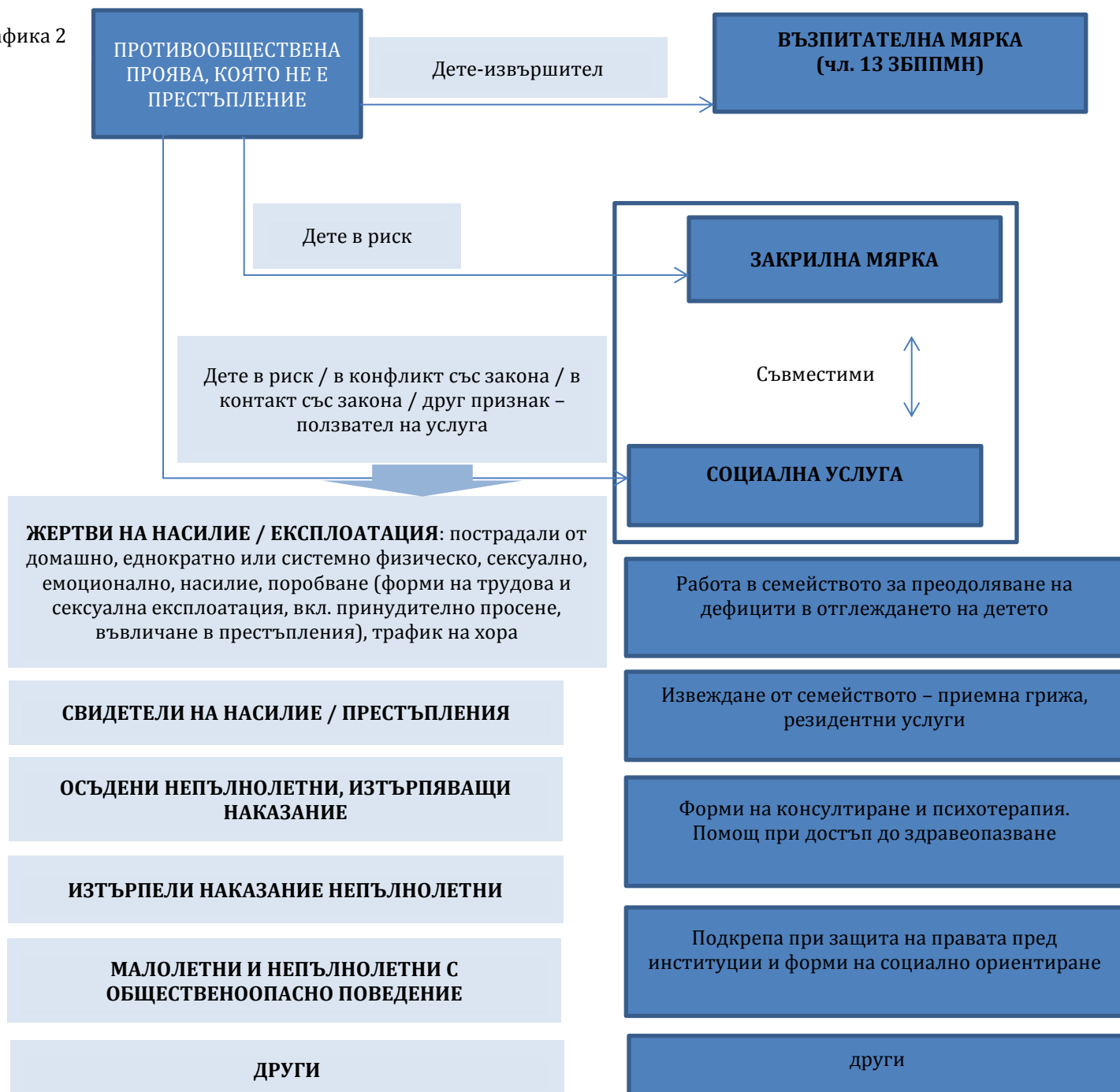
Аналогична е картината и за другите услуги, включващи настаняване на дете. Повечето центрове приемат деца от различните подгрупи на децата „в конфликт“ и „в контакт“ със закона, въпреки че спрямо тях действат различни по вид и степен на осъществяемост рискове, потребностите им са различни, а едновременно им настаняване поражда самостоятелни рискове от виктимизиране на жертвите и задълбочаване на девиациите на извършителите. В това отношение доставчиците се съобразяват с целевите групи, предвидени в методическите ръководства на ДАЗД и АСП. Липсват изградени устойчиви практики и фактически условия за разделно настаняване и третиране на децата при предлагането на услугите в центровете, което в момента зависи от професионалния подход на доставчика. **Следва да се препоръча изграждане на такива практики като стандарт при прилагане на услугата, ако не може да се гарантира профилиране на центровете към ясно очертани отделни целеви групи.**

5.2. Връзки между услугите и другите форми на държавна реакция спрямо децата „в конфликт“ и „в контакт“ със закона



Групата „деца в конфликт със закона“ и някои подгрупи на децата „в контакт“ със закона (извършители на различни форми на отклоняващо се и общественоопасно поведение) не влизат в системата на социалното подпомагане и закрилата през един и същи вход. За групата „в конфликт със закона“ той зависи от вида на закононарушението и вида на правораздавателната реакция срещу него, както и етапа, до който е достигнала евентуалната реализация на юридическата отговорност на детето. За подгрупите „в контакт със закона“ входът зависи от това дали детето ще бъде разпознато като извършител или жертва и как ще бъде квалифициран рискът, който действа спрямо него в актуалния момент.

Графика 2



На графиките са показани връзките между социалните услуги, изпълнението на различни видове наказания и приложението на възпитателни и закрилни мерки в хипотезите на извършване от детето на **общественоопасно деяние** и на **противообществена проява**.

5.3. Социални услуги като алтернатива на принудително-репресивни мерки (мерки за процесуална принуда, наказания, възпитателни мерки по ЗБППМН)

В дейността на доставчици, работещи с понятието „деца в конфликт със закона“, се открива възглед, според който услуги за „интензивна подкрепа“ на такива деца са интерпретирани като „алтернатива на задържането под стража или настаняването във ВУИ и СПИ“, както и като възможни съдържания на наказанието пробация.

5.3.1. Задържането под стража е вид мярка за процесуална принуда в наказателния процес (мярка за неотклонение). Тя е приложима по изключение към непълнолетни обвиняеми, за които съществува опасност да се укрият или да извършат друго престъпление и се изтърпява в специални места (арести). Мерките за процесуална принуда обслужват наказателния процес и не са социални услуги. **Те не могат да имат социални услуги за „алтернатива“**, тъй като социалните услуги нямат предназначението и не могат да изпълняват ролята на мерки за процесуална принуда, нито се прилагат при сходни предпоставки. Социалните услуги могат в определени специфични случаи да повлияят на преценката на съда дали да задържи детето под стража – например, ако социалната услуга създава гаранции, че детето няма да се отклони от правосъдието или да извърши ново престъпление. Ако това бъде изрично допуснато от наказателнопроцесуалния закон, принудителната мярка може да се изтърпява извън арестите в подходяща среда, чието осигуряване също може да е вид социална услуга. И в двата случая, обаче, услугата не е „алтернатива“ на принудителната мярка.

5.3.2. Когато дете е осъдено на пробация, изразяваща се в участие в различни програми и курсове, **това участие не е ползване на социална услуга, а изтърпяване на наказание, дори същите програми да се предоставят и като услуги**. Недопустимо е смесването или подмяната на понятията „услуга“ и „наказание“. Едното касае репресия, а другото – дейност по социално включване при доброволно участие на страните. Липсата на прецизно разграничение между двете създава тежки рискове за детето, аналогични на рисковете, създадени и обсъждани от години в системата за борба с противообществените прояви на децата от смесването на понятията за възпитателна мярка и репресия⁴⁶.

⁴⁶ Описаните несъвместимости между социална услуга и мерките за процесуална принуда и наказания са причините са негативните реакции на представители на правосъдието и системата за изпълнение на наказанията, описани в документ, озаглавен „Alternatives to custody for Young Offenders - Developing Intensive and Remand Fostering Programmes“, ИСП, който на слайдове 13 и сл. представя резултати от изследване във фокус-група на приложението на различни услуги

5.3.3. Настанените в СПИ и ВУИ деца не са наказателно отговорни и следователно не могат да са в конфликт със закона по смисъла на чл. 40 от КПД. Добре известно е, че настаняването в интернат представлява възпитателна мярка, която формално не е наказание, но в действителност правната ѝ природа съответства на наказание. В тази двойствена ситуация е известно, че масово изолационните възпитателни мерки се налагат с цел закрила на детето, когато то се намира в нетърпимо рисково положение (на насилие, експлоатация, изоставеност и т.н.), без да е налице ефективна реакция на закрилната система. Социалните услуги в тази хипотеза са много трудно приложими или неприложими поради високата степен на риска, неговата комплексност и напредналостта на неговото осъществяване. Тогава, макар възпитателните мерки да не са закрилни и правната система да забранява налагането на репресия с цел защита или социално включване, те се налагат, доколкото представляват някаква реакция срещу рисковото положение на детето, което се оценява като по-тежко, отколкото положението, създавано с възпителната мярка.

В тези именно случаи приложението на възпитателната мярка може да бъде избегнато, ако е налице подходяща социална услуга, чието прилагане има потенциала да отстрани или намали рисковете, в които то е поставено. В тази хипотеза следва да се имат предвид две обстоятелства.

Първо, хипотезата касае много широко разнообразие от деца, намиращи се под въздействието на комплексни рискове. Поради това тези деца не образуват самостоятелна група, спрямо която да е възможен единен подход. По необходимост към тези случаи подходът е строго индивидуален, а групирането им е възможно по множество признаци и е силно условно.

Второ, прилагането на социалната услуга в момента е възможно само преди налагането на възпитателната мярка или след нейното изтърпяване. Въпрос на случайност е дали компетентност по случая ще упражни първо орган по закрила, доставчик на социална услуга или МКБППМН. Тъй като прилагането на социални услуги и възпитателни мерки се осъществява в независими системи, за взаимодействието между които законът не е изградил необходимите връзки, липсва правен механизъм, който да разреши евентуална конкуренция между тях.

Препоръчва се в ЗБППМН да се въведе текст, аналогичен на чл. 61 от НК, според който на детето, извършител на противообществена проява, не се налага възпитателна мярка, а възпитателното производство се прекратява, ако целите на мярката могат да бъдат постигнати с приложима и подходяща социална услуга или мярка за закрила. Съставът на МКБППМН, разглеждащ възпитателното дело (съответно съдът, ако мярката е изолационна), следва да се мотивира, ако счита, че такава услуга/ мярка не е налице. Този механизъм следва да е приложим във всяко възпитателно производство независимо от вида на възпитателната мярка. Той по необходимост

спрямо „деца в конфликт със закона“ вместо или по време на прилагане на наказателни и принудителни мерки.

предполага сътрудничество на органа, разглеждащ възпитателната мярка, с доставчици на социални услуги и органи по закрила и социална помощ, т.е. осигурява интегриран подход към случая.

Въвеждането на такъв институт ще реши веднага тежък проблем на взаимодействието между двата сектора, който има отношение и към сценариите за развитие на отделните случаи след навлизането им в сектора на услугите. Този институт е изцяло в съгласие с декларираните приоритети на двете системи (превенция и социално включване на децата с отклоняващо се поведение) и има предимството да е осъществим значително по-бързо, отколкото чаканата с години реформа чрез отмяна на ЗБППМН.

Предложението изисква промяна именно в ЗБППМН, а не създаване на норма в подзаконово нормативен акт, тъй като предложената разпоредба блокира приложението на закона в хипотези на налични алтернативни услуги⁴⁷. Този ефект не може да се постигне с нормативен акт с ранг, по-нисък от закон.

От практическа гледна точка предложеното изменение ще засили практическата връзка и сътрудничество между секторите на правосъдието, адресиращо деца в конфликт и в контакт със закона, и секторите на закрилата и услугите, като направи услугите и мерките за закрила разпознаваема и реално прилагана алтернатива на възпитателните мерки, независимо дали те биват разглеждани формално като възпитателни мерки или с оглед автентичната им правна природа на наказания.

Следва да се има предвид, че предлаганият институт сериозно ще разтовари системата за борба с противообществените прояви на подрастващите, тъй като ще създаде алтернатива на често налаганите възпитателни мерки „задължение да участва в консултации, обучения програми“ и формите на поставяне под възпитателен надзор и засилени грижи⁴⁸.

Изложеното не трябва в никакъв случай да се разбира като аргумент в полза на запазване на режимите по ЗБППМН, чиято отмяна е безусловно спешно необходима. Става въпрос за палеативна мярка с оглед

⁴⁷ При цялата условност на неясно употребяваното понятие „отклоняване“ / „пренасочване“, именно това са ефектите на предложената разпоредба – тя „отклонява“ възпитателните мерки, като „пренасочва“ държавната реакция към сектора на услугите и закрилата.

⁴⁸ Вж. статистически данни за възпитателните мерки на сайта на НСИ: <http://www.nsi.bg/bg/content/3803/%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B2%D1%8A%D0%B7%D0%BF%D0%B8%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D0%BD%D0%B8-%D0%BC%D0%B5%D1%80%D0%BA%D0%B8-%D0%BD%D0%B0-%D0%BC%D0%B0%D0%BB%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8-%D0%B8-%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D1%8A%D0%BB%D0%BD%D0%BE%D0%BB%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B8-%D0%BB%D0%B8%D1%86%D0%B0-%D0%BF%D0%BE-%D1%87%D0%BB-13-%D0%B0%D0%BB-1-%D0%BE%D1%82-%D0%B7%D0%B1%D0%BF%D0%BF%D0%BC%D0%BD-%D0%B7%D0%B0>

продължаващото бездействие по изпълнението на Концепцията от 2011 г. в материята на противообществените прояви на децата.

6. ДОСТЪП НА ПОТРЕБИТЕЛИТЕ

По начало активното търсене на контакт с доставчици на социални услуги не е в обичайните житейски стратегии на децата за справяне с кризи и рискове. Поради това най-честата практика е достъпът им до социални услуги да се осъществява по инициатива на институция или на родителите на детето. На следващо място е активността на самите доставчици и работещите в различни структури професионалисти по линия на професионално сътрудничество и познанство. В отделни случаи инициативата принадлежи на училище. Най-рядко услуги се търсят лично от самото дете, като най-често в тези случаи то е мотивирано от друго дете-ползвател на услугата.

Това наблюдение е особено валидно за групите във висок / комплексен / вторичен риск. Такива са обичайно групите „в контакт“ и „в конфликт“ със закона, които по начало не търсят социални услуги поради особеностите на рисковете и поради липса на адекватни информационни кампании, насочени специално към тях.

По-нататък, подходът на доставчиците да заявяват услугите като насочени към множество разнообразни целеви групи води до **фактическото предоставяне на услугите на групи деца с нисък и среден риск и почти изключва групите от комплексен и висок риск, каквито са тези „в конфликт“ и „в контакт“ със закона.** Децата „в конфликт“/„контакт“ със закона не се разпознават като подгрупи със специфични потребности в рамките на по-големи групи, обособени на основата на риск. Косвено потвърждение на това наблюдение е обстоятелството, че в услугите, потенциално приложими към деца от коментираните целеви групи, преобладават ЦОП. Това е най-широко и разнообразно формулираната услуга с почти универсален характер, която в най-слаба степен е и се поддава на профилиране.

В тази връзка следва да се изтъкне необходимостта от **повишаване на обществената култура за ползване на социални услуги чрез подобряване на имиджа на сектора и доверието в него.** Все още битуват представи за непрестижност на ползването на социални услуги като житейска стратегия за справяне с трудности. Видно от предпочитанията към анонимност и индивидуален контакт с доставчика на замозаявили се ползватели, търсенето и ползването на социални услуги няма статус на обичайна социална практика.

В тази връзка следва да се отбележи, че сред **информационните наръчници, брошури, листовки и други писмени материали, насочени към или подходящи за деца „в конфликт“ / „в контакт“ със закона, почти не се срещат такива, за които да не е налице някой от следните признаци:**

1. материалът е повече рекламен, отколкото информационен и цели да насърчи детето да търси услугата, като го убеди, че за него са валидни основания да я получи. Материалът не съдържа информация **какво детето ще получи в**

резултат на ползването на услугата и как тя ще подобри живота му от гледище на неговите ценности и желания;

2. материалът не посочва каква е връзката на услугата с останалите възпитателни и образователни интервенции, които детето търпи в средата си. По този начин услугата застава в представите му откъсната от неговата действителност и от обичайните за детето механизми за търсене на подкрепа и ориентация. За да бъде получена услугата, от детето се изискват лични и самостоятелни усилия, без материалът да посочва към кои от близките възрастни детето може да се насочи за помощ;

3. материалът избилства на разнопосочна информация, която е поднесена с подчертан стремеж към опростяване. В резултат на това е станала неразбираема за детето, макар да се е стремил да ползва неговия език. Тези брошури са по-скоро обърквачи, отколкото информативни. В тази връзка често се срещат материали, които по словесни формули са насочени към група с дадена степен на житейска зрялост и грамотност (например, дете в IV клас), а по съдържание – към значително по-незряла и необразована група (дете в предучилищна възраст), както и обратното;

4. материалът адресира детето подчертано лично, без да държи сметка за позицията и ролята на значимите възрастни, с които детето общува. Някои от брошурите внушават на детето конфликт с тази среда, като коментират с намеци вредни методи за възпитание и понятия за домашно насилие, насърчавайки детето да влезе в ролята на жертва на близките си;

5. материалът поднася невярна информация. Това особено важи за материалите, запознаващи детето с различни процедури, в които то може да участва като страна. Много често правната страна на материята е поднесена с груби грешки или в контекст, които я прави нееднозначна.

6. материалът касае информация, която предполага поднасяне чрез консултация, а не чрез писмен материал. Такава е материята на участието в процедури. Позицията на всяко лице (вкл. дете) в каквато и да е процедура е строго индивидуален въпрос, по който не е възможно абстрактно информиране дори ако писменият материал се ползва като помощен.

Често тези материали се разработват като помощни в рамките на проектни / кампанийни дейности, липсва ясна връзка с другите аспекти тези дейности и проследяване на резултата от разпространяване на материалите, вкл. изследването на реакциите на целевата група. Често авторите на материалите не участват в самото предоставяне на услугата или нямат специална компетентност да разработват писмени материали за детски целеви групи (напр. адвокати).

Когато се коментира профилът на потребителите следва да се има предвид, че **услугите са съсредоточени предимно в големите градове**, като в малките населени места потребителите нямат достъп до тях, освен по изключение или чрез формата на мобилна услуга. Въпреки това следва да се отбележи, че **децата във висок и комплексен риск, каквито са тези „в конфликт“/„в контакт“ със закона, се намират именно в по-големите населени места.** Независимо от

многобройността на детската популация в някои малки населени места, особеностите на формираните в такива места микрообщности са фактор за потискане на редица рискове и социалната работа с децата в риск е по-ефективна.

7. РЕЗЮМЕ НА ОСНОВНИТЕ НАБЛЮДЕНИЯ И ИЗВОДИ:

1. Да се установят **еднозначни и прецизно разграничени понятия** за услуга и мярка. Да се избягва **въвеждане на понятия с чуждестранен произход**, които заместват законоустановени понятия и наименования на правни институти. Секторът да се ориентира към **обособяване на целевите групи според видовете рискове**, които им влияят. Да се избягват наименования на услугите, които могат да се възприемат като **стигматизиращи или които объркват и смущават потребителите**;
2. Социалните услуги не могат да се използват като алтернатива на наказанието, на наказателната отговорност или на мерките за процесуална принуда, не могат да се прилагат вместо правна помощ, не представляват институти на възстановително или щадящо правосъдие, нито форми на извънсъдебно договаряне. Те обаче могат съществено да повлияят на секторите на правосъдие, изпълнение на наказания, медиация, правна помощ и др. по отношение на деца, като създадат фактически предпоставки съдилищата по-често да освобождават деца от наказателна отговорност и от изтърпяване на наложено наказание (чл. 61 и чл. 64 от НК), да не задържат под стража непълнолетни подсъдими, да ги интегрират в практики по възстановително и щадящо правосъдие, да ги съчетават с изпълнение на различни наказания. Услугите имат своето съществено място в периода след контакта на детето със закона, включително след изтърпяване на наказание, приключване на съдебна процедура и т.н. Необходими са усилия понятията и **социалното предназначение на услугите да се отграничат от други правни фигури и дейности на други сектори**;
3. Случаите на деца в риск трудно се поддават на класификация поради високата им степен на индивидуалност и разнообразно съчетаване на рискове. Поради това за системата се препоръчва:
 - **Профилиране на услугите** според целевите групи, като се избягва едновременно адресиране на групи, намиращи се под влияние на различни рискове, и се предотврати едновременно адресиране на групи, контактът между които е неблагоприятен;
 - Изпълнение на услугите по **съчетани подходи** в условия на координация с различни институции, доставчици и лица;
4. Ресурсите в сектора са ограничени, поради което е необходимо **приоритизиране на предоставянето на услугите**. В тази връзка се препоръчва:
 - Приоритизиране на услугите според степента на вероятност на рисковете и ресурсната обезпеченост на предоставяните услуги, като се развиват с предимство услуги, за които са налице ресурси, като се търси оптимален

- икономически баланс между качеството и капацитета на услугата и вложените финансови средства, време и усилия за изграждане, привличане и задържане на професионални екипи;
- Спазване на вътрешна логическа връзка между подходи и възгледи, които се приемат за такива с предимство. Например, предимството на подхода за превенция предполага обслужване с предимство на леките случаи на деца в нисък/слабовероятен риск и единичен риск, а не на децата във висок, реализиран и комплексен риск;
5. Обичайно групите „в контакт“ и „в конфликт“ със закона не търсят социални услуги поради особеностите на рисковете и поради липса на адекватни информационни кампании, насочени специално към тях. Фактически услугите се предоставят основно на групи деца с нисък и среден риск, като почти са изключени групите с комплексен и висок риск, каквито са тези „в конфликт“ и „в контакт“ със закона. Децата „в конфликт“/„контакт“ със закона не се разпознават като подгрупи със специфични потребности;
 6. **Подобряване на достъпа на потребителите** до услугите с разширяване на обществената информираност и активизиране на търсенето;
 7. **Повишаване на обществената култура за ползване на социални услуги чрез подобряване на имиджа на сектора и доверието в него;**
 8. Да се подкрепи професионалното развитие на лицата, предоставящи услугите, а не да се въвеждат правила и процедури за действия в стандартизирани абстрактни случаи. Препоръчва се изграждане на **професионални стандарти и цензове за служителите в сектора**, които да гарантират компетентен и подходящ подход в индивидуалните случаи на деца-потребители. Препоръчва се пилотно създаване на реалистичен **договорен стандарт** на основата на вече разпознати добри практики, който да обвързва доставчиците, присъединили се към него, и който да може да бъде лесно изменян и допълван при необходимост. Целта е да бъде интегриран в практиката на основата на споделено убеждение в неговата полезност и да повиши ефективността на предоставянето на услугите по принцип и в частност за децата „в конфликт“ / „контакт“ със закона. Препоръчва се включване на практики на супервизия като част от договорния стандарт;
 9. Описаните препоръки в перспектива ще допринесат за **забавяне на темповете на професионално прегаряне в сектора**, тъй като ще оптимизират вложението на ресурси и ще повишат удовлетвореността от предоставянето на услуги;
 10. Препоръчва се в ЗБППМН да се въведе текст, според който на **детето, извършител на противообществена проява, не се налага възпитателна мярка, а възпитателното производство се прекратява, ако целите на мярката могат да бъдат постигнати с приложима и подходяща социална услуга или мярка за закрила**. Съставът на МКБППМН, разглеждащ възпитателното дело (съответно съдът, ако мярката е изолационна), следва да се мотивира, ако счита, че такава услуга / мярка не е налице. Този механизъм

следва да е приложим във всяко възпитателно производство независимо от вида на възпитателната мярка. Той по необходимост предполага сътрудничество на органа, разглеждащ възпитателната мярка, с доставчици на социални услуги и органи по закрила и социална помощ, т.е. осигурява интегриран подход към случая.

11. Предвид горните констатации **чрез изследователска методика не е възможно да бъдат идентифицирани и изведени като приоритетни конкретни услуги, чието развиване да бъде препоръчано.** Това е възможно в рамките на **процес по стратегическо изграждане на политика**, който предполага участие на различни заинтересовани страни и избор на политически подход на основата на комплексен критерий, включващ още ценности и субективни предпочитания на доставчиците. Препоръчва се провеждане на такава процедура, информационно подкрепена с настоящото изследване.

СТАНОВИЩА И ПРЕПОРЪКИ НА ЕКСПЕРТИ

1. Съществуващите социални услуги в никаква степен не отговарят на потребностите на децата, те не са базирани на принципите на уважение на правата на детето и на неговия най-добър интерес, не са насочени към превенция, придружаване на детето в конфликт със закона, и не допринасят за успешно социално включване.
2. Органите за разследване и правораздаването нямат връзка със системата за закрила, което да позволява поставянето на интереса на детето в центъра.
3. Липсва диференциране на подходите към детето, към проблемите, с които то се сблъсква, и към средата, която е оказала влияние върху него, от позиция на компетентностите на всяка институция. Един от сериозните пропуски е липсата на проследяване на детето след преустановяване на социалната услуга. Детето се връща в същата среда, която не е била обект на интервенционна работа, родителите по никакъв начин не са били подкрепени за осигуряване на потребностите на детето.
4. Устойчиви междусекторните връзки и въвеждане на интегриран подход е едно от слабите звена, което трябва да бъде изведено като приоритет, който да поставя в центъра на социалната работа детето, а не интересите на системата и на институциите.
5. Необходими са мобилни услуги с фокус върху ефективността и качеството, а не върху бюджета и потребителите.
11. Необходимо е да бъде изграден цялостен подход за оценка на потребностите на децата в конфликт със закона, които са деца в риск по дефиницията на Закона за закрила на детето.
12. Децата в конфликт със закона са уязвима група с висок риск и със специфични нужди от подкрепа за преодоляване на причините за извършване на правонарушенията, както и подкрепа за ресоциализация и реинтеграция. Необходима е не само цялостна промяна в подходите и съдебната практика, но и осигуряване на специална експертиза и компетентности на хората, които работят с тази група деца.
13. Необходими са специални услуги за идентифициране и превенция на психично страдание като индикатор за риск, водещ към конфликт със закона.
14. Изтърпяващите наказание непълнолетни са ясно обособена целева група едновременно във висок риск и с висок потенциал за реинтеграция, която в момента на практика е изключена от системата на услугите поради липса на привлекателни програми за финансиране.
15. Наложително е разделното третиране на деца от различни подгрупи на категорият „контакт със закона“, вкл. децата в конфликт със закона следва да бъдат адресирани самостоятелно.

ПРИЛОЖЕНИЕ 1:

СОЦИАЛНИ УСЛУГИ, ПРИЛОЖИМИ КЪМ ДЕЦА, ВКЛЮЧИТЕЛНО НАМИРАЩИ СЕ В КОНТАКТ ИЛИ В КОНФЛИКТ СЪС ЗАКОНА (чл. 36 от ППЗСП)

I. Социални услуги, предоставяни в общността:

1. ЛИЧЕН АСИСТЕНТ - лице, полагащо постоянни грижи за дете с трайно увреждане, или за тежко болно дете, за задоволяване на ежедневните му потребности;

2. СОЦИАЛЕН АСИСТЕНТ - лице, предоставящо комплекс от услуги, насочени към социална работа и консултации на потребителите и свързани със задоволяване на потребностите от организация на свободното време и осъществяване на контакти;

3. ДОМАШЕН ПОМОЩНИК - лице, предоставящо услуги в домашни условия, насочени към поддържане на хигиената на обитаваното жилище, пазаруване и приготвяне на храна, пране и други комунално-битови дейности;

4. ДОМАШЕН СОЦИАЛЕН ПАТРОНАЖ - комплекс от социални услуги, предоставяни по домовете, свързани с доставка на храна; поддържане на личната хигиена и хигиената на жилищните помещения, обитавани от ползвателя; съдействие за снабдяване с необходимите технически помощни средства при ползватели с увреждане; битови услуги и др.;

5. ДНЕВЕН ЦЕНТЪР за деца с увреждания - комплекс от социални услуги, които създават условия за цялостно обслужване на потребителите през деня или седмично, свързани с предоставяне на храна, задоволяване на ежедневните, здравните, образователните и рехабилитационните потребности, както и на потребностите от организация на свободното време и личните контакти. В случаите, когато предоставянето на услугите е седмично, обслужването на потребителите е от понеделник до петък;

6. ЦЕНТЪР ЗА СОЦИАЛНА РЕХАБИЛИТАЦИЯ И ИНТЕГРАЦИЯ - комплекс от социални услуги, свързани с извършване на рехабилитация, социално-правни консултации, образователно и професионално обучение и ориентиране, изготвяне и осъществяване на индивидуални програми за социално включване;

7. СОЦИАЛНА УСЛУГА - РЕЗИДЕНТЕН ТИП форма на социална услуга за задоволяване на ежедневните потребности за ограничен брой лица - не повече от 15, които предоставят възможност за живеене в среда, близка до семейната:

а) ЦЕНТЪР ЗА НАСТАНЯВАНЕ ОТ СЕМЕЕН ТИП за деца с и за деца без увреждания;

б) ЦЕНТЪР ЗА ВРЕМЕННО НАСТАНЯВАНЕ - комплекс от социални услуги, предоставяни на бездомни лица, насочени към задоволяване на ежедневните им потребности, за срок не повече от 3 месеца в рамките на календарната година;

в) КРИЗИСЕН ЦЕНТЪР - комплекс от социални услуги за лица, пострадали от насилие, трафик или друга форма на експлоатация, които се предоставят за срок до 6 месеца и са насочени към оказване на индивидуална подкрепа, задоволяване на ежедневните потребности и правно консултиране на потребителите или социално-психологическа помощ, когато се налага незабавна намеса, включително чрез мобилни екипи за кризисна интервенция;

г) ПРЕХОДНО ЖИЛИЩЕ са форми на социални услуги, в които хората водят независим начин на живот, подпомогнати от професионалисти, с цел подготовка за извеждането им от специализирана институция.;

д) ЗАЩИТЕНО ЖИЛИЩЕ - са форми на социални услуги, в които хората водят независим начин на живот, подпомогнати от професионалисти. Услугата е насочена към хора с психични разстройства; хора с умствена изостаналост; и хора с физически увреждания;

ж) ПРИЮТ комплекс от социални услуги, предоставяни временно в срок до 3 месеца на бездомни лица при неотложна необходимост от задоволяване на базовите им потребности, свързани с осигуряване на подслон, храна, здравни грижи, хигиена, социално, психологическо и правно консултиране;

8. СОЦИАЛЕН УЧЕБНО-ПРОФЕСИОНАЛЕН ЦЕНТЪР; - е комплекс от социални услуги, насочени към професионално обучение на лица с определена степен намалена работоспособност, навършили 16 години; и деца в риск, навършили 16 години, по реда на чл. 20, ал. 1, 2 и ал. 4, т. 1 и 2 от ППЗЗД;

9. ЗВЕНО "МАЙКА И БЕБЕ" предоставя временно настаняване до 6 месеца на бременни жени и майки в риск да изоставят децата си, насърчава родителската привързаност, подпомага младите майки чрез социално, психологическо и юридическо консултиране и подкрепа;

10. ЦЕНТЪР ЗА ОБЩЕСТВЕНА ПОДКРЕПА е комплекс от социални услуги, свързани с превенция на изоставянето, превенция на насилието и отпадане от училище, деинституционализация и реинтеграция на деца, обучение в умения на самостоятелен живот и социална интеграция на деца от институции, консултиране и подкрепа на семейства в риск, оценяване и обучение на бъдещи приемни родители и осиновители, консултиране и подкрепа на деца с противообществени прояви;

11. ЦЕНТЪР ЗА РАБОТА С ДЕЦА НА УЛИЦАТА е комплекс от социални услуги, свързани с превенция на попадането на деца на улицата и отпадане от училище, социална рехабилитация и интеграция на деца, живеещи трайно или частично на улицата, чрез индивидуална работа с детето и неговото семейство, семейно консултиране и подкрепа, медицински и санитарно-хигиенни услуги, ограмотяване на децата, обучение в родителски умения;

12. ПРИЕМНА ГРИЖА е отглеждане и възпитание в семейна среда на дете, което е настанено в семейство на роднини или близки или в приемно семейство;

13. ОБЩЕСТВЕНИ ТРАПЕЗАРИИ - са социални услуги, насочени към задоволяване на потребностите от храна за хора, които не могат да си я осигуряват сами.

II. Специализирани институции за предоставяне на социални услуги:

1. ДОМОВЕ ЗА ДЕЦА:

а) дом за деца, лишени от родителска грижа е специализирана институция, която предоставя социални услуги по отглеждане и възпитание на деца от 3 до 18 години или до завършване на средно образование, но не повече от 20 години;

б) дом за деца с физически увреждания е специализирана институция, предоставяща комплекс от социални услуги на деца с физически увреждания, установени с експертно решение на ТЕЛК/НЕЛК;

в) дом за деца с умствена изостаналост е специализирана институция, предоставяща комплекс от социални услуги на деца с умерена, тежка или дълбока умствена изостаналост, установена с експертно решение на ТЕЛК/НЕЛК.