

ПРОЦЕСЪТ НА ДЕИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ НА ДОМОВЕТЕ ЗА ДЕЦА

Иван Стоянов

THE PROCESS OF DEINSTITUTIONALIZATION OF THE RESIDENTIAL CHILD CARE INSTITUTIONS (ORPHANAGES)

Ivan Stoyanov

Abstract: It is considered that the child care reform in Bulgaria has started in 1991, when the country ratified the UN Convention on the Rights of the Child. In reality however this reform has actually started about ten years later, following a rather critical report of the UN Committee on the Rights of the Child (CRC).

The purpose of the reform may be defined as a change of the stereotyped approach towards identification of the need of children at risk and the collectively organized method of work for individualization and placing the best interest of every child in the core of the social intervention.

Considering the current tendencies in Europe, in Bulgaria the alternative services for children in risk may also be differentiated into two main groups: services in support of the family and services that substitute the family.

Key words: deinstitutionalization; change; children; social services; needs; individual approach; quality care; protection measures; family.

Като начало на реформата в грижите за деца в България се приема 1991 г., когато страната ни ратифицира Конвенцията за защита правата на детето на ООН. На практика обаче близо десет години по-късно, след един твърде критичен доклад на Комитета по правата на детето (КПД) на ООН, тази реформа започва действително.

Целта на реформата може да се определи като постигане на промяна от един стереотипизиран подход относно дефиниране на

нуждите на децата в риск и колективно организирания метод на работа, към индивидуализиране и поставяне на най-добрия интерес на всяко дете в основата на социалната интервенция. В началото на реформата за всеки тип проблем има един отговор – институция от интернатен тип, където базисната методология е колективната. При липса на семейство, или трудности на семейството да се грижи за детето – отговорът на обществото е настаняване в дом, при поведенчески проблеми – отново дом, Социално-педагогически интернат (СПИ) и Възпитателно училище – интернат (ВУИ), при здравословни, психически или физически проблеми – специализирани институции, домове за деца с увреждания. При стартиране на реформата в България има повече от 34 хиляди деца в институции, което представлява 1,7% от детското население.(2)

Институциите за деца са част от тежкото наследство, оставено от тоталитарната държава, в която се утвърждаваше политика основана на идеята, че държавата е в състояние да се грижи по-добре за отглеждането и възпитанието на децата, отколкото техните семейства. (4)

Според Борис Ганчев и Иван Генов детските домове са държавни възпитателни заведения за деца и юноши от 3–19-годишна възраст, на които липсват условия за правилно отглеждане и възпитание в семейството.

Те съществуват още преди септември 1944 година като ученически сиропиталища и пансиони, в които се настаняват деца на родители, загинали по време на войните или при други тежки случаи. По това време е имало само 11 сиропиталища и 7 пансиона с общо 1200 деца, като те са били крайно недостатъчно да решат тежките социални проблеми, които имала страната в тази област.

С 1120-то постановление на Министерския съвет от 1951 година се утвърждава като важно държавно дело грижата за децата, лишени от условия за правилно отглеждане и възпитание в семейството. Със същото постановление на Министерския съвет, домовете преминават под ръководството на Министерството на народната просвета, като целта е да се осигури квалифицирано педагогическо и методическо ръководство. В страната значително се увеличават домовете за деца и юноши. Техният брой достига 112 с 10 127 деца или 8 пъти повече в сравнение с преди 9 септември 1944 година.

В домовете за деца и юноши са се приемали деца:

- останали без родители;
- изгубили един от родителите си и намиращи се в тежко материално затруднение;
- с родители, от които единият или двамата страдат от хронични заразни болести и представляват опасност за тях;
- деца на болни родители, постъпващи в лечебно заведение, за които няма кой да се грижи, както и деца на които и двамата родители са слепи или глухонемеи и пр.

По степени детските домове се делят:

- за предучилищна възраст;
- за основен курс I – VIII клас;
- за горен курс;
- за деца с увреждания.

Целта на детските домове е като си сътрудничат с училището да оказват всестранно съдействие за подготовката за живота в тогавашното социалистическо и комунистическо общество. Техните задачи са: осигуряване на културно-битови условия, необходими за всестранното развитие на настанените в тях възпитаници.

Да възпитават децата в условията на организиран живот, в духа на тогавашната политическа идеология; да възпитават у децата отношение към труда, изграждат трудови умения и навици и да ги насочват към определена професия.

Въпреки ясните и конкретни задачи, които се поставят за разрешаване пред детските домове, според авторите съществуват обективни и особено субективни фактори, които са влияели отрицателно за тяхното изпълнение. Преди всичко не е била изградена единна система във възпитателната работа с децата от домовете. Повечето от възпитателите недостатъчно добре са познавали проблемите на трудовото и естетическо възпитание и не ползват достатъчно средства и форми на работа за тяхното осъществяване. Чести са били случаите, когато някои от възпитателите и особено тези с по-малко опит, неправилно организират и ръководят самостоятелната работа на децата, което е една от най-важните звена в режима на детския дом. Като обща слабост, която трудно се преодолявала е неумението да се работи съвместно с училището с оглед постигане на учебно-

възпитателните задачи. Малко внимание се обръщало на организацията и ръководството на неучебните дейности в рамките на дневния режим (1, с. 2–5).

Тридесет години по-късно след анализа на горепосочените автори с подкрепата на ПРООН и Световна банка е проведено национално представително изследване „Социална оценка на грижите за деца в България”, което показва, че:

1. В България е твърде голям броят на деца, настанени извън семейство. През 2000 г. в страната има над 30 000 деца, поверени на държавна грижа. Те намалят до около 15 000 след приемане на дефиниция на дете в риск и дете в институция. През 2003 г. е приета дефиницията “специализирана институция”, посочена в Допълнителните разпоредби на Закона за закрила на детето, а именно: “домовепансионен тип за отглеждане и възпитание на деца, в които те са трайно отделени от своята домашна среда”. По този начин, чрез отпадане на институции се стигна до извода че общият брой деца е 14 170 в 189 институции. (2)

2. Преобладава интернатен тип грижа за деца в риск. Оказва се, че каквито и трудности или проблеми да име едно дете – липса на семейство или на добра семейна грижа, физическо или умствено увреждане, проблеми в поведението и пр., отговорът на обществото и държавата е един – настаняване в дом.

3. Липса на координация в системата за грижи за деца в риск – домовете, като основна форма на грижа, са на подчинение на пет министерства със съответна нормативна и поднормативна уредба, по правило без връзка помежду им.

4. Ниско качество на грижа – в институциите се покриват основно базовите потребности на децата. Лошото качество е свързано с:

– отдалеченост на домовете от големи населени места, което поставя проблеми за достъп до обучение, за осигуряване на качествен персонал, за социална интеграция и пр.;

– голям капацитет на домовете – най-често над 70 деца в един дом, като има и не малко домове с капацитет над 150 деца, което е условие за по-голяма социална изолация;

– неадекватна на нуждите на децата методология на работа; Във всички домове се работи на базата на една колективна методо-

логия, ориентирана към дисциплина организация на живот, които като последица имаха деца с ниска самооценка, с трудности в социализацията и самостоятелния живот. Децата живеят в групи, формирани на възрастов признак, което е далеч от естествения живот в семейна среда. Опитът основно в една група, без стимулиране на индивидуалността, подкрепя на интегрирането в други групи, не допринася за субектното развитие на личността. Оказва, се че най-големият проблем за децата преди напускане на институцията е отсъствието на готовност за самостоятелно справяне. С други думи след като са били поверени на държавна грижа, тя допълнително е увеличила трудностите им, вместо да компенсира липсата на семейство.

– голяма продължителност на престой. Изследването показва, че престоят на преобладаващата част от децата е над три години. На практика, голямата част от децата попадат в домовете след раждането и остават там до навършване на пълнолетие.

– разпокъсаност на живота и отсъствие на управление на тази разпокъсаност; Разделянето на домовете за деца лишени от родителска грижа на възрастов принцип и принадлежността им към различни министерства (Министерство на здравеопазването и Министерство на образованието и науката) има като последица разкъсана, а понякога и отсъстваща лична история на детето. Преминаването от една институция в друга се прави без никакъв преход и без изискване за поддържане на връзка.

– неадекватна на професионалните функции подготовка на персонала – педагогически, медицински. В домовете за лишени от родителска грижа до три години персоналят е над 80% медицински, тъй като те са структури на МЗ. Децата получават качествена медицинска грижа, но тя далеч не е достатъчна за развитието им като човешки същества. В действителност най-сериозните негативни последици от отглеждане на деца в дом са в тази възраст и когато и персоналят не е подготвен да посрещне нуждите на едно фактически изоставено дете, това мултиплицира негативите. В домовете за деца от 4–7 г. работят детски учителки, а в тези за деца 8–18 г. – учители. Те са структури на Министерство на образованието и диференциацията им според възрастта за училище.

5. Лесен достъп до настаняване на дете в дом – изследването показва, че у нас има „широко отворени врати” към домовете. На практика се оказва, че децата, настанени в домовете са деца със семейства, сираците между тях са под 1%. Основните причини за настаняване са социални – бедност, заболявания, продължително отсъствие на родителите и пр., но също и лесният достъп – най-често с решение на директора, като това решение е в режим на конфликт на интереси. (5)

Основните приоритети на реформата бяха деинституционализация на грижите за деца в риск, развитие на алтернативни услуги, базирани в общността, индивидуализиране на помощта и повишаване на качеството на грижите и услугите.

За постигане на подобряване на грижите за деца в риск са използвани следните инструменти:

1. “Стесняване” на входа към институциите. За стесняване на входа към домовете се разчиташе на новоприетия Закон за закрила на детето (2001 г.), в който залегна изискването извеждането на дете извън семейството да се разрешава само от независим и компетентен орган, като в нашия случай това е съдът. Съдът взема решение на основата на предложение от страна на новосъздадените отдели за закрила на детето, основна структура в изграждащата се нова система за закрила на детето.

2. Въвеждане на нова индивидуализирана и центрирана към нуждите на децата методология на работа на всички структури, ангажирани в грижа и закрила на детето, а именно работа по случай и управление на случай, които предполагат и проучване и оценка на нуждите и социалната ситуация на всяко дете, планиране на интервенции въз основа на оценката.

3. Създаване на нормативна рамка за развитие на нови алтернативни услуги. Обяснимо е, че когато вече работи системата за закрила и се преценява от гледна точка на най-добрия интерес на детето, а не на други заинтересовани страни дали то да бъде изведено от семейство, се очерта необходимостта от нови услуги, в противен случай когато се налага извеждане на детето от семейството и няма друга алтернатива освен настаняване в дом, за деинституционализация не може да се говори. Развитие на тези услуги е благоприят-

ствано от серия промени в социалната политика и социалното законодателство. Става дума за делегиране на определени функции на държавата към местните власти, т.е. децентрализация на всички социални услуги в период от няколко години и създаване на законови условия за включване на нови актьори на полето на предоставяне на услуги – общини и НПО. Благодарение на измененията в законодателството днес една неправителствена организация може да предоставя услуги, финансирани от държавата и от общината, чрез конкурс, обявен от местните власти. Когато тези услуги са за деца в риск и техните семейства, се изисква лиценз от ДАЗД. Въвеждането на рамка на пазар на социални услуги даде възможност да се развият много нови, модерни, качествени услуги в цялата страна. Новото законодателство стимулира действителното взаимодействие между НПО и местни власти. На практика най-често откриването на нови социални услуги, услуги в общността се извършва в рамките на пилотен проект на НПО в партньорство с община, а след това се разкрива като общинска услуга, кандидатства се за финансиране от държавата и след това услугата се предоставя или от общината или тя организира конкурс за НПО доставчик.(5)

Следвайки съвременните тенденции в Европа и в България, алтернативните услуги за деца в риск могат да се разделят на две основни групи: услуги в подкрепа на семейството и услуги, заместващи семейството.

Мерки за закрила според Закон за закрила на детето:

Чл. 4. (Изм. – ДВ, бр. 36 от 2003 г.) (1) Закрилата на детето по този закон се осъществява чрез:

1. съдействие, подпомагане и услуги в семейна среда;
2. настаняване в семейство на роднини или близки;
3. (отм. – ДВ, бр. 63 от 2003 г., нова, бр. 38 от 2006 г.) осиновяване;
4. настаняване в приемно семейство;
5. (нова – ДВ, бр. 14 от 2009 г.) предоставяне на социални услуги – резидентен тип;
6. (предишна т. 5 – ДВ, бр. 14 от 2009 г.) настаняване в специализирана институция;
7. (предишна т. 6 – ДВ, бр. 14 от 2009 г.) полицейска закрила;

8. (предишна т. 7 – ДВ, бр. 14 от 2009 г.) специализирана закрила на обществени места;

9. (предишна т. 8 – ДВ, бр. 14 от 2009 г.) информиране за правата и задълженията на децата и родителите;

10. (предишна т. 9 – ДВ, бр. 14 от 2009 г.) осигуряване на превантивни мерки за сигурност и защита на детето;

11. (предишна т. 10 – ДВ, бр. 14 от 2009 г.) осигуряване на правна помощ от държавата;

12. (изм. – ДВ, бр. 38 от 2006 г., предишна т. 11, бр. 14 от 2009 г.) специални грижи за децата с увреждания;

13. (нова – ДВ, бр. 59 от 2007 г., предишна т. 12, бр. 14 от 2009 г.) вземане на временни мерки за закрила на дете в случаите и при условията на чл. 12 от Конвенцията за компетентността, приложимото право, признаването, изпълнението и сътрудничеството във връзка с родителската отговорност и мерките за закрила на децата, съставена в Хага на 19 октомври 1996 г. (ратифицирана със закон – ДВ, бр. 9 от 2006 г.) (ДВ, бр. 15 от 2007 г.), наричана по-нататък “Конвенцията от 1996 г.”.

(2) (Нова – ДВ, бр. 63 от 2003 г., изм., бр. 14 от 2009 г.) Дете може да бъде осиновено при условията и по реда на Семейния кодекс.

(3) (Предишна ал. 2 – ДВ, бр. 63 от 2003 г., изм., бр. 14 от 2009 г.) Критериите и стандартите за социални услуги за деца по прилагането на мерките по ал. 1, т. 1, 2, 4–6 се определят с наредба, приета от Министерския съвет по предложение на министъра на труда и социалната политика. (3).

3. Социални услуги, базирани в общността в подкрепа на семейството.

Социалните услуги в подкрепа на семейството имат за цел превенция на настаняване на деца в институции, връщане на деца в биологичното им семейство и в крайна сметка осигуряване на сигурна и постоянна семейна среда за отглеждане и възпитание, в съответствие с Конвенцията за защита на правата на детето на ООН. Тези услуги се предоставят в рамките на мерки за закрила в семейна среда според Закона за закрила на детето. Законово те са регламентирани като Центрове за обществена подкрепа, „Звено майка и бебе”, Дневни центрове, Комплекси за социални услуги, Центрове за

социална рехабилитация и интеграция. Всички те са с осигурено държавно финансиране, според капацитета си.

В България относителният дял на изоставените бебета веднага след раждането е много висок. Това наложи развитие на набор от услуги за превенция на това изоставяне като превенция на нежелана бременност, сексуална просвета, информиране за тежките последици за детето на отглеждането му в институция, консултиране на млади майки и млади семейства за отглеждане на децата и настаняване на млади майки и бебета за период от три месеца в центрове, където те могат да бъдат заедно с бебето, да получат подкрепа, посредничество със семейството, с други институции, да развият умения за отглеждане на бебето и за самостоятелно справяне. В страната работят около 10 такива звена, най-често в рамките на Комплекси за социални услуги.

В Центровете за обществена подкрепа се предоставя информиране, консултиране на родители, училища за родители, развитие на родителския капацитет, като групи за бременни и млади майки, групи за млади татковци от ромската общност и др. Поемат се и някои родителски грижи като училищна подкрепа за деца с трудности в училище или риск от отпадане, придружаване на детето при справяне с трудности, ателиета за развитие на техните интереси и др. Услугите се предоставят индивидуално или групово.

Специална услуга за подкрепа на семейства от общността е и Дневният център предназначен за деца на улицата, деца във висок риск от отпадане от училище (най-често деца от малцинствата, които не знаят български език и преди тръгване на училище се полагат усилия за подготовка) или за деца със специални образователни потребности.

Комплексите за социални услуги за деца и семейства обикновено включват Център за обществена подкрепа, Звено „Майка и бебе“, Дневен център и често спешен прием за деца, жертви на насилие. Опитът в предоставянето на тези услуги главно от НПО доведе до разработване на методики, приети на държавно ниво, което е стъпка към гаранция за качество на всички места, на които тези услуги съществуват. Контролът по качеството и спазването на правата на детето е на Държавната агенция за закрила на детето. (5)

4. Социални услуги за деца, базирани в общността, заместващи семейството.

Тук се включват услугите, предлагани в рамките на мерки за закрила, свързани с настаняване извън семейна среда като осиновяването, приемната грижа, включително настаняване при близки и роднини, центрове за настаняване от семеен тип, детски селища.

Трудностите в деинституционализацията на грижите в нашата страна идват именно от недостатъчното развитие на този тип услуги. Оказва се, че услугите от първия тип се ползват по-скоро от нова целева група, която до този момент е имала нужди, на които не е намирала отговор и тяхното развитие не засегна в желаната степен проблема за изоставянето на деца в домове или за необходимостта от извеждане на деца от семейството поради насилие и negliжиране. Може да се каже, че най-големи трудности срещнахме и продължаваме да срещаме при развитие на приемната грижа.

Настаняване при близки и роднини – успехът постигнат в тази област, е че през 2004 г. за първи път настаняванията в семейна среда надвишиха броя на настанявания в домове и този баланс се запазва и до днес. Този успех се дължи преди всичко на мярката за закрила „настаняване при близки и роднини”, която се оказа много успешна в нашата страна. При тази мярка семейството на близки или на роднини, което се ангажира да се грижи за детето, получава финансова подкрепа за това и възможност да ползва социалните услуги, базирани в общността в подкрепа на семейството.

Настаняване в приемно семейство – в България формите на приемна грижа са доброволна и професионална, краткосрочна и дългосрочна и заместваща (за кратко време в рамките на друга грижа или мярка).

Осиновяването като процедура и отговорности също беше реформирано, което първоначално доведе до големи забавяния и задържане на деца в домовете за бебета за по-дълъг период. С направените изменения в Семейния кодекс, ако детето не бъде взето от семейството си в рамките на шест месеца следва автоматично включване в регистъра за осиновяване и стартиране на процедура за такова.

През последните няколко години се развива новата услуга, Център за настаняване от семеен тип, където се настаняват между 8

до 12 деца в условия, близки до семейните, на вертикален признак. Развитието на тази услуга закъсня и все още не и се отделя нужното внимание, за сметка на погрешната политика за реформиране на съществуващите институции, за която напразно се инвестират значителни средства. (5)

Българското правителство приема стратегически документ Национална стратегия ”Визия за деинституционализация на децата в Република България”, който очертава политическия ангажимент за реформа в системата на грижа за децата и семействата. Този процес е насочен към създаване на среда, в която институциите, гражданските организации, обществото и семействата зачитат правата на децата, осъществяват политики, насочени към развитие, социално включване и участие на всички деца. Реформата трябва да доведе до предотвратяване на настаняванията на деца извън техните семейства и включва създаване на нови услуги, включително замяна на системата от класически институции от интернатен тип с мрежа от услуги в общността. Тези услуги осигуряват подходи, които са индивидуално ориентирани към нуждите на всяко дете и неговото семейство и са с по-високо качество на грижата. (6)

Според Трети мониторингов доклад на Държавна агенция за закрила на детето (ДАЗД), дейностите и мерките на системата за закрила на детето и доставчиците на социални услуги – местна власт и неправителствени организации довеждат до трайна тенденция на намаляване броя на децата в специализираните институции:

Година	2010 г.	2011 г.	2012 г.	От 01.01.2013 до 31.05.2013
Дейност				
Жалби, молби за съдействие, сигнали	43 458	48 549	35 660	13 967
Работа по превенция на изоставянето	3 660	5 005	4 332	1 920
Успешно приключили случаи по превенция	1 193	1 456	1 932	1 127

Случаи по реинтеграция	2 432	2 135	2 088	903
Успешно приключили случаи по реинтеграция	1 534	1 423	1 834	486
Деца, настанени в семейството на роднини или близки	1 461	1 623	1 858	686
Осиновени деца	950	952	739	312
Участие на ДСП в съдебни производства	20 718	20 839	–	–

Като резултат от развитието на услугата „Приемна грижа” може да се отчете, че към 31.05.2013 г. децата, настанени в приемно семейство са 672.

Към 1 юли 2013 г. специализираните институции за деца в България са 111:

– 30 дома за медико-социални грижи за деца (от 0 до 3 години), управлявани от Министерство на здравеопазването;

– 24 дома за деца с увреждания, управлявани от общинските власти;

– 57 дома за деца, лишени от родителски грижи, управлявани от общинските власти. (7)

Към момента за изпълнението на Плана за действие за изпълнение на Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Република България”, работи Междуведомствена експертна работна група под председателството на зам.-министъра на труда и социалната политика. В работната група членуват представители на ангажираните с процеса държавни организации, ръководители на проекти, на управляващия и договарящия орган и пет неправителствени организации.

Междуведомствената експертна работна група по ще заседава всеки месец. Задачите ѝ са оценка и анализ на законодателната и регулаторна рамка, свързана с процеса на промяна на грижата за деца; ежемесечно наблюдение на изпълнението на дейностите по проектите, включени в Плана за действие за изпълнение на Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в

Република България”; подпомагане на държавните институции и други ангажирани участници в процеса; Разработване на предложения до Междуведомствената работна група за разрешаване на идентифицирани проблеми в процеса на деинституционализация; разработване на ежегодните мониторингови доклади за изпълнение на Плана за действие. (7)

ЛИТЕРАТУРА

1. **Ганчев, Б. и И. Генов.** Възпитателната работа в домовете за деца и юноши. София: Народна просвета, 1970.

2. Децентрализация на домовете за деца, лишени от родителски грижи – предизвикателства и възможности. Доклад на ИСДП и UNICEF, май 2007 г., свалено от <http://www.sapibg.org> на 21.03.2014 г.

3. Закон за закрила на детето, свалено от <http://sacr.government.bg> на 13.03.2014 г.

4. Национална стратегия „Визия за деинституционализацията на децата в Република България” – Политически документ, свалено от <http://sacr.government.bg> на 14.03.2014 г.

5. **Петрова-Димитрова, Н.** Развитие на алтернативни услуги, включително приемна грижа в контекста на реформата на системата за закрила на децата – опитът на България. София, април 2009 г., свалено от <http://www.sapibg.org> на 22.03.2014 г.

6. План за действие за изпълнение на Националната стратегия „Визия за деинституционализация на децата в Р България” /Приет от Министерския съвет на 24 ноември 2010 г./, свалено от <http://sacr.government.bg> на 18.03.2014 г.

7. Трети мониторингов доклад на ДАЗД, юли 2012 г. – юни 2013 г., свалено от <http://sacr.government.bg> на 22.03.2014 г.