

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“

ФАКУЛТЕТ ПО ПЕДАГОГИКА

Книга Социални дейности

Том 114–115

ANNUAL OF SOFIA UNIVERSITY “ST. KLIMENT OHRIDSKI”

FACULTY OF EDUCATION

Social work

Volume 114–115

ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО КАТО ОСНОВА НА МЕЖДУИНСТИТУЦИОНАЛНОТО ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ В СОЦИАЛНАТА РАБОТА С ДЕЦА С ПРОБЛЕМНО ПОВЕДЕНИЕ

ИВАЙЛО МИЛАНОВ*

***Резюме.** Настоящата студия представя анализ на законодателството, отнасящо се до междуинституционално взаимодействие и функциите на институциите за подкрепа за гражданите и по-конкретно на децата с проблемно поведение. Студията е част от дисертационно изследване, което си поставя за цел да проучи необходимостта и да създаде приложим модел за социална работа с деца с проблемно поведение, на общинско ниво. Акцентът в студията е събиране и систематизиране на доказателства, текстове, професионални мнения и практики за философията на отношенията с гражданите, приоритетите, насочени към междуинституционално сътрудничество в подкрепа на семействата и децата. Систематизирането следва логиката на йерархията на нормативните актове според Конституцията на Република България. Резултатът от анализа на релевантната нормативна база дава сигурна основа за създаване на модел за социална работа, на общинско ниво, чрез обединяване на усилията на услугите, координиране на ресурсите, за да бъде постигната по-висока ефективност на подкрепата на деца с проблемно поведение и техните семейства.*

***Ключови думи:** деца с проблемно поведение, междуинституционално взаимодействие, законодателство, социална работа*

* Имейл: imilanov@gmail.com

LEGISLATION AS THE BASIS OF INTER-INSTITUTIONAL INTERACTION IN SOCIAL WORK WITH CHILDREN WITH PROBLEM BEHAVIOR

Ivaylo Milanov

Abstract. *This study presents an analysis of the legislation related to inter-institutional interaction and the functions of support institutions for citizens, and in particular for children with problem behavior. The current study is part of a dissertation research, which aims to explore the need and create and implement a model of social work with children with problematic behavior at the municipal level. The focus of the present study is the collection and systematization of evidence, texts, professional opinions and practices for the philosophy of relations with citizens, the priorities aimed at inter-institutional cooperation in support of families and children. Systematization follows the logic of the hierarchy of legislative acts according to the Constitution of the Republic of Bulgaria. The result of the analysis of the relevant legal framework provides a good basis for creating a model of social work at the municipal level, by combining the efforts of services, coordination of resources to achieve greater effectiveness of support for children with behavioral problems and their families.*

Key words: *children with problematic behavior, inter-institutional interaction, legislation, social work*

Въведение

Фундаментът на настоящото изследване е структуриран върху разбирането, че решението на един проблем се намира в съчетаното прилагане на теоретично изчистена и ясна формулировка на проблема и на разнообразен опит на изследователя в конкретни практически ситуации.

В началото най-общо определяме, че проблемното поведение на децата е обусловено основно от социалната среда, ниска грамотност, слаб или никакъв самоконтрол, съчетани с недостатъчен или неефективен външен контрол от страна на родителите или обществото. Тези външни фактори, заедно с понякога хаотичното и несистемно поведение на децата, водят до тяхната изолация и самоизолация спрямо общността, в която живеят, имат затруднения в когнитивното развитие и усвояването на учебния материал.

Импулсивното и експресивното поведение е сериозно предизвикателство пред специалистите от институциите или общността. В повечето случаи поведението на детето се разглежда като моментна ситуация и в контекста на видими и логични фактори, без да се отчитат натрупвания от миналото на детето, преживени травми и влиянието на средата. По този начин се изключват факторите, които влияят в дългосрочен план на поведението, например емоционална незрялост, липса на умения за общуване, умения за изграждане и поддържане на доверителна връзка, агресивно и импулсивно поведение от страна на възрастните и др.

В изследването фокусът е поставен върху поведението на децата в училищна среда като естествена среда за децата и в същото време конкурентна и предизвикателна за личността. Ако вземем за пример децата с проблемно поведение в училище, които вследствие на фактори на средата не усвояват учебния материал и формират такова поведение, те са обект на работа на образователната система, съгласно Закона за предучилищното и училищното образование (ЗПУО). На тези деца им се предлага обща подкрепа за развитие на личността, т.е. законодателството в тази област разпознава основните нужди на детето и акцентира върху дефицитите на личностното развитие като причина за това поведение. Ако не настъпи промяна, т.е. предприетите мерки не са компенсирани дефицитите, детето се предлага и оценява, като дете със специални образователни потребности (СОП), което го поставя в защитена среда и облекчен режим на учене. В същото време обаче, дефицитите на личността продължават да съществуват и детето задълбочава своите проблеми в образованието, в емоционалното развитие, социалното поведение и общуване, комуникативни умения, приемане на правилата в училище като правила за всички деца. При по-широко тълкуване можем да определим, че за някои деца поставянето на оценката СОП задълбочава техните дефицити и вместо преодоляване на натрупванията, оценката води до субективна нагласа в детето, а понякога и в специалистите, че тези дефицити не могат да бъдат компенсирани и не се полагат усилия за преодоляването им. В по-широк смисъл, поведението на детето е тясно свързано с неговата самооценка, влиянието на средата в ситуативен и дългосрочен план.

„Колкото и да зависи малкото дете от околните интелектуални влияния, то ги усвоява по свой начин: свежда всички тези явления до собствената си гледна точка и по този начин, без да забелязва, ги деформира; неговата собствена гледна точка все още не е отделена за него от гледната точка на другите, тъй като той няма координация или „групиране“ на самите гледни точки“ (Пиаже, Ж., 2004: 176).

За решаването на описания проблем е необходимо предварително да се анализира нормативната основа на гарантираните и регулираните от държавата права и задължения на участниците в процеса на грижа, възпитание, образование и закрила, в посока максимална защита на интереса на детето, включително и възложените задължения на институциите и вменената отговорност на гражданите да зачитат тези права и да съдействат за реализирането им.

Авторът приема тезата, че поведението и развитието на детето са функция на социалната среда, емоционалното и социално развитие на детето, и това налага да се открият отговорностите на държавата и обществото, регулирани в законодателството.

Дефиниция за проблемно поведение

Според М. Ратър, който използва термина, „трудни деца“ се наричат деца, които поради емоционални разстройства или поведенчески разстройства се оказват трудни за възрастните. Тези разстройства причиняват на самите деца не по-малко неприятности от околните, защото ги лишава от радостите на детството. Той разглежда поведението от различни аспекти според групите фактори, които го провокират, анализира и предлага подходи за диагностика и решение (Ратър, М., 1987).

В прегледа на действащото законодателство отсъства дефиниция на „проблемно поведение“, въпреки че се използва често като основание за предприемане на съответни действия. Терминът се използва в Закона за предучилищното и училищно образование и в методиките на някои социални услуги, но подчертано като описание на действия и дейности с тази група деца. В настоящата студия използваме разбирането за проблемно поведение, представено от изследователите Ева Папазова и Инна Маноилова. Както те отбелязват: „Изследователите въвеждат термина рисково поведение, за да се разграничат от стигматизиращата и морализиращата класификация на проблемното поведение (Jessor, 1987; Compas et al., 1995). Рисковото поведение се разбира най-общо като поведение, чиито резултати ограничават развитието на личността и застрашават психическото и физическото здраве на индивида. Дефиницията е валидна и за проблемното поведение, тъй като в научната литература експлицитно не се открива такава“ (Папазова, Е., И. Маноилова, 2020).

Теории за развитието на детето и формиране на поведението

В следващото изложение са представени няколко теории, които подкрепят тезата на автора, че поведението на детето е функция на влиянието на средата и индивидуалното му развитие, извън тези за наличие на здравословен проблем. Връзката между законодателството и теориите за развитие на детето е необходимо да бъде очертана предвид целта на тяхното създаване – да обясни развитието на детето и ефекта на социалните отношения, в които се намира, да ги регламентира и приоритизира в посока благоденствие на индивида и обществото. В представянето на теориите не е поставяна цел същите да бъдат дискутирани в детайли, а по-скоро в резюме да се цитират изводи, които допринасят за анализа на законодателството в контекста на разбирането на професионалистите от различните системи за поведението на детето и необходимостта от комплексен системен подход към деца с проблемно поведение.

Според Пиаже (1896–1980) когнитивното развитие е аспект от адаптацията на детето към неговата физическа и социална среда, за да оцелее. С теч-

ние на времето излагането на нови характеристики на околната среда води до по-нататъшно адаптиране (Разбиране на детето: развитие и трудности).

Друг изследовател на детското поведение – Зигмунд Фройд, психоаналитик, предлага една от най-известните теории за психосоциалното развитие на детето. Накратко тази теория описва формирането на личността на детето чрез поредица от етапи, в които енергиите, търсещи удоволствие, се фокусират върху определени ерогенни области. Тази психосексуална енергия или либидо е описана като движеща сила зад поведението. Фройд определя 5-годишната възраст като възрастта, в която личността се е оформила, като преживявания в тази възраст играят голяма роля в развитието на личността и продължават да оказват влияние върху поведението по-късно в живота. Той определя развитието в 5 етапа, но за нуждите на публикацията ще разгледаме процеса на развитие, насочен към резултата от неуспеха на детето да завърши някой етап успешно. „Ако някои въпроси не бъдат разрешени на подходящия етап, могат да останат фиксирани. Фиксирането е постоянен фокус върху по-ранна психосексуална фаза. Докато този конфликт не бъде решен, човекът ще остане „застоял“ на този етап. Например човек, който е фиксиран в орален стадий, може да бъде прекалено зависим от другите и може да потърси орално стимулиране чрез пушене, пиене или хранене. Ако тези психосексуални етапи се завършат успешно, резултатът е здрава личност“ (К. Чери).

Британският психолог Джон Боулби допринася значително за разбирането на процеса на израстване на детето и факторите, които влияят на поведението през целия му живот. Той създава теорията на привързаността, която изследва и доказва значението на ранните емоционални връзки и се фокусира върху връзките между хората, особено дългосрочните взаимоотношения, включително тези между родител и дете и между романтични партньори. Боулби описва привързаността като „трайна психологическа връзка между човешките същества“. В същината на професионалния интерес на Боулби са тревожността и стресът от раздялата, които децата изпитват, когато са отделени от хората, които се грижат за тях. Това, което Боулби отбелязва, е, че дори храненето не намалява тревожността, която изпитват децата, когато са били отделени от тези, които полагат грижа за тях. Той открива, че привързаността се характеризира с ясни поведенчески и мотивационни модели. Когато децата се уплашат, те ще търсят близост от основния си полагащ грижи, за да получат както комфорт, така и сигурност. Според Боулби привързаността е емоционална връзка с друг човек. Той вярва, по-късно доказва, че най-ранните връзки, образувани от децата с полагащите грижа, имат огромно въздействие, което продължава през целия живот; привързаността също така служи за поддържане на бебето близо до майката, като по този начин се подобряват шансовете на детето да оцелее. В този смисъл децата, които поддържат близост и привързаност, е по-вероятно да получат комфорт и защита и да оцелеят до зряла възраст. Чрез

процеса на естествения подбор възниква мотивационна система, предназначена да регулира привързаността. В най-ранна възраст детето бързо научава, че има възрастен, който е на разположение и задоволява нуждите на детето, това създава усещане за сигурност и дава възможност за градивно изследване на света и учене. По-късно последователите на Боулби определят и няколко типа привързаност, както и влиянието им върху поведението на по-късен етап от живота на човека, например децата, които получават последователна подкрепа и грижи, са по-склонни да разработят сигурен стил на привързване, докато тези, които получават по-малко надеждна грижа, могат да развият амбивалентен, избягващ или дезорганизиран стил (Д. Велева).

Друга теория, която е в синхрон с тезата, че поведението на детето се формира, свързано със средата и неговото ниво на развитие, е теорията на социалното учене на психолога Алберт Бандура. Той въвежда три основни понятия: на първо място е възможността на хората да се учат от наблюдение на средата, в която се намират; също толкова съществено е влиянието на вътрешните умствени състояния на човека или натрупаният опит и умения за поведение в конкретния момент, самоконтрола и др.; и накрая, само защото нещо е научно, това не означава, че това ще доведе до промяна в поведението (К. Чери).

Би било неуместно да не споменем социокултурната теория на психолога Лев Виготски. Неговата теория се приближава до основната цел на изследването – ученето и поведението на децата в учебна среда. Виготски, както и Пиаже, вярва, че децата се учат чрез наблюдение и практически преживявания. Неговата социокултурна теория предполага, че родителите, полагащите грижи, връстниците и културата като цяло са отговорни за развитието на функциите от по-висок ред. Интересът към изследване на детското развитие на Виготски е провокиран от наблюдението, че деца с еднакво ниво на развитие, поставени при едни и същи условия, се нуждаят от различна степен на помощ, за да се обучават (Аникеева, Н., 2017: 60). Според Виготски ученето е вътрешно-социален процес. Тази теория доказва, че социалното и познавателното развитие са тясно свързани. Опитът на детето, формиран от социалното взаимодействие, не бива да бъде пренебрегван. „Децата се оформят под влияние на семействата си, на обществото, на социално-икономическото положение, обучението и културата“ (пак там: 82).

Социалната работа с деца с проблемно поведение и междуинституционално сътрудничество – анализ на релевантните нормативни документи

„Присъщо на хората, за разлика от другите живи същества, е, че единствено те имат чувство за добро и зло, за справедливо и несправедливо и прочее, а общата приобщеност към тях създава семейството и държавата. При това

държавата е по-висша по природа от семейството и от всеки от нас, защото цялото е по необходимост по-важно от частта“ (Аристотел, 1995: 5).

В основата на анализа на законодателството са залегнали принципите, които приоритетно се извеждат от действащите правни норми: на първо място, гарантиране от държавата и обществото на фундаменталните права на детето, признаване на семейството като естествена среда за развитие на детето, което обуславя насочването на специалистите да работят за създаване или намиране на естествена среда за развитие и отглеждане на децата, дори и при липса на родители и не на последно място нормативно са определени основните задължения, правомощия и отговорности на институциите, с прилагането на които те да работят в синхрон в случаите на деца с проблемно поведение.

Друг водещ принцип е, че подкрепата за детето е подкрепа за семейството, разглеждайки ги като система и изисквайки от институциите да прилагат системен и цялостен подход. Законодателството целенасочено насърчава междуинституционалното сътрудничество и мултидисциплинарност във взимането на решения и действия в името на интереса на детето.

Държавата, чрез законодателната и изпълнителната власт, е предвидила засилен контрол и специално въздействие върху средата, в която се намират децата, включително и децата с проблемно поведение, което се доказва от факта, че нормативно са създадени и функционират десет органа за закрила на детето, описани в чл. 6 от Закон за закрила на детето, които функционално съгласно устройствените норми, предвиждат дейности за превенция на риска при децата. Въпреки че децата с проблемно поведение не са ясно категоризирани в допълнителни разпоредбите на Закона за закрила на детето като „деца в риск“, те стават разпознаваеми за системата за закрила на детето, когато не усвояват учебния материал в необходимата за възрастта им степен и е налице опасност от отпадане от образование. Именно тук е границата, в която следва да разгледаме поведението, като сигнал от детето към обществото за съществуване на някакъв проблем и точно това поведение да бъде причина за стартиране на дейности в подкрепа на детското развитие.

В прегледа и анализа на приложимото българско и международно законодателство ще се позовем на доказани източници и авторитетни специалисти в областта на конституционното и административното право.

В настоящия анализ са използвани логически и дедукционен метод, както и системно тълкуване на законодателството. При анализирането, освен строго теоретичните постановки, са използвани и впечатленията на автора в практическото правоприлагане в сферата на социалната работа с деца и семейства.

Анализът е структуриран, спазвайки йерархията на релевантните нормативни актове, съобразно Закона за нормативните актове (обн. ДВ, бр. 27 от 3 април 1973 г.), като систематизирането на нормативните актове е според техния ранг, като се подреждат в низходящ ред според тяхната степен.

Конституцията на Република България (КРБ) е върховен закон. Според чл. 5, ал. 4 от КРБ следващи по сила са международните ратифицирани договори, които имат превес в случай на противоречие с националното законодателство. На следващо място са законите – като се има предвид спецификата им на прилагане – в случай на наличие на общ и специален, то трябва да се приложи специалният закон. На следващо място в йерархията са подзаконовите нормативни актове, чиято роля е да регламентират повторно, но по-детайлно регламентираната в закона материя.

Също така е налице споразумение между МОН и МТСП, което създава среда за мултидисциплинарен подход (МОН. Алгоритъм за взаимодействие между институциите в системата на предучилищното и училищното образование и дирекциите „Социално подпомагане“ по отношение осигуряването на подкрепата за личностно развитие на децата и учениците). Предвид липсата на данни за прилагането му през последните две учебни години споразумението няма да бъде обект на анализ в тази студия.

Конституцията на Република България е основата за правовата държава, тя е висш нормативен акт на Република България, полага основите на действащото право и основните структури на държавната организация. Чл. 1 от КРБ гласи: „(1) България е република с парламентарно управление. (2) Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция.“ Ще разгледаме Конституцията през призмата на правата на гражданите и по-конкретно ценността на човешката личност и смисълът на законодателството в подпомагането на човешкото развитие.

В статията на проф. Нено Неновски „Правата на личността в Конституцията на Република България от 1991 г.“ е направен анализ на видовете права според Конституцията. „В конституцията се употребяват три понятия: права на човека, права на гражданите, права на личността. В чисто теоретичен план понятието „права на личността“ подчертава социалната същност на човека, неговата социализирана природа, с него се изразява и най-високото място, което човешкият индивид заема в йерархията на социалните ценности. Висша ценност е човешката личност с нейното достойнство и с нейните права. Конституционността и законността най-общо сами по себе си нямат смисъл. Те са оправдани, ако имат за цел да създадат и гарантират условия за развитието и процъфтяването на човешката личност.“

За използването на пълния обем граждански права, които гарантират добруването на един индивид, е необходимо той да е пълнолетно дееспособно лице. Децата, поради своята възраст, социална и емоционална зрялост и зависимост, не могат да взимат решения за себе си и обществото, следователно не могат да ползват пълния обем от граждански права.

Логично следва, че правата на личността, от една страна, включват правата на човека, а от друга, правата на гражданина. Конституцията разглежда човека като част от социума и адресат на права и задължения в чл. 4. „(1) Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. (2) Република България гарантира живота, достойнството и правата на личността и създава условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.“

В Конституцията на Република България в чл. 2, ал. 1 се посочва, че Република България е единна държава с местно самоуправление, като в глава VII се регламентират местното управление и местната администрация. Още тук може да намерим ясно разписана ролята на планиране и осъществяване на политики на ниво община, както и взаимната подкрепа и контрол от страна на държавните органи с цел гарантиране на правата на гражданите. В този смисъл, предпоставки за създаване на модел за социална работа, на общинско ниво, с деца с проблемно поведение съществуват в самата регулация на местната власт.

„Общината е основната административно-териториална единица, в която се осъществява местното самоуправление от народа на общината и нейните органи; орган на местното самоуправление е общинският съвет, избран пряко от народа на общината за 4 години (КРБ, чл. 135, 136 и чл. 138):

- кметът на общината е особен орган: едновременно е орган на общината, но и орган на изпълнителната власт, като във второто си качество подлежи на пряк контрол от органите на държавната администрация (чл. 139);
- областта е основната единица, в която се осъществява държавното управление по места; на равнище област държавата има своите органи, чрез които постига синхрон между национални и местни интереси (чл. 142–143);
- централните държавни органи и техните представители по места осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на местното самоуправление, когато това е предвидено със закон (чл. 144).

Без изрично да е записано в Конституцията в отношенията централна власт–местно самоуправление е заложен и се прилага *принципът на субсидиарността*: в полето на местното самоуправление централната власт има субсидиарна функция, т.е., ако местното самоуправление не се справя с отделни функции, централната власт осигурява изпълнението им (Друмева, Е., 2008).

Именно тези текстове дават яснота за разпределението на правомощията на различните нива и въвеждат взаимодействието под формата на контрол и подкрепа, за да бъдат създавани и реализирани политики за благосъстоянието на гражданите.

Доказателства за това, че държавата определя помощта за детето чрез подкрепа на неговото семейство, можем да намерим в чл. 14 и чл. 47 от КРБ. Поради недееспособност децата не могат самостоятелно да ползват пълния обем от гражданските права, поради което е необходима закрила. Конститу-

цията разглежда детето и специалните за него възрастни в обособени текстове. Семейството е естествената среда на детето и се характеризира със социални и емоционални връзки между неговите членове. КРБ с чл. 14 и чл. 47 урежда задълженията на родителите и членовете на семейството в ролята си на полагащи грижа за детето. Основното задължение за отглеждането и възпитанието и детето е на неговите родители и се подпомага от държавата и обществото.

„Чл. 14. Семейството, майчинството и децата са под закрила на държавата и обществото.“ Чл. 47. (1) Отглеждането и възпитанието на децата до пълнолетието им е право и задължение на техните родители и се подпомага от държавата. (2) Жената майка се ползва от особена закрила на държавата, която ѝ осигурява платен отпуск преди и след раждане, безплатна акушерска помощ, облекчаване на труда и други социални помощи. (3) Децата, родени извън брака, имат равни права с родените в брака. (4) Децата, останали без грижата на близките си, се намират под особена закрила на държавата и обществото.“

Всички текстове, изброени дотук, показват еднозначно, че семейството и децата са във фокуса на закрила от държавата, гарантиране на правата и облекчаване на достъпа до различни услуги.

Съгласно чл. 5, ал. 4 от КРБ *ратифицираните международни договори*, по които Република България е страна, имат примат над националното законодателство. На практика всички страни, ратифицирали един и същи международен договор, следва да прилагат по идентичен начин принципите и философията му и да създадат институции и механизми за регулиране на отношенията, като крайната цел е подобро благосъстояние на гражданите.

Според **Всеобщата декларация за правата на човека на ООН** семейството е естествената среда за отглеждането на детето. „Семейството е естествена и основна клетка на обществото и има право на закрила от обществото и от държавата“ (чл. 16. 3.). Държавите, приели Всеобщата декларацията, гарантират правото на закрила на семейството. Подкрепата на семействата на децата с проблемно поведение е изключително належаща и изисква сериозни ресурси от институциите.

„Майките и децата се ползват с особени грижи и подпомагане. Всички деца, родени в брака или извън брака, се ползват с еднаква социална защита“ (чл. 25. 2.). В чл. 26, т. 2 се акцентира върху това, че ролята на образованието се простира извън границите на усвояването на учебния материал и насочва към много важен елемент от човешкото развитие – развитието на личността. Декларацията насочва образованието на човека към толерантността, разбирането, човешките права, уважението и свободата като основополагащи елементи на съвременния гражданин. По аналогия може да твърдим, че децата, които са преминали форма на обучение, получили са достатъчно знания и умения за общуване и са се развили като пълноценни личности, биха проявявали по-рядко проблемно поведение и биха се придържали към обществените ценности.

Съгласно Всеобщата декларация:

1. Всеки човек има право на образование. Образованието трябва да бъде безплатно, поне що се отнася до началното и основното образование. Началното образование трябва да бъде задължително. Техническото и професионалното образование трябва да бъдат общодостъпни, а висшето образование трябва да бъде еднакво достъпно за всички на основата на техните способности.

2. Образованието трябва да бъде насочено към цялостно развитие на човешката личност и засилване на уважението към правата на човека и основните свободи. То трябва да съдейства за разбирателството, търпимостта и приятелството между всички народи, расови или религиозни групи, както и за осъществяване дейността на Организацията на Обединените нации за поддържане на мира.

3. Родителите имат право, с приоритет, да избират вида образование, което да получат техните деца“ (Всеобща декларация за правата на човека на ООН, чл. 26).

Всеобщата декларация за правата на човека определя по категоричен начин ангажиментите на държавите, които са я приели, в най-общ смисъл – чрез гарантиране на правата да осигуряват цялостното развитие на човека, като отделя особено внимание на ролята на образованието и семейната подкрепа за грижата за детето.

Друг международен акт, който оказва влияние на вътрешното законодателство и особено на механизмите, чрез които е създадена и функционира съвременната система за закрила на детето, е **Конвенцията на ООН за правата на детето**. Тя е ратифицирана от Република България с решение на ВНС от 11.04.1991 г. и е в сила от 3.07.1991 г. Конвенцията за правата на детето е пряко насочена към целевата група деца, заобикалящата ги среда и отговорността на родителите и институциите. Конвенцията насочва към принципите за закрила и подкрепа, изброява правата на децата, мотивира създаването на механизми за тяхната гаранция и въвежда система за мониторинг на всички държави, които са я ратифицирали, по отношение на напредъка им чрез задължението да отчетат напредъка си на 5-годишен период. Докладите се разглеждат от международна комисия, която издава препоръки за всяка държава. Конвенцията е документът, който конкретизира детето и го разглежда в контекста на обществените отношения. Някои права не са разгледани в тази студия по причини, че целта е да представим най-вече ангажиментите на институциите за подкрепа на детето и семейството и да намерим механизми за взаимното им прилагане.

В чл. 18 Конвенцията регламентира подкрепата за родителите и семейството на детето като основни носители на отговорност за отглеждането и развитието му. Още повече тази помощ трябва да бъде конкретна и подходяща за тях, така че да бъде гарантирано нормалното развитие на детето. Конвенцията задължава държавите да създадат институции, услуги и служби, които да гарантират подкрепа на семейството и детето.

Конвенцията задължава държавата да предприема мерки и да осигурява процедури за закрила на детето от всички форми на насилие, като описва всички системи, които имат отношение към израстването на детето. Подходът към социалното учене на Алберт Бандура обяснява начините, по които хората придобиват разнообразие от сложни поведения в социална среда ни насочва към това, че поведението на детето е функция на взаимодействието със средата. В този смисъл чл. 19 от Конвенцията може да означава и особена чувствителност на специалистите, работещи в институциите в посока регистриране и откриване на риск. Логично в йерархията на законодателството Конвенцията не е разписала конкретен механизъм, като е регламентирала принципите и общите задължения. Задълженията на институциите намират израз в българското законодателство – закони и подзаконовни актове.

Ратифицирането на Конвенцията пряко е довело до създаване на съвременната система в България за закрила на детето през 2000 г. С приемането на Закона за закрила на детето България е приела принципите, философията и ценностите на Конвенцията.

Дотук разгледаните актове демонстрират принципите и философията на разбирането за правата на гражданите, правата на детето, обществената грижа за детето и семейството и създаването на специализирани институции и механизми за изпълнение на тези принципи. Философията и принципите са намерили своя механизъм за реализация в българското законодателство. За нуждите на изследването ще разгледаме нормативната уредба, касаеща децата и семейството и образованието, паралелно ще разгледаме и законодателството от гледна точка на възможностите и пречките за междуинституционален подход.

Законите са нормативните документи, които по-детайлно определят принципите на прилагане и имат пряко отношение към взаимоотношенията на гражданите. Целта ни е да докажем наличието на законова регулация, касаеща възможностите и задълженията на институциите да работят в синхрон, в името на гарантирането и спазването на правата на детето. До тук намерихме изключителни доказателства, че КРБ и международните актове поставят благоденствието на човека във фокус, уреждайки правата и въвеждайки механизъм за мониторинг. Същите акцентират върху детето и семейството в детайли, отчитайки потребностите на детето. Тъй като моделът предвижда общината да има координираща роля в създаването на мултидисциплинарен екип по конкретен случай, е наложително да разгледаме законодателните възможности в тази посока.

На първо място избираме да потърсим достатъчно основание в правомощията на местната власт да координира и управлява модела, който ще създадем за работа с деца с проблемно поведение. В чл. 17, ал. 7 от **Закона за местното самоуправление и местната администрация** (обн. ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г.)

се дава реална възможност на гражданите и избраните от тях органи да решават самостоятелно всички въпроси от местно значение, които законът е предоставил в тяхна компетентност в сферата на социалните услуги. Това доказва, че местната власт има делегирана възможността да създаде, приложи и установи модела на координиране на социалната работа на общинско ниво с деца с проблемно поведение – темата на дисертационното изследване.

Релевантен и актуален по темата е влезият в сила от 01.07.2020 г. **Закон за социалните услуги (ЗСУ)** (обн. ДВ, бр. 24 от 22.03.2019 г.). Законът влиза в сила след силно обществено несъгласие и опасения, че застрашава българското семейство, въпреки че целта на този закон е да регламентира отношенията на участниците в случаите, когато на българските граждани се налага да ползват социални услуги. Иновативното в този закон (спрямо останалите закони в другите системи) е, че за първи път ясно е разписан механизъм на взаимодействие между различни системи, което поставя основите на бъдещите интегрирани услуги. От гледна точка на теорията на развитие на човека, е налице нужда от комплексен подход при задоволяване на неговите потребности и именно такъв комплексен подход може да се осигури чрез интегрирания подход между различните обществени системи.

В чл. 25 от ЗСУ се описва ролята на местната власт чрез общината и общинския съвет да създава и реализира общинска политика съобразно нуждите на гражданите на общината.

Интегрираният подход и интегрираните услуги са регулирани в глава IX от ЗСУ. В чл. 133, ал. 2 от ЗСУ се изключват лицата по чл. 74, ал. 1, т. 1, от ЗСУ – това са децата и семействата, спрямо които е предприета мярка за закрила. Тяхната подкрепа се осъществява по реда на Закона за закрила на детето. Предвид този факт, остава отворен въпросът за това, когато детето прояви неприемливо поведение в училище, симптом на какво е това поведение. На практика този иначе ясен механизъм изключва децата с проблемно поведение и семействата им да ползват интегрирания междусистемен подход.

Видно от отговора на отправено запитване на автора до Агенция за социално подпомагане от 25.03.2021 г. децата в риск и семействата им се насочват към социални услуги по реда на ЗЗД. Това запитване е направено с цел да се поясни текста от ЗСУ конкретно за деца и семейства, могат ли да ползват интегрирания механизъм на предоставяне на услугите. Когато прибавим факта, че проблемното поведение на детето не е основание да бъде категоризирано като „дете в риск“, то следва логично, че системата за закрила на детето се намесва след като поведението на детето ескалира и то се приближи до някоя от категориите, описани в параграф 1, т. 11 от допълнителните разпоредби на ЗЗД: „Дете в риск“ е дете: букви „б – което е жертва на злоупотреба, насилие, експлоатация или всякакво друго нехуманно или унижително отношение или наказание в или извън семейството му;“ „в – за което съществува опасност от

увреждане на неговото физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие;“ или „д – за което съществува риск от отпадане от училище или което е отпаднало от училище“.

В потвърждение на необходимостта от интегриран подход към семействата, които имат нужда от подкрепа, е и становището на Национална мрежа на децата относно ЗСУ в периода на обсъждане. „Въвеждане на интегриран подход при предоставяне на услугите – интегрираните услуги/подходи, насочени към децата и семействата, са важен инструмент за подкрепа, който е предпоставка за преодоляване на социалното изключване и могат да бъдат адекватен отговор на конкретните потребности на детето и неговото семейство. Допълнително е необходимо да се проведат разговори около разписаните текстове и развитите практики в страната, за да се намери най-добрата регламентация на интегрирания подход и интегрираните услуги в законопроекта.“

Законът за закрила на детето (ЗЗД) (обн. ДВ, бр. 48 от 13.06.2000 г.) определя принципите при прилагането, регламентира цялостния процес, задълженията на участниците и механизмите на взаимодействие между всички органи за закрила, описани в същия закон. По отношение на децата този закон се явява специален, а след 2010 г. активно се заговори законът да еволюира в закон за децата и семействата предвид философията му, че естествената среда на детето е неговото семейство. Акцентът в този закон е предприемане на мерки за закрила за подобряване на благосъстоянието на детето на първо място чрез подпомагане на неговото биологично и разширено семейство, като набляга на взаимодействие между органите за закрила и системния подход.

Още в чл. 1 от ЗЗД се вмениява отговорността и задължението на държавните органи по компетентност да създадат механизъм на взаимодействие с цел спазване на правата на децата, гарантирането им, мерките за закрила, както и участието на общини, физически и юридически лица в този процес.

В чл. 6 от ЗЗД са описани органите за закрила на детето – общо 10, между които са и министърът на образованието, министърът на труда и социалната политика, председателят на ДАЗД и кметът на общината, като в чл. 6А са регламентирани техните отговорности. В чл. 6А, ал. 4, т. 8 от ЗЗД законът определя отговорността на кмета на общината – подточки а, б и г.:

„8. Кметовете на общини:

а) осигуряват прилагането на държавната политика за закрила на детето в общината и координират дейностите по закрила на детето на местно ниво;

б) (изм. – ДВ, бр. 79 от 2015 г., в сила от 01.08.2016 г.) осигуряват безопасността на децата в общинските училища, детски градини и в центровете за подкрепа за личностно развитие;

в) предприемат мерки за осигуряване безопасността на децата в структурите и звената на територията на съответната община;

г) подпомагат и насърчават сътрудничеството с гражданските организации на местно ниво с цел активното им участие в процеса на формулиране, изпълнение и мониторинг на политиката по закрила на детето.“

Друг инструмент за прилагане на държавната политика е **Националната стратегия за закрила на детето**, регламентирана в чл. 1, ал. 3 от ЗЗД. Поради обществен натиск против стратегията към момента – май 2022 г., все още няма приета нова такава след изтичане срока на действие на предишната (2008–2018) въпреки законовото задължение в действащия ЗЗД.

ЗЗД експлицитно определя в чл. 4 и чл. 5 задължението на органите по закрила с всички свои средства и действия да поставят интереса на детето на първо място. Работата в сътрудничество, взаимодействие и координация на всички нива в създаването и реализирането на политики за деца и семейства целят защитата на този интерес. Засилвайки между институционалното сътрудничество в ППЗЗД в чл. 5 са разписани *задълженията на органите за закрила да разработват координационни механизми в областта на държавната политика за закрила на детето*, формулирайки общи цели и правила на работа.

Функциите на органите за закрила, определени в ЗЗД, са важна част от създаването на модел на социална работа на общинско ниво, тъй като ще докажем, че такъв модел не е в противоречие със задълженията на различните услуги по принцип. Функциите на органите за закрила на детето са регламентирани и в **Правилника за прилагане на Закона за закрила на детето** (ППЗЗД):

„Чл. 4. (1) При осъществяване на своите функции и правомощия органите за закрила на детето се ръководят от висшите интереси на детето във всички свои действия, отнасящи се до децата и техните семейства.

(2) Органите за закрила на детето са длъжни да осигурят на детето закрила и грижи, каквито са необходими за неговото благосъстояние, като предприемат своевременно всички необходими законодателни и административни мерки.

Чл. 5. (1) Органите за закрила на детето по чл. 6 от Закона за закрила на детето работят в координация, съдействие и сътрудничество при осъществяване на дейностите по закрила на детето.

(2) Органите по ал. 1 съобразно своята компетентност координират действията си, като формулират общи цели и правила на работа.

(3) Органите по ал. 1 си съдействат, като предприемат съгласувани действия при работата си по конкретни случаи за закрила на децата и техните семейства.“

Координацията и поставянето на общи цели формират държавната политика за закрила на детето. Тя намира израз в **Националната програма за закрила на детето**, която се приема от Министерски съвет ежегодно на основание чл. 2 от ППЗЗД.

Всяка община на база на заложените приоритети изработва **Общинска програма за закрила на детето**, която се внася и гласува от общинския съвет ежегодно за потребностите на местно ниво, на основание чл. 3 от ППЗЗД. Този механизъм гарантира тясна връзка между държавната и общинската политика за закрила на детето в изработването на които участват представители на органите за закрила.

От особена важност за постигането на целите са междуинституционалното сътрудничество и координационни механизми. Чрез големия брой органи по закрила, на които е присъща специфична компетентност, се цели мултидисциплинарна подкрепа, обхващаща различните сфери, касаещи живота на детето. Съдействието и съгласуването на действията са императивни, защото органите са длъжни да осигурят една щадяща среда за развитието на личността на детето. В Република България съществуват координационни механизми преди да са изрично упоменати в закона и поради този факт е давана като пример за добри практики - например Координационен механизъм на рефериране и обгрижване на случаи на непридружени български деца и деца – жертви на трафик, завръщащи се от чужбина от 2010 г., и др.

В чл. 20А от ЗЗД е предвидено създаването на **Комисия за детето**, която формира и подпомага осъществяване на политиката за закрила на детето на общинско ниво. В нея са включени органите за закрила на областно ниво, общински структури, граждански организации и други, които осъществяват дейности по закрила на детето. Структурата на тази комисия гарантира мултидисциплинарност при взимането на решения, както и достъп до информация, тенденции и статистика, които да обективират решенията.

От гледна точка на подхода към детето законодателството в България през последните 20 години бележи сериозен напредък. Законът за закрила на детето поставя принципите на закрила, като посочва, че всички трябва да работят за най-добрия интерес на детето и акцентира върху живот в семейна среда, помощ на семейството, правата на детето като водещи в работата и други, които са в синхрон с ратифицираната от България Конвенция за правата на детето.

Ако приемем, че поведението на детето е сигнал, че нещо в неговото ежедневие създава напрежение (тази хипотеза е застъпена в съвременните теории за развитие на детето и формиране на поведение), то би следвало да се направи комплексна оценка на средата, в която то пребивава всекидневно. Компетентни да направят оценка на средата на детето са институциите от образователната и социалната сфера, които работят съответно по Закона за закрила на детето (ЗЗД) и Закона за предучилищното и училищно образование (ЗПУО). И в двата закона са налице текстове, които насочват към взаимодействие при планирането и предприемането на действия, като недостатъчно развитото отношение към родителите в ЗПУО би следвало да се компенсира в ЗЗД. Детето с проблемно поведение не е обект на интегриран подход, когато е предприета

мярка за закрила, според Закона за закрила на детето. В същото време в ЗЗД в определението на дете в риск не съществува категорията „проблемно поведение“, като се разчита на широко тълкуване на термините в чл. 11 на допълнителните му разпоредби:

„11. „Дете в риск“ е дете:

в) за което съществува опасност от увреждане на неговото физическо, психическо, нравствено, интелектуално и социално развитие;

д) за което съществува риск от отпадане от училище или което е отпаднало от училище.“

Друг релевантен на нашето изследване закон е **Законът за предучилищното и училищно образование (ЗПУО)**, който след 2015 г. въвежда термина „интегрирано образование“, като по този начин насочва вниманието към изцяло ново отношение към процеса на образованието – детето е активен участник в процеса със своите индивидуални потребности и специфики в развитието. Същият закон създава и система за работа с деца, които имат затруднения с усвояването на учебния материал.

ЗПУО единствен въвежда термина „проблемно поведение“, като насочва директно вниманието на специалистите към поведението на детето като форма на изразяване, но не разписва текстове, които да регламентират интегриран подход с други системи и услуги, освен в случай, в който да сигнализират, ако родителят откаже да изпълнява предписание (чл. 174, ЗПУО). Освен набеязаните дейности по този закон не се дефинира самото понятие „проблемно поведение“.

Децата с проблемно поведение в училище имат две възможности според законодателството: 1. предприемане на мярка по ЗЗД, но това се случва, след като детето достигне до риск от отпадане от училище или се класифицира като жертва на насилие или след като покаже затруднения в усвояването на учебния материал и 2. детето става обект на интервенция от страна на образователната система.

Правилникът за прилагане на закон се издава от висш държавен орган с цел по-голяма яснота относно прилагането му, когато въпросната материя се характеризира със сложност и обхваща широк обхват от дейности. Правилникът не трябва да е в колизия със закона или да засяга нова нерегламентирана в закона материя, както и да попълва или поправя нормативния акт.

Правилникът за прилагане на Закона за закрила на детето (ППЗЗД) (<https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135469520e0>) е приет с Постановление на Министерския съвет № 153 от 14.07.2003 г., а последната му редакция е от 8.01.2021 г. ППЗЗД пояснява прилагането на ЗЗД и разписва детайлно механизмите за упражняване на правата и задължения по закона. Относим към целите на изследването ни е чл. 5 от ППЗЗД, в който са разписани конкретните ангажименти на органите по закрила да разработват и прилагат

координационните механизми съобразно своята компетентност за осъществяване на държавната политика в областта на закрилата на детето. Изключителни ангажименти са разписани на председателя на ДАЗД, който събира информация от прилагането им. В ал. 4 от същия член взаимодействието и съгласуваните действия са регулирани и за професионалистите, работещи по конкретен случай.

„Чл. 5. (1) Органите за закрила на детето по чл. 6 от Закона за закрила на детето работят в координация, съдействие и сътрудничество при осъществяване на дейностите по закрила на детето.

(2) (Изм. ДВ, бр. 57 от 2009 г., в сила от 24.07.2009 г., изм. ДВ, бр. 2 от 2021 г., в сила от 08.01.2021 г.) Председателят на Държавната агенция за закрила на детето и органите за закрила по чл. 6, т. 3 от Закона за закрила на детето разработват координационни механизми в областта на държавната политика за закрила на детето съобразно своята компетентност относно координиране на действията им и формулиране на общи цели и правила на работа.

(3) (Нова – ДВ, бр. 2 от 2021 г., в сила от 08.01.2021 г.) Председателят на Държавната агенция за закрила на детето мониторира прилагането на координационните механизми по ал. 2 чрез събиране и обработване на информация от отговорните за изпълнението им институции.

(4) (Предишна ал. 3 – ДВ, бр. 2 от 2021 г., в сила от 08.01.2021 г.) Органите по ал. 1 си съдействат, като предприемат съгласувани действия при работата си по конкретни случаи за закрила на децата и техните семейства.“

Когато следваме логиката на теориите за развитие на детето и тълкуваме поведението на детето като симптом на определен проблем или дефицит на личността, професионалната реакция следва да предложи подкрепа, като задейства механизма по оценка на детето и средата. Правомощията за такава стъпка са описани по-горе във всички цитирани текстове към специалистите от различните системи.

В Наредбата за приобщаващо образование, приета с ПМС № 232 от 20.10.2017 г. като част от законодателството, регламентиращо образованието в Република България, чл. 28, ал. 6 въвежда ограничение в ползването на социални услуги от дете, ползващо обща подкрепа, и препраща към Закона за социално подпомагане, който регламентираше социалните услуги в глава 4, където всички членове са отменени след приемането на Закона за социалните услуги. Този пример е важен, тъй като и към момента текста на наредбата не е коригиран и не включва приетият през 2019 г. Закон за социалните услуги. В същото време не кореспондира със Закона за закрила на детето, каквато е по-соката на Закона за социални услуги по повод деца в риск и техните семейства. И така се създават предпоставки, работата с децата, които се нуждаят от обща подкрепа, да не бъдат идентифицирани от друга система, и работата с тях да се осъществява преимуществено в системата на образованието.

Всички изброени дейности от чл. 45 до чл. 52 в Наредбата за приобщаващо образование са в институционална среда и са свързани с отношенията дете – образователна институция (училище, център за личностно развитие, психолог, педагогически съветник и педагози). В чл. 50, ал. 2 Наредбата допуска индивидуалната подкрепа да бъде осъществявана от възрастен извън образователната институция по избор на самото дете. Предвидена е индивидуална и групова работа.

Чл. 46 от НПО определя дейностите, които се предвиждат при възникнал конкретен проблем, като пояснява и допълва специфични, извършвани от класния ръководител, допълвайки тези, описани в чл. 45. Чл. 47 описва дейностите, които се прилагат при наличие на конкретна ситуация, и дейностите, при които се допуска привличането на посредник в конфликта. Чл. 48 пояснява дейностите в случай на необходимост на консултиране на ученика от психолог или насочване към занимания, съобразени с неговите потребности, осъществяващи се по препоръка на учителите, класния ръководител или друг педагогически специалист. Чл. 49 конкретизира насочването на ученика в група за повишаване на социалните умения и решаване на конфликта. Тези групи се организират в училището, но при необходимост могат да бъдат поканени външни специалисти. Чл. 50 конкретизира дейностите по т. нар. наставничество, като личността, която ще ги осъществява, е по избор на ученика и е дала съгласието си да предостави тази подкрепа. Организирането е ангажимент на класния ръководител, за което родителят се информира.

Чл. 51 пояснява дейностите при включване на ученика в инициативи в полза на училището или паралелката. Текстът насочва към съобразяване с възрастта и здравословното състояние на учениците, като акцентира върху спазването на достойнството им. Чл. 52 изрично подчертава, че доброволческите дейности са по желание на ученика.

Чл. 53 акцентира върху ролята на родителя в предприемането на дейности за преодоляване на проблемното поведение на децата, затрудненията и приобщаването в образователния процес, като ясно посочва, че за всяка дейност родителят се информира. В ал. 1 Наредбата определя информативен режим на родителя по отношение на дейностите, като единствено за дейностите по наставничество се изисква информирано съгласие. Ал. 2 на същия член задължава родителя да съдейства и подпомага процеса в дейностите, организирани от педагогическите специалисти. Ал. 3 е единственият текст в Наредбата по отношение на децата с проблемно поведение и затруднения в приобщаването в образователния процес, който определя сигнализиране на Дирекция „Социално подпомагане“ (ДСП) за предприемане на действия, конкретно, едва в случаите на отказ от страна на родителя да съдейства за реализиране по дейностите в чл. 45. Ал. 4 задължава директора на ДСП да уведоми образователната институция, която е подала сигнала, в рамките на 10 работни дни.

Така описаният механизъм на действие на образователната институция поставя родителя в информативен режим, не си поставя цел да оцени личностните дефицити на детето или да коментира причините, като се фокусира върху поведението, като такова, и усвояването на учебния материал. Въпреки че тази система въвежда проблемното поведение като причина за реакция и мерки, организира подкрепата основно към детето, без да инвестира в средата или да сигнализира социалната система при наличие на такова поведение. Опитът на автора като практикуващ в системата за закрила на детето показва, че като цяло специалистите от двете системи (социалната и образователната) не се разпознават като партньори в общ план за работа.

Заклучение

В процеса на изследването авторът среща трудности, които могат да се определят като системни. От една страна, са налице достатъчно информация и изследвания за развитието на детето и факторите, които влияят на поведението, от друга страна, липсва разбиране и регламент за решаването на проблемите в контекста на теориите за детско развитие. От анализа на релевантните нормативни документи стана ясно, че законодателството регламентира комплексен подход в работата с деца с проблемно поведение, но прилагането му изисква от специалистите да разбират и прилагат този принцип за конкретния случай. Налице е механизъм за сътрудничество – алгоритъм за работа, подписан от МОН и МТСП. Този алгоритъм потвърждава и регламентира сътрудничеството между две системи – образователната и социалната, но не се открива информация за неговото прилагане в практиката. В този механизъм са описани по-скоро административните отношения между институциите, срокове и обмен на информация, каквито са разписани в нормативните документи. В този смисъл алгоритъмът има предназначение на подпомагащ организацията на работата на специалистите. Въпреки значителното разминаване в разбирането или недостатъчно конкретизиране на проблемното поведение при децата са налице достатъчно законови възможности и задължения професионалистите да се ангажират със случаите на деца, които проявяват проблемно поведение.

Създаването на модел за социална работа на общинско ниво може да регулира и подобри ефективността на всички ангажирани професионалисти и качеството на подкрепата за децата и семействата им.

ЛИТЕРАТУРА

- Аникеева, Н. (2017) Най-важното за възпитанието. В. Търново, изд. Асеневици. Anikееva, N. (2017) Nay-vazhnoto za vazpitanieto. V. Tarnovo, izd. Asenevtsi.]
- Аристотел. (1995) Политика. София, Отворено общество. [Aristotel. (1995) Politika. Sofia, Izd. Otvoreno obshtestvo.]
- Велева, Д. Теорията на Джон Боулби. Как стиловете на привързаност влияят на отношенията ни като възрастни? [Veleva, D. Teoriyata na Dzhon Boulbi. Kak stilovete na privarzanost vliyayat na otnosheniyata ni kato vazrastni?] – <https://magnifisonz.com/2018/01/26/%d1%82%d0%b5%d0%be%d1%80%d0%b8%d1%8f%d1%82%d0%b0-%d0%bd%d0%b0-%d0%b4%d0%b6%d0%be%d0%bd-%d0%b1%d0%be%d1%83%d0%bb%d0%b1%d0%b8-%d0%ba%d0%b0%d0%ba-%d1%81%d1%82%d0%b8%d0%bb%d0%be%d0%b2%d0%b5%d1%82%d0%b5/> (посетена 03–05.2022 г.)
- Всеобщата декларация за правата на човека на ООН. [Vseobshtata deklaratsia za pravata na choveka na OON.]
- Друмева, Е. (2008) Конституционно право. Трето допълнено и преработено издание. „Сиела“, София. [Drumeva, E. (2008) Konstitutsionno pravo. Treto dopalнено i preraboteno izdanie. „Siela“, Sofia.]
- Закон за закрила на детето. [Zakon za zakrila na deteto.] – <https://www.lex.bg/laws/ldoc/2134925825>
- Закон за местното самоуправление и местната администрация. Обн. ДВ, бр. 77 от 17.09.1991 г. [Zakon za mestното samoupravlenie i mestnata administratsia. Obn. DV, br. 77 ot 17.09.1991g.] – <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2132580865>
- Закон за нормативните актове. Обн. ДВ, бр. 27 от 3.04.1973 г. [Zakon za normativните aktove. Obn. DV. br. 27 ot 3.04.1973 g.] – <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2127837184>
- Закон за предучилищното и училищно образование. [Zakon za preduchilishtното i uchilishtno obrazovanie.] – <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136641509>
- Конвенцията на ООН за правата на детето. [Konventsiyata na OON za pravata na deteto.] – https://www.unicef.org/bulgaria/sites/unicef.org/bulgaria/files/2018-09/CRC_bg.pdf
- Конституция на Република България. [Konstitutsia na Republika Bulgaria.] – <https://www.parliament.bg/bg/const>
- Координационен механизъм на рефериране и обгрижване на случаи на непридружени български деца и деца-жертви на трафик, завръщащи се от чужбина от 2010 г. [Koordinatsionen mehanizam na referirane i obgrizhvane na sluchai na nepridruzheni balgarski detsa i detsa-zhertvi na trafik, zavrashashti se ot chuzhbina ot 2010 g.] – <https://www.veliko-tarnovo.bg/media/filer/2014/12/17/koordinacionen-mehanizam.pdf>
- МОН. Алгоритъм за взаимодействие между институциите в системата на предучилищното и училищното образование и дирекциите „Социално подпомагане“ по отношение осигуряването на подкрепата за личностно развитие на децата и учениците. [MON. Algoritam za vzaimodeystvie mezhdru institutsiite v sistemata na preduchilishtното i uchilishtното obrazovanie i direktsiite „Sotsialno podpomagane“ po otnoshenie osiguryavaneto na podkrepatata za lichnostno razvitie na detsata i uchenitsite.] – <https://web.mon.bg/bg/100380>
- Наредба за приобщаващо образование. Приета с ПМС № 232 от 20.10.2017 г. [Naredba za priobshavashto obrazovanie. Prieta s PMS № 232 ot 20.10.2017 g.] – <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2136927891>

- Неновски, Н. (1995) Правата на личността в Конституцията на Република България от 1991. – *Правна мисъл*, 1. [Nenovski, N. (1995) Pravata na lichnoshta v Konstitutsiyata na Republika Bulgaria ot 1991. – *Pravna misal*, 1.] – <https://static1.squarespace.com/static/5502d30ee4b0f063546540ec/t/5a7c175f53450a8017a07934/1518081889396/Nenovski.pdf>
- Папазова, Е., Маноилова, И. Проблемно поведение и отхвърляне от връстниците при юноши в масова и приобщаваща образователна среда. Институт за изследвания в образованието. [Papazova, E., Manoilova, I. Problemno povedenie i othvarlyane ot vrashtnitsite pri yunoshi v masova i priobshtavashta obrazovatelna sreda. Institut za izsledvania v obrazovaniето.] – <http://ire-bg.org/wpsite/wp-content/uploads/2020/12/problem-behavior-and-social-peer-rejection.pdf>
- Пиаже, Ж. (2004) Психология интелекта. Санкт-Петербург, Питер. [Piazhe Zh. (2004) Psihologia intellekta. Sankt-Peterburg, Piter.]
- Позиция на Национална мрежа за децата във връзка със Законопроект за отмяна на Закона за социалните услуги. [Pozitsia na Natsionalna mrezha za detsata vav vrazka sas Zakonoproekt za otmyana na Zakona za sotsialnite uslugi.] – <https://old.detebg.org/wp-content/uploads/2019/12/Stanovishte-na-NMD-otnosno-ZSU.pdf>
- Правилник за прилагане на Закона за закрила на детето. [Pravilnik za prilagane na Zakona za zakrila na deteto.] – <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2135469520>
- Разбиране на детето: развитие и трудности. Част 3. Жан Пиаже. – В: Обучителни материали за учители на учаци с тежки, дълбоки и комплексни затруднения в ученето. [Razbirane na deteto: razvitie i trudnosti. Chast 3. Zhan Piazhe. V: Obuchitelni materiali za uchiteli na uchashiti s tezhki, dalboki i kompleksni zatrudnenia v ucheneto.] – <http://www.specialpedagogy.info/modules/Module-1.1-Understanding-the-child-development-and-difficulties/C/m01p020c.html> (посетен 02–05,2022 г.).
- Ратър, М. (1987) Помощь трудным детям. Изд. Прогрес, Москва. [Ratar M. (1987) Pomoshty trudnym detyam. izd. Progres, Moskva.]
- Становище на НМД в периода на обсъждане на ЗСУ, внесено през декември 2018 г. [Stanovishte na NMD v perioda na obszhhdane na ZSU, vneseno prez dekemvri 2018 g.] – <https://www.parliament.bg/pub/cW/201901150205472nd%20Stanovishte%20na%20NMD.pdf> (посетен 4.02.2022 г.)
- Чери, К. Как функционира теорията за социалното обучение. [Cheri, K. Kak funktsionira teoriyata za sotsialnoto obuchenie.] – <https://bg.reoveme.com/%D0%BA%D0%B0%D0%BA-%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D1%80%D0%B0-%D1%82%D0%B5%D0%BE%D1%80%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%B7%D0%B0/>
- Чери, К. Фройдските етапи на психосексуалното развитие. [Cheri, K. Froydskite etapi na psihoseksualnoto razvitie.] – <https://bg.reoveme.com/%D1%84%D1%80%D0%BE%D0%B9%D0%B4%D1%81%D0%BA%D0%B8%D1%82%D0%B5-%D0%B5%D1%82%D0%B0%D0%BF%D0%B8-%D0%BD%D0%B0/>

ГОДИШНИК НА СОФИЙСКИЯ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ“
ФАКУЛТЕТ ПО ПЕДАГОГИКА
Книга Социални дейности
Том 114–115

ANNUAL OF SOFIA UNIVERSITY “ST. KLIMENT OHRIDSKI”
FACULTY OF EDUCATION
Social work
Volume 114–115

ИРЛАНДСКИЯТ ОПИТ В СОЦИАЛНАТА РАБОТА С БЕЗДОМНИ ХОРА

ЯВОР ИВАНОВ*

***Резюме.** Настоящата студия представя научно изследване на проблемите, свързани с бездомниците и техните същностни аспекти. Целта е чрез анализиране и синтезиране на информацията да се спомогне за по-дълбокото запознаване с тази проблематика и да се дадат насоки и идеи за нейното разрешаване.*

***Ключови думи:** социална работа, социално включване, бездомни, подслон, изхранване, стратегии, програми, здравен статус*

* Имейл: romulavgust@yahoo.co.uk

THE IRISH EXPERIENCE IN SOCIAL WORK WITH HOMELESS PEOPLE

Yavor Ivanov

***Abstract.** This study presents scientific research related to the problems of the homeless people and homelessness and the main aspects of those problems. The goal is to analyze and synthesizes the information related to homeless issues and to help for better understanding of the problem and to give guidance and ideas which can help to solve them.*

***Key words:** social work, social inclusion, homeless, shelter, nutrition, strategies, programs, health status*

Увод

Днес в световен мащаб бездомничеството като специфичен социален проблем все повече се задълбочава. Обхващайки основно не само слабо развити в социално и икономическо отношение страни, през последните години то се катализира под влиянието на различни фактори и процеси дори и в държави, които имат относително висок стандарт на живот и развити социални системи.

Актуалността на темата по отношение на справянето с бездомничеството и скитничеството може да се разглежда в две направления. От една страна, в теоретичен план тя е все още слабо позната и изследвана у нас, а от друга, в приложното поле на социалната работа заема скромно място в системата на социалното подпомагане.

Нарастването на интереса към подобна тема може да се разглежда не само като резултат от протичащите процеси, свързани с цикличността на икономическите кризи, но и с продължилата почти две години пандемия (Ковид-19).

Настоящата публикация има за *цел* да разгледа и представи ирландския опит, свързан с преодоляване/ограничаване на проблемите със скитничеството и бездомничеството, като се покаже спецификата на двата основни носителя на този вид социална дейност/услуга – държавата и благотворителните институции (НПО).

Задачите пред изследването са да се открие не само ирландската държавна политика и ролята на неправителствените организации за разрешаването на проблема, но и задълбочено да се анализират взаимовръзките и отношенията в обществото и на общностите. Да се открият доминиращите ценности в социалната политика и на социалната работа, както и конкретните програми и мерки за осигуряване на по-добро качество на живот на тези хора най-вече по посока на съблюдаването на основната морална ценност в случая – съхраняването на човешкото им достойнство.

Обект на настоящата публикация се явяват държавните политики и социалната дейност на неправителствените организации за ограничаване не само на бездомничеството и скитничеството, но и на трайните последици или възникването на условия за тяхната поява.

Като **предмет**, определящ реалните и конкретни аспекти, чрез които обектът функционира, могат да се разглеждат както законите, процесите, дейностите и инициативи на ирландската държава, така и работата на неправителствения сектор и благотворителните организации, стремящи се да ограничат проявите на скитничеството и бездомничеството в ирландското общество.

Методология на изследването: в хода на настоящото проучване са използвани различни методологически подходи за цялостното и систематизирано изясняване на получената информация, касаеща въпросите, свързани с бездомничеството в Ирландия. Като основни подходи тук могат да бъдат открити прилагането на историческата ретроспекция, статистически методи, социално-демографски метод, интервюта, фокус-групи и др.

Терминология: поради спецификата на използваната терминология, визираща различни индивиди или категории бездомни лица, под този термин тук най-общо ще се разбира: съвкупност или групи от хора и лица – деца, мъже и жени в широките възрастови граници от 15–29 години (млади хора) – до над 65 години (възрастни хора); отделни индивиди – жени, деца, мъже; малки нуклеарни фамилни групи – семейства с деца; без финансови средства за покриване на наем (икономически бездомници), такива, които не фигурират в официални обществени и данъчни системи за регистрация; живеещи отдалечено при роднини, приятели или на такива места, които често не са безопасни за тях; сегрегирани – поради икономически причини (сезонни), такива с физически увреждания, с прояви на различни ментални проблеми, подложени на физически или психически тормоз в домашни условия; под влиянието на алкохол или различни упойващи вещества.

Изложение

За да се направи общ обзор дали борбата с бездомничеството е успешна и доколко тя е решена като социален проблем, трябва да се обърнем към официалните данни. Ето каква е статистиката в борбата с бездомничеството според организацията за икономическа координация и развитие (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD), направена през 2020 г. и представена от Директората по безработица (Directorate of Employment) към тази организация. Създадена още през далечната 1961 г., днес в нея влизат 38 държави членки, като по-голяма част от тях са икономически развити. Въпреки че статистиката, представена от тази организация, не може да претендира за абсолютна точност (по отношение на целия свят), тук могат да се отчетат няколко важни факта. На

първо място, тя обхваща в преобладаващата си част основно само икономически развитите страни в света. Това само по себе си показва, че тя не може да се възприема безкритично като напълно обективен индикатор за състоянието на бездомничеството (бедността) в световен мащаб. Но ако приемем, че според статистиката бездомниците са под 1% от общото население в тези държави, на основата на това ние може да си представим, без да имаме претенцията за точност, колко мащабен е проблемът при нетолкова развитите икономически страни, като България, и колко още по-задълбочен е той в страните от Третия свят.

Също така тук трябва да се отчете и вземе под внимание фактът, че **дефиницията и критериите за бездомник в отделните страни често са много различни**. Начините за преброяването (тяхната класификация) и регистрирането им от социалните служби съответно също е диференцирано. Въпреки това **днес все още не е приета обща, т.е. интернационална унифицирана дефиниция, по която да се определи даден индивид като бездомник**. Друг важен факт, който трябва да бъде взет под внимание, е, че преброяването през последните две години в условия на пандемия (Ковид-19) е доста по-трудно. По отношение на хоризонталната структурна стратификация **категиорите** за бездомни в отделните страни също са различни. В Ирландия, Канада, Естония и Австрия, например, **хората, които спят на открито**, са поставени в различна категория бездомни, докато в останалите страни те са включени под общ знаменател. Сравненията дори в самите страни от ОЕСД често не са напълно изчерпателни поради факта, че някои от тях не са предоставили всички данни, свързани с този проблем (ОЕСД, 2020: 2).

Според статистическите данни в периода 2016–2020 г. бездомниците са се увеличили в някои от страните членки на ОЕСД, а в други те съществено са намалели. Исландия има най-висок брой увеличение на бездомните спрямо страни като Латвия, Нидерландия и Португалия, където също се отчита макар и по-плавно покачване на бездомните за периода 2018–2019 г. Такова леко нарастване на относителните стойности може да се отчете и по отношение на страни с диаметрално противоположно географско положение, като Австралия, Чили и Нова Зеландия.

В относително стабилни нива с положителна тенденция за намаляване на относителния дял на бездомничеството като социален проблем остава то в страни като Австрия, Канада, Дания, Финландия, Норвегия, Полша, Словения и Швеция. Най-голямо намаляване на бездомните през визириания период се отчита само по отношение на Норвегия и Финландия.

Като специфичен случай тук могат да бъдат открити няколко отделни държави. Например в Израел бездомните в периода 2018–2020 г. са се увеличили двойно спрямо предходния период. В значителна степен нараства и броят на бездомните в Северна Ирландия – общо с 9% за периода 2019–2020 г. В Англия увеличението в относителни стойности достига до 8%. На общия фон и преоб-

ладаващите негативни тенденции от изложеното в периода 2018–2020 г. само в Република Ирландия бездомничеството е намаляло със средно 7% (пак там: 4).

Данните не претендират да са изцяло и напълно точни, защото става въпрос за период или периоди в живота на хората, в които те поне веднъж са били бездомни. По данни на Евростат за 2018 г. 4% от хората са заявили, че в даден момент в живота им се е наложило поне веднъж да живеят при приятели или роднини или жилища/центрове за спешно настаняване. В Шотландия този процент е значително по-висок – цели 8%.

Все по-тревожен е също и фактът, че броят на **младите хора (между 15–29-годишна възраст), които са станали бездомни**, се е увеличил дори и в развита страна като Австралия. Там според данни от 2016 г. цели 33% от всички регистрирани бездомни са млади хора в тази възраст. Почти идентично е положението в относително бедна държава като Коста Рика, където 32% от всички бездомни са също млади хора (по данни от 2020 г.). В тази група като междинно звено може да се посочи и Дания, където около 30% от бездомните също са на възраст между 18 и 29 години (по данни от 2019 г.).

С оглед на изложеното като сериозно може да се отчете също покачването на броя **бездомни семейства и деца** в страните от OECD. Така например по отношение на Ирландия за периода 2014–2018 г., според данни на статистиката, първоначално броят на **бездомните семейства** се покачва от 407 на 1600, като в последствие през 2020 г. той плавно намалява и се стабилизира до 970 бездомни семейства, но като цяло остава относително висок.

При различна социално-икономическа среда в Нова Зеландия броят на бездомниците също се увеличава с тревожни темпове. Най-осезателно този процес се отчита при **домакинствата**, където в периода 2006–2013 г. нарастването е с 44%. Намаляване на бездомните домакинства през последните години се наблюдава само в отделни държави като Дания и Финландия.

Систематизираните клъстери данни показват, че **бездомничеството сред жените** също значително се увеличава. То е най-съществено в Нова Зеландия, където половината от регистрираните бездомници са жени. В Англия бездомните жени също са се увеличили, като техният относителен дял е нараснал до 44% през 2019 г. По този показател не прави изключение и САЩ, където процентът на бездомните жени е нараснал до 39%. Парадоксално на общата нагласа в развита страна като Япония този дял за периода 2010–2020 г. е още по-висок, достигайки 44%. Подобни стойности, но за относително по-кратък период (2018–2020), могат да се отчетат по отношение и на Израел – 43%.

Към изброените дотук групи като тенденция може да бъде отчетено и увеличението на **бездомниците сред възрастните хора (над 65-годишна възраст)** в страните от OECD. Нуждата от жилища за временно настаняване за възрастните хора се е увеличила, като за периода 2005–2016 г. е достигнала 50%. За същия период са потърсили такива обществени още 10 000 възрастни хора (пак там: 8).

Страните от ОЕСД също отчитат като специфичен социален риск покачването на „скритото бездомничество“, което трудно може да бъде отчетено по отношение не само на това колко хора реално са страдали от такова, но и като статистически данни за неговите проявления като форма на бездомничеството. *Терминологичната дефиницията* на „скритото бездомничество“ включва:

- хората, които не са включени в никакви статистики, проучвания или в официални данни на социалните служби;
- хора, които нямат дом, живеят при роднини, приятели или места, които не са безопасни за живеене;
- хората, които живеят в отдалечени селски райони или са млади или търсещи убежище (в много от случаите нелегални емигранти)¹.

Дори днес организацията ОЕСД признава, че е предизвикателство да се събират данни за бездомничеството и статистиката да има претенцията да е изчерпателно точна. Сами по себе си дори непълните данни показват, че борбата с бездомничеството продължава, но сигналите за положителен завършек в тази борба са по-скоро негативни, отколкото позитивни. **Съществена тревога буди сред експертите изследователи и ангажираните в практиката социални работници фактът, че дори при развитите икономически страни има сериозно увеличаване на броя бездомни както при жените и децата, така и при относително стабилни нуклеарни групи (семействата).** Като специфика тук може да се отчете, че това са страни, които разполагат с много по-голям финансов ресурс и имат развити институции и законодателни инструменти, но въпреки това не се справят с проблема.

Изследването на същностните проблеми в социалната работа с бездомниците е изключително важно в нашето съвремие. Това е световен социален проблем, защото няма държава в света, която да го е решила изцяло. *Моделите* за справяне с това предизвикателство пред правителствата и гражданските организации са изключително много и те имат различни измерения – *социално-икономически, правни, морални* и пр.

Описаните примери и конкретни *практики* в научната литература са изключително многообразни, като те се отнасят до това дали *бездомниците се хранят и доколко здравословно го правят*, имат ли къде да складираат храната си, имат ли места за безопасно хранене, ако не са недохранени, до каква степен и какви са причините.

Хигиената на бездомните също е един от проблемите, директно свързан с начина им живот и на хранене, на който не е отделено достатъчно внимание.

¹ Лондонската асамблея (*London Assembly*) през 2017 г. е поставила в тази графа – един на десет от всеки лондончанин в един или друг момент е бил част от „скритото бездомничество“.

Изучаването на проблема за възможностите за социално включване и предшествашкото го изхранване на бездомните играе важна роля както за отчитането на неговите специфики, така и за неговото разрешаване. В изследванията и в практически контекст се акцентира, че когато се говори за ролята на неправителствени организации (сектор), възниква въпросът до каква степен може да се разчита на тях за трайно и ефективно разрешаване на проблема? Ако една сериозна част от тяхното финансиране идва от благотворителност и дарения, защо в едни страни тази подкрепа е по-голяма, а в други по-малка? За това, разбира се, има множество причини. Една от тях са финансовите възможности на жителите на една държава, но също така е рефлексия на техния мироглед, тяхната заинтересованост и морално-етическия код, който те носят.

И тук се откроява един съществен проблем в мисленето на повечето хора в развити западноевропейски държави и до голяма степен и на хората, живеещи в САЩ, когато става въпрос за бездомниците и бездомничество.

Възприето е, като стереотип, че проблемът съществува най-вече в страните от Третия свят и не съществува или е с много малък относителен дял в страните от Западна Европа и САЩ, което, разбира се, не е така. Оттам идва и negliжирането му като социален проблем в развитите държави. Бездомни и бедни винаги е имало и ще ги има навсякъде по света и техният брой, за съжаление, никога няма да е малък. До същите заключения и констатации са достигнали няколко учени от Политехническият институт в Уолчестър. За съжаление и днес навсякъде има бездомни хора, които все още търсят **подслон и храна**, и въпреки че в миналото те са възприемани като резултат от социално-икономическото и обществено-политическото развитие на дадена културата или общество, днес това се оборва, а проблемът с бездомните се налага като глобален социален проблем (Morgianos and Spence, 2010: 3).

Профил на бездомните хора

По систематизираните данни и изследвания те могат се разделят в няколко категории. Едни от тях са **бездомните, които са с увреждания, сезони бездомници** или с **ментални проблеми**. Въпреки че множеството от бездомните се отнасят към отделни категории, всички те се нуждаят от адекватно и *здравословно изхранване*, което не може да бъде постигнато без необходимите проучвания на проблема, статистики и задълбоченото изучаване на детайлите, свързани с него.

Едно по-подробно проучване в Република Ирландия хвърля светлина върху това какви са основните причини хората тук да стават бездомници. Интервюираните са посочили като основни причини **трудности в семейството**, свързани с *разделянето на родителите*, както и *разделянето на децата от родителите* им или *само на единия родител от децата*.

Друга причина е **физическият и психическият тормоз в домашни условия**. Наблюденията и анализът, който е направен на основата на тези интервюта, показват, че ако са взети навременни мерки и е осъществена *превенция*, е можело да се предотвратят последиците. Също така е отчетен фактът, че при наличие на тормоз на членовете на семейството трябва да им се помогне и веднага да се **активизират институциите**, които се занимават с тези проблеми (социални работници, терапевти, институциите, които отговарят за настаняването). Повечето от интервюираните споделят, че такава навременна помощ не им е била оказана.

Пак според същото изследване множество семейства са били разрушени поради **алкохолизъм, употребата на наркотици, но също така и поради психически и/или физически заболявания**.

Друга съществена причина, поради която те са станали бездомни, е **увеличаването на наемите** в частния сектор, като през периода 2000–2008 г. те рязко са нарастнали от 25 до 30% особено по време на големия икономически растеж в Република Ирландия (O’Sullivan, 2016: 108). Тази икономическа промяна е имала особено ужасни и негативни последици за някои семейства в Република Ирландия. Те е трябвало да **живеят разделени и на различни места** в домове на институции или предоставени от тях места за живеене. Това е оказало влияние и върху техното **емоционално състояние**, като честата смяна на адреса е повлияла също така и на **образованието на децата и образователните програми за възрастните, забавяне в социалните плащания** и пр. (пак там: 109).

Исторически аспекти

Преди да разгледаме важния проблем за бездомните – *изхранването*, и какво се прави и дали е достатъчно за разрешаването му, ще разгледаме как ирландският парламент и институции във времето са делегирали **отговорност за подслоняването на бездомните и изграждането на жилища за тях**. За тази цел е необходима една кратка историческа ретроспекция на проблема.

Грижата за бездомни, болни и стари хора в Ирландия до първата половина на XX в. подобно на много европейски страни се е извършвала от **приютите**. Те са били разглеждани от ирландците и ирландския парламент след „освобождението (07.01.1921), като **домове**, в които се е наблюдавало много често лошо отношение към хората, на които е трябвало да се помага и са живеели там. Нещо повече, на всяко оплакване, насочено към тези приюти, се е гледало като неблагодарност, насочена срещу властите (Британските), като се е считало, че трябва да бъдат наказвани хората, които се оплакват от това, че в приютите има такова отношение“ (Crossman, V., 2013: 227). Това била една от причините тези приюти да се възприемат от ирландците повече като символ на потисничество и

лошо управление, отколкото като социални институции. „Поради тази причина веднага след освобождението те започват да се трансформират и така постепенно започват да се превръщат в домове с помощен персонал и да се *институционализират*, като в тях се оказва приоритетно **помощ на стари хора, хора с психични отклонения и заболявания, самотни майки с деца, епилептици**. Някои от тези приюти постепенно се трансформират в медико-социални заведения и са превърнати в **болници**“ (пак там: 226).

Законодателство и методология

Как се променя Ирландия през годините в разрешаването на проблема с бездомните?

Първият **Жилищен Акт/Закон** е приет през 1988 г. и в него за първи път се дефинира бездомничеството. Във Втора секция на закона е описано кога местните власти трябва да приемат и третират човек като бездомник. Когато:

- **човекът няма жилище и друга личност, която е свързана с него, също няма жилище;**
- **когато човек е в болница и няма жилище, в което да се върне;**
- **в случай, когато човек или група хора не могат да си осигурят жилище поради ограничените средства, с които разполагат.**

Този закон задължава всички съществуващи до тогава агенции и местните власти да носят отговорност за бездомните хора.

Друг важен законодателен акт, който е приет към началото на 90-те години на XX в., стъпващ на съществуващия **Закон от 1953 г. (Health Act)**, се явява **Законът за грижа за детето (Child Care Act)**, приет през 1991 г. Съществена промяна тук се явява законовата дефиниция, която разделя бездомниците на две групи/категории:

- **тези, които спят на открито в най лошите условия;**
- **тези, които спят в спешни центрове за настаняване и хостели.**

Съгласно изложените определения, посочени от закона, повечето хора стават бездомници поради следните основни причини и фактори: **икономически затруднения или заплахата от насилие**.

Последният по-съществен нормативен акт в Република Ирландия, имащ пряко отношение към разглежданата тематика, е **Законът за жилищата от 2009 г. (Housing (Miscellaneous Provisions act)**, който установява **ангажимента на държавата, съпроводен с план за справяне с бездомничеството**.

Съгласно функционално действащата към момента система на всеки 3 години се събира и обновява информацията, свързана с проблемите на бездомните хора. Събраната и систематизирана информация за периода от 1999–2002 г. показва, че има нарастване на броя бездомници с **6%**. Пълният брой на бездомните през 2003 г., според рапорта на **Отдела за околната среда**,

наследствата и местните власти (Department of Environment, Heritage and Local Government), показва, че броят на бездомните през 2003 г. е **5581** души. При това проучване на национално ниво се получава информация за характеристиката на бездомните. Посочва се, че **76% от бездомните са неомъжени/неженени, а 1405 от тях са деца.**

Според обобщени данни в Дъблин е направена по-добра **координация** и методология за събиране на информация за бездомните, отколкото в провинцията, където тя се осъществява при взаимодействието между **местните власти и агенцията за бездомни** в главните градове на провинцията (Hickey, C., Daithi, D., 2003: 5).

Това системно и многоаспектно проучване и събиране на информация за бездомните хора показва, че броят на **бездомните хора, които са неомъжени/неженени** в периода 1999–2002 г. е намалял от 2050 на 1780 души. Но за сметка на това се е увеличил броят на **бездомните семейства** от 540 на 640. Използването от бездомните на „**Легло и закуска**“ (Bed & Breakfast) типови хотели се е увеличило от 5% през 1999 до 14% през 2002 г.

Само в Дъблин през 2002 г. са платени 19,5 млн. евро за типа хотели „Легло и закуска“ за бездомниците. Една от основните причини да намалее опциите за квартири за бездомните са големият брой на частните инвестиции в сектора на строителството. Ситуацията допълнително се влошава и от това, че **социалното настаняване** се проваля в това да предостави достатъчно къщи и апартаменти на хората, които имат нужда от тях (пак там: 6).

По данни на изследвания значително се е увеличил и броят на бездомните в периода 1999–2002 г. – с 6%, а проучването в Дъблин показва увеличение от 1% на глава от населението. Интересен е фактът, че в Дъблин броят на възрастните бездомни е намалял в този период, но броят на бездомните деца се е увеличил. Не трябва да се омаловажава и игнорира фактът, че за доброто здраве на бездомните тук е важно не само **намирането на подслон**, но и **наличието на средства за храна. Високите цени и малкото средства**, с които разполагат бездомните, води до влошаване на здравето и социалния им статус (пак там: 7).

Дейността на неправителствените организации

„**Focus Ireland**“ е една от най-разпознаваемите благотворителни организации в Дъблин. Също така тя събира детайлна статистическа информация за бездомните в града. Друга, открояваща се в Ирландия, благотворителна организация е „**Pieta**“. Тя също е създадена в Лукан, северен Дъблин, през 2006 г. Днес тя помага на 58 000 души, като дейността ѝ се изразява в предоставяне на **социална и психологическа помощ по посока на превенция срещу самонараняване и самоубийство**. Тя има общо 15 центъра в Ирландия, като същевременно дава работа на 200 социални работници, терапевти и админис-

трация. През годините нейната дейност е със засилено търсене. Сред основните ѝ задачи, разбира се, е да помага и на бездомници, при които се наблюдава висок риск от самоубийства, породени от множество психо-соматични причини, а не само от тежкия факт, че нямат дом. Проучванията и в частност наблюденията показват, че много от бездомниците често употребяват **наркотици и големи количества алкохол**, което води до **депресивни състояния и склонност към самоубийство** (Pieta, Ireland, 2021).

„Focus Ireland“ класифицира **времево** бездомните в три категории:

- първата, с кратък период на бездомничество – по малко от година;
- втората, със среден – от една до три години;
- дългосрочна, когато хората са били бездомни повече от три години.

Ето как са отговорили интервюираните от „Focus Ireland“ бездомници: 29% са казали, че са бездомни за кратък период от време (по-малко от година); 33% са отговорили, че попадат в средния период на продължителност на бездомничеството, а 38% – попадат в категорията дългосрочен.

32% от мъжете и 24% от жените са бездомни от по-малко от година. 28% от интервюираните мъже и 11% от интервюираните жени са казали, че са бездомни в период от една до три години. В този план 40% от мъжете и 32% от жените са отговорили, че са бездомни от повече от три години, което ги изпраща в категорията „**дългосрочно бездомни**“. Най-често използваните места за подслон (настаняване) от бездомните са били **хостелите**, като повечето самотни родители са живели в „Легло и закуска“.

Какво води до бездомничеството?

В контекста на настоящото изследване това е важен въпрос, чийто отговор не е еднозначен. При проучване на причините за бездомничеството вниманието се насочва основно към **генезиса на проблема**, което е изключително важно, за да може да се планира и реализира адекватна **превенция**. Показателно за това е фактът, че повечето от интервюираните от „Focus Ireland“ са отговорили, че причините са комплексни и има много фактори, които водят до него. Към *структурираните фактори* могат да се отнесат: **неадекватното заплащане**, което в комбинация с бедност често води до невъзможността за *наемането на жилища или закупуването на собствен дом*. „Това от своя страна създава усещането за несправедливост и безправие. **Насилието над жени** също може да доведе до бездомничество“ (Hickey, C., D. Daithi, 2003: 39–44).

Подобни анализи са правени и през 1999 г. от Фахи (Fahey, 1999). Според това проучване се оказва, че в жилища за социално слаби в Ирландия живеят 10% от населението на Републиката. Това се оказва сериозен проблем и поради тази причина още през 90-те година на миналия век в Р. Ирландия започват да се създават **социални програми**, насочени към неговото разрешаване.

Въпросът с подсигурияването на достатъчно жилища за социално слаби значително се изостря поради два основни фактора: първият е *икономическият бум* в страната през 90-те години и, на второ място, *драстичното нарастване на населението* в Р. Ирландия (Norris, M., Redmond, D., 2005: 1). В опит да разреши проблема парламентът на Ирландия внася законодателни промени през 2014 г., с които се **задължават всички частни строителни компании при построяването на жилищни блокове или къщи да предоставят 10% от тях на местните общини** с цел да се дават за ползване на социално слабите, включително и за бездомниците. Това заляга в последствие като нормативен акт в Плановия закон, *Част 5* (Planning Act, Part V; O'Brien, C., 2014: 1). Разбира се, това все още не е разрешило изцяло проблема с бездомните, но е сериозна крачка за намаляването му.

Освен построените жилища, давани по закон от частния сектор, които не са достатъчно, парламентът и общините търсят и други пътища, за да разрешат проблема. Друг начин, който общините и правителството използват, е **финансирането на закупуването на парцели земя и застрояването им с домове за бездомните и социално слабите**.

Освен това, когато има достатъчно (приходи) общински или държавни средства от бюджета, да се **иницира закупуването на частни жилища от общините и тези имоти се дават на социално слаби и бездомни**.

Благотворителни организации – социални функции

При този социален механизъм за подсигурияването на храна и всякакъв вид информация, свързана с бездомните, не се разчита само на държавните институции. Ирландската държава е делегирала много от тези дейности с изключително значение на доказани благотворителни организации. Една от тези организации е „**Cork Simon Community**“, която оперира основно в Корк (вторият по големина град в Ирландия) и региона. Съществен елемент в нейната дейност е, че тя доставя и много важни статистически данни за: бездомниците в региона и града; необходимостта от жилища и колко в момента са свободни.

Но тази благотворителна организация не е единствената, има множество такива, които извършват дейности в Р. Ирландия, включително отговорността да изхранват и подсигурият храна на бездомните. Те се спонсорират частично или изцяло от **Ирландския парламент**. Разбира се, повечето благотворителни организации в Ирландия и средствата за дейността им идват от частни постъпления, а много от членовете на персонала им работи за минимално заплащане или работи безвъзмездно. От направения през 2018 г. анализ на **Благотворителния регулатор** се вижда, че повече от половината от средствата са дошли от Ирландския парламент (Министерство на финансите) и дарения от частни лица. В доклада цифрите са следните: 14,5 млрд. евро са по-

стъпленията за благотворителните организации в Р. Ирландия, като не всички отиват за **храна** и **събиране на данни за бездомните**; една голяма част се изразходват за **борба с рака и други заболявания**. За тези организации работят 189 000 работници и 300 000 доброволци. Проучванията, които са направили от Indecon Economic Consultants, показват, че през 2015 г. 350 млн. евро за тези благотворителни организации са дошли от дарители или 3,75 млн. на седмица от дарения на частни лица (Sarah Burns, 2018: 1).

Ирландия е страна с многогодишна история на **доброволчеството**, което се дължи и до голяма степен на дълбоките му корени, залегнали в менталитета на ирландците. Тук има и други по-малки **организации** и **агенции**, които се занимават с проблемите на бездомните. Една част от тях получават *частична и временна финансова помощ* от парламента на Република Ирландия, други – *целева* (постоянна) такава. Такива организации са „Simon Communities“, „Crosscare“, „Society St. Vincent de Paul“, „The Salvation Army“, „Peter McVerry Trust“, „Novas“, „Sophia Housing Association“, „Cope Galway“, „Focus Ireland“ и др.

За да се разбере по-конкретно как работят тези организации и агенции, е добре да се обърне внимание на една от тях, „Focus Ireland“. Тя е една от Дъблинските благотворителни организации, която по своята дейност значително се откроява от останалите.

„Focus Ireland“ е направила огромна крачка при проучването на проблема както с изхранването на бездомните, а също така и с други съпътстващи специфични проблеми, които бездомните хора имат. Чисто практичната дейност на организацията също е впечатляваща. За да разберем размера на помощта, която оказва организацията, и размаха, с който тя работи, трябва да обърнем внимание на нейната *структура*.

Организацията има (поддържа) няколко общински ресторанта с цел да изхранва бездомните, където те да имат безопасно място да се хранят, както и индивидуални кухни за всяка къща или апартамент, които те подsigуряват с храна. „Focus Ireland“ има също кафе-ресторанти в Temple Bar (в центъра на Дъблин), предоставящи ежедневно храна на своите клиенти. През 2001 г. от нейните услуги са се възползвали 2300 души, като през същата година са предоставени и 2000 закуски, обеда и вечери на нуждаещи се.

За да се хранят здравословно, организацията си е поставила за цел бездомните не само да имат **достъп до храна**, но и да имат **право на избор** – вариации на различни храни, но и различни начини на подготовка на храната и удобства, предоставени за тази цел. Те са отчетели също така важноста на това да има място за съхраняване на храната и са подsigурили такава не само на нуждаещите се, но и на бездомните. Защото, ако храната не е съхранявана на подходящи места като рафтове, хладилници и места, от които не може да бъде открадната, тя може да стане опасна за тяхното здраве или да бъде открадната.

Благодарение на целенасочените проучвания на „Focus Ireland“, направени по тяхно предложение, са били открити много бездомни хора от тази рискова група, на които им е предоставена помощ и храна. Анализирани са трудностите, които изпитват бездомните хора, за намиране на средства за закупуване на храна, както дали имат проблеми с подготовката на храната за консумиране. Изследван е и въпросът дали бездомните се затрудняват при ползването на услуги, които са предназначени за тях, включително тези, които им дават възможност за намиране на дом (Hickey, C., and D. Daithi, 2003: VI).

За да се постигнат всички тези цели, е необходимо да се създават **нови политики** за изхранване на бездомните и с оглед на това „Focus Ireland“ се явява един от инициаторите и създател на такива. Защо това е важно? През 2020 г. регионалната административна организация за бездомните (Dublin Regional Homeless Executive (DRHE) е констатирала, че в Дъблин има нужда от **политика за регулирано изхранване на бездомните**.

Проучването на проблемите и следователно създаването на адекватни политики е с голяма важност – това е констатирано и от един от водещите университети в Ирландия **UCD**. Факултетът по Социални политики, Социална работа и Социална справедливост (UCD’s School of Social Policy, Social Work and Social Justice) е проучил и наблюдавал работата на пет стационарни центъра за бездомни в Дъблин. Информацията, която е анализирана, показва, че бездомните не са били интервюирани за това как благотворителните организации са им помагали, включително и при изхранването им. Това още веднъж показва, че **интервюирането на бездомните** е много важно, за да могат да се отчетат техните проблеми и следователно да се създадат адекватни социални програми и планове за действие. Въпреки че част от резултатите от това проучване са негативни, в него е отчетена положителна тенденция. Увеличили са се неправителствените организации, които предоставят храна на бездомните, и една от тях е именно „Focus Ireland“ заедно с други две благотворителни организации, споменати в проучването. Това са „Caruchin Day Centre“ и „Merchants Quay Ireland“.

Според изследователите **методологията** за събиране на информация не трябва да се игнорира при подобни проучвания. Методологията, която използва „Focus Ireland“, има *социо-демографски характеристики*, но включва статистика за *консумацията на храна и ежедневиите навици, закупуването на храна, цялостното здраве на хората, общи и основни коментари за житейския опит, свързан с проблема за недохранването*.

Първият начин или **метод се осъществява чрез въпросници**, създадени да съберат информация за всички фактори, свързани с проблема. Вторият метод е свързан с постигане на **ефективни интервюта**, чрез които да се даде повече информация и детайлност, касаещи въпроси, свързани с покупката на

храна, подготовката ѝ, консултиране за житейския опит при разрешаване на проблема с липсата на храна. Третият начин включва **анализиране на събраната информация** от интервюираните, свързана с **18 услуги**, предлагащи и грижещи се за предоставянето на храна. След проучването на няколкото направени изследвания се правят извлечения от тях, социо-демографски, както и проучвания, свързани със здравословното състояние на бездомните. За да се постигне по-пълна представа и конкретика на изследванията в тази насока, трябва да се обърне внимание на *възрастта на бездомните*, от колко време са такива и всичко свързано с техния живот и факторите, играещи роля за тяхното адекватно изхранване, които са взаимно свързани. Статистиката в това проучване дава възможност да се направи обзор и съответно заключения, които могат да са полезни при **създаването на нови политики**, начини или подобряване на стари такива, свързани с адекватното и здравословно изхранване на бездомните.

От взелите участие в проучването 63% са мъже и 37% жени. Те са на възраст от 19 до 88 години. **Основната целева група** е на възраст от 36 години. От тях 67% са били необвързани (неомъжени, неженени). 60% от жените, дали интервю, са се грижили за деца по време на интервюирането, като повечето от половината от анкетираните са декларирали, че са самотни майки.

Около 40% от мъжете са отговорили, че са бездомни от 3 и повече години, а при жените тази група съставлява 44% (бездомни за период от една до три години). 49% от анкетираните са посочили, че са живели в хостели по време на интервюто, а 21% са живеели в хотели тип „Легло и закуска“. Като постоянно живеещи на улицата са се определили 13% от класифицираните като бездомни. Тук прави впечатление фактът, че повечето от интервюираните бездомници на въпроса дали се чувстват здравословно добре, са отговорили положително (т.е. че се чувстват задоволително добре), като дори декларират, че са доволни от живота си като цяло.

37% от мъжете са казали, че пушат; 80% от жените също са отговорили положително на този въпрос. Този фактор също има значение и директно влияе и на това как се изхранва един бездомен, ако той или тя е пушач, защото отделя голяма част от своите средства за цигари. Този продукт е изключително скъп – в Република Ирландия цената достига 13 евро за пакет от 20 цигари (Hickey, C., Daithi, D., 2003: VII).

Друг проблем, който има директно отражение върху изхранването на бездомниците, е **употребата на наркотици**. Бездомните влошават здравословното си състояние, като изхарчват малкото си пари за наркотици и губят частично или изцяло желанието да се хранят адекватно и редовно. От интервюираните бездомници 51% са отговорили, че са взимали или все още взимат наркотици. В тази група по-голям относителен дял имат основно по-младите представители на бездомните, отколкото по-възрастните.

Анализът на „Focus Ireland“ на основата на информацията, получена от бездомните, показва, че **гладът и недомядането** при бездомните идва не само поради социално-икономически причини, но и от **липсата на квартири** и условия за запазване на храната.

Повечето социални служби, които се занимават с доставката на храна за бездомните, дават добър избор за доставка на **зеленчуци**, а 2/3 от тези доставчици доставят и **плодове**. Това до голяма степен се явява едно добро начало за адекватното и здравословно изхранване на бездомните. Наред с това те също доставят **месо** и **риба**. Около 42% от използващите услугите за изхранване са посещавали кафета и столове, предназначени за тази цел. Повечето от интервюирани са казали, че приготвената храна и обслужването в тях е задоволително или на добро ниво.

И тук изниква стар и наболял проблем. Достатъчно ли са местата за изхранване на бездомните (пак там: IX)? Проучването показва, че в Дъблин са постигнати значителни успехи в тази насока, но може да се направи още за разрешаването на този проблем. Трябва да имаме предвид, че той е многоаспектен и не се крие само в това дали съществуват такива услуги колко качественни са те. Ключов проблем след проучването се оказва **достъпът, цената и мобилността на предлаганите услуги**.

Проблемът с цената е, че някои бездомници са предпочели да посетят по-скъпи кафета и ресторанти и са обяснили тази си постъпка с това, че са искали да се *ресоциализират*, т.е. да се върнат към някакъв вид *нормалност*. Друга група от интервюираните са казали, че са използвали опцията за по-скъпо хранене, защото в столовите за бездомни са се *чувствали изолирани от обществото*.

„Focus Ireland“ констатира също така, че бездомниците консумират бял хляб, пържени картофи и свинско месо значително повече от останалата част от населението. Това насочва вниманието към въпроса за **адекватното и здравословно хранене на бездомниците**. В Ирландия проучванията включват и ниво на услугите, качество на храната, която предлагат, дали тези услуги и местата, където се извършват, не изолират бездомните от останалата част на обществото. Един от основните стремежи в процеса на реализирането на подобни социални програми и мерки е те да **съхраняват човешкото достойнство** и да се създават **действителни предпоставки за социално включване на бездомните**, да се преодолее чувството за изолация и дискриминация в общността и обществото като цяло.

Стратегии

За да се подобри положението на бездомните като цяло, както и правилното и здравословното им изхранване и подsigуряването на домовете, обслужващи бездомни, са приети **шест препоръчителни политики**. Този ирландски

опит е интересен и полезен, а неговото разглеждане може да разшири аспекта на проучването и опита му за разрешаване.

- **Първата стратегия е Бездомно-интегрираната стратегия.** Това е своеобразна национална държавна стратегия, която цели да адресира проблема с липсата на достатъчно домове за бездомните.

- **Втората стратегия се нарича „Моделиране на бъдещето“.** Това е *„Дъблински план за бездомните“*, който съдържа няколко важни препоръки за действия, свързани с подсигуриването на домове не само на отделни личности, но и на цели семейства.

- **Третата стратегия е Националната политика за социално включване и политика на антибедност.** Тя основно има за цел да ограничи *нивото на бедност*, да намали *здравословното неравенство* при получаване на услуги от здравната система, да *намали бедността при децата* и да подсури *достъп до предлаганите държавата услуги*.

- **Четвъртата стратегия е Социално подпомагане и осигуряване.** Тази стратегия се явява част от стратегията за деца от рискови групи, на които се подсигурят безплатни хранителни продукти в училищата основно в по-изостаналите икономически райони.

- **Петата стратегия е Националната политика за здраве и промотиране на здравословния начин на живот.** Тази стратегия включва още две подстратегии: едната е *„Качество и справедливост“* (Здравна система за теб, 2001) и *„Националната промотираща здравна стратегия“* (2000) (Hickey, C., Daithi, D., 2003: XI).

При създаването на социалната политика и реализирането ѝ чрез социалната работа за решаването на проблема за борба с бездомничеството от страна на държавата е важно тя не само да е концентрирана и фокусирана върху бездомните, а да съдържа и **превенция**, която да помага броят на бездомните да не се увеличава.

Една от тези стратегии, приети и приложени от ирландските власти, е **Стратегията за превенция** (Preventative Strategy), която стартира през 2002 г. Тази стратегия се фокусира основно върху проблемите на хората, които ползват **институционализирана подкрепа и помощ** независимо от това дали са **затворници, хора със здравословни проблеми** или **млади хора**. Тя е конструирана така, че да подсури ранна интервенция, чрез която да се избегне бездомничеството.

Няколко държавни департамента разделят отговорностите си и координират действията си в тази стратегия: **Департамента за справедливост и равенство** и реформиране на закона, **Научно-образователен департамент**, **Департамента за обществено здраве и грижа за децата**. Разделянето на отговорностите между отделните департаменти гарантира тяхното изпълнение и успешното имплементиране на стратегията.

Основната цел на така зададената стратегия е **никой да не бъде оставен без помощ и подкрепа след като напусне държавните институции** (затвори, болници и т.н.), особено хората, които са нарушили закона или напускат психиатрични заведения (Fitzpatrick Associates Economic Consultants, the Minister for Housing and Urban Renewal, 2006: 6–7).

Друга, предшестваща цитираната стратегия, е т.нар. **Интеграционна стратегия за бездомните** (Integrated Homeless Strategy). Нейното прилагане започва още през 2000 г., като тя е част от координирания отговор на множеството проблеми, които имат бездомниците. Тя предлага **серия от интервенции**, чиято цел е да намали нуждата от междинни, **временни общежития**, и такива за **дългосрочен престой**; бездомните да имат възможността за по-добро **образование**; да имат достъп до **медицинска помощ**, да поддържат доброто си здраве и да им се подсигурят места, които да станат техни **домове**.

В тази стратегия също така е обърнато значително внимание и на здравословното изхранване на бездомните. Стратегията е обезпечена с голям финансов ресурс, осигурен от Департамента по околната среда, наследството и местното управление. През 2000 г. за тази програма са дадени 12,6 млн. евро, а в периода 2003–2004 г. съответно 50 и 45,7 млн. евро. Департаментът на здравето и децата също е получил значително увеличение на средствата, свързани с прилагането на интеграционната стратегия – през 2000 г. сумата е била 30,2 млн. евро (пак там: 18).

През месец май 2014 г. до самата сграда на ирландския парламент умира бездомник, което отваря отново дебата за проблемите на бездомните. Стига се до приемането на **План за имплементиране от страна на държавата в отговор на бездомничеството** (Implementation Plan on the State's response to homelessness), който включва 20 специфични действия, с които да се сложи край на бездомничеството до 2016 г.

След проведената дискусия е приет **План за действие**, който да адресира по-ясно и адекватно проблема с бездомничеството. Планът включва **даване на жилища, влезли във владение на ирландската държава** от банкрутирали фирми, компании и частни лица, които не са могли да плащат заемите след настъпването на рецесията от 2008 г. Техните заеми към банките са платени от ирландската държава, а в замяна тя придобива недвижимите им имоти.

Също така са **предоставени още жилища** от социалните служби; започва се и даването на **социални помощи**, с които да могат да се **плащат наемите на бездомните хора**, за които не са достигнали държавни жилища.

За подпомагане на бездомните и изкореняването на бездомничеството през 2014 г. ирландският парламент създава още една стратегия – **Социална жилищната стратегия** (Social Housing Strategy). За целта са отпуснати средства на местните власти за **построяване на жилища**, като е определен ми-

нимум от 35 000 за първите 6 г. През април 2016 г. е поставен фундамента на **Жилищния план на действие** (Laying the foundation: Housing Action Report) от департамента по околната среда, общините и местните парламенти.

В този план са включени 31 действия, с които да се решат жилищните проблеми на бездомните в Ирландия. Пет от тях са директно насочени и свързани с бездомничеството. Те са, както следва:

- спешно предоставяне на жилища за 153 нуждаещи се бездомни семейства до 2016 г.;
- предоставяне на местните общини до 50% от свободния жилищен фонд за бездомни хора и семейства;
- увеличаване нивата на паричните помощи за наеми на бездомните;
- увеличаване контрола на месните парламенти и държавните фондове, които им се предоставят.

През 2015 г. парламентът приема и **Закон за ограничаване на възможността хазияте да увеличават наемите** всяка година, като това е нормативно регламентирано. Те са задължени да не вдигат наемите за минимум от две години (пак там: 16).

Стимулиране на участието в интервюта (допитвания) на бездомните в Ирландия

Множество агенции и правителствени организации са осъзнали важноста на провеждане на **интервюта**, които дават изключително важна и необходима информация за разрешаването на проблемите, свързани с бездомничеството.

За да се постигне желаният оптимален резултат, интервютата трябва да обхванат максимален брой респонденти (т.е. бездомни хора), като за тази си цел те трябва да се структурират така, че бездомните не само да бъдат предразположени, т.е. окуражени и стимулирани при даването на интервюта, но и да дадат нужната информация. За да постигнат това „Focus Ireland“ дава ваучер от 15 евро за веригата магазини „Danne’s Stores“ на всеки бездомен, дал интервю. Доказано е, че когато участниците са стимулирани, това има положителен ефект, т.е. те не дават двузначни и подвеждащи отговори.

Кемсли през далечната 1969 г. дава подобен иновативен пример за такива интервюта. Той прилага плащане чрез UK Family Expenditure Survey и така участието при интервютата се е увеличило със 71%, докато при изследване през 1951 и 1968 г. (National Food Survey), когато не се е плащало на участниците, отговорите са били между 35 и 55%.

Темите във въпросниците са също от важно значение. Групата за дискусия на „Focus Ireland“ (Focus Group Discussions) се фокусира върху четири основни теми.

- Първата е *достъпът до храна*. Една от причините да се фокусират върху тази тема е, че ако не се обърне внимание на нея, това може да доведе на пример до глад на бездомниците и техните деца и проблемът да се задълбочи.

- Втората тема е свързана с *достъпа, избора, ограниченията за достъпа до храна и консумацията ѝ*. Причина за акцента върху тази тема е да се избегне от страна на бездомниците да използват по-скъпите и невинаги здравословни опции за закупуване на храна. В тези магазини цените са по-високи и количествата са по-малки. Също така полуфабрикатите са нездравословни както за децата, така и за възрастните. И когато бездомниците нямат място за съхранение на храната си, това е често повод за кражба на хранителни продукти.

- Третата тема е *достъп до информация* за здравословното хранене, подготвянето на храната и съхранението ѝ. Тази тема е важна особено при младите бездомници, които имат деца, защото, ако те нямат склад (хладилници, помещения), където правилно да съхраняват храната си, тя може да стане опасна за тях и членовете на техните семейства.

- Четвъртата тема, върху която също са се фокусирали от „Focus Ireland“, са очакванията, културите, ценностите и възможността за избор на храни. Важността на тази тема идва от това, че трябва да има *центрове за хранене* на бездомните, защото там е по-безопасно, по-релаксиращо по време на хранене (т.е. не трябва да се притеснява дали ще бъдат обрани или нападнати, докато се хранят).

На базата на изследванията, проведени от Focus Group Discussions, са направени няколко важни заключения. Животът в хостелите лишава до голяма степен бездомниците от лично пространство и уединение. При проучването е отчетен и фактът, че бездомните, които са имали криминални досиета, са скрили тази информация (Hickey C., Daithi, D., 2003: XIII).

Как се хранят бездомните в Дъблин?

И на този въпрос „Focus Ireland“ се е опитал да даде отговор. Трима мъже и една жена са били на специална диета по време на интервюто. Двама са били вегетарианци, една жена е диабетик. Ползва се **индекс за телесно тегло** (Body Mass Index) (BMI), който се определя на база теглото и височината при мъжете и жените. Експертите определят този индекс така: под 18,5 теглото е по-малко, отколкото трябва да бъде. Между 18,5 и 25 се приема за здравословно, а над 30 – за прекалено високо. Не всички бездомници са предоставили данни за височината и теглото си и поради тази причина не е определен техният индекс (71% от интервюираните са представили необходимите данни). Според систематизираната информация само 8% са били под здравословния индекс, 66% са имали нормално тегло, 15% са били с наднормено тегло, а едва 6% прекалено затлъстели (пак там: 45).

При запитване „Колко здрави се чувстват“? – 21% са отговорили, че се чувстват напълно здрави; 28% са казали, че се чувстват сравнително добре, 53% декларират, че не се чувстват здравословно добре; 56% са отговорили, че са прегледжани от лекар поне веднъж през последните три години, а 38%, че са посетили лекар или медицинска сестра през последните 30 дни преди интервюто; 47% са посетили личните си доктори по специфични здравни причини; едва 2% са посетили клиники и болници, а 16% от интервюираните са получили помощ в клиники, свързани с **интервенции от мултидисциплинарните екипи за бездомни хора** (Multidisciplinary Team for homeless).

В този контекст на проучване на здравния статус на изследваните бездомни лица 40% са отговорили, че имат повече от един *здравословен проблем*; 39% са отговорили, че страдат от *депресия*, а 31% взимат всеки ден *лекарства*.

Много често вземат *ханчета* интервюираните на възраст от 26 до 46 години, като на 77% от жените и 39% от мъжете са били изписани медикаменти от лекар за постоянен период от време.

В повечето проучвания на начина на живот на бездомните се установява, че *тютюнопушенето* също е сериозен проблем сред тази социална група. Проучването на „Focus Ireland“ показва, че то е сериозен проблем основно сред бездомниците в Дъблин. Повечето участници в интервюто са казали, че пушат, като почти 1/3 от тях са отговорили, че взимат и *наркотици*. Притеснителен факт е споделянето от изследваните лица, че 14% от мъжете и 5% от жените по време на интервюто са употребили наркотици. Най-разпространен е *хероинът*. Други наркотични вещества, използвани от бездомните, са кокаин, екстази, канабис, амфетамини. Близко половината – 10 от 19 бездомни – са отговорили, че взимат една или повече видове дрога. Един на десет от интервюираните е казал, че е на метадон (пак там: 42–44).

Разбира се, за да се разрешат или минимизират проблемите със здравословното и адекватно изхранване на бездомните и подсигуриването на безопасни и хигиенични условия на живот, преди всичко трябва да се реши проблемът за жилищата. За тази цел ще бъде разгледана стратегията и целите на ирландското правителство за справяне с проблема с бездомничеството за периода 2008–2013 г.

Тази нова стратегия има **три основни цели**, насочени към: премахване на жилищата за временно и спешно настаняване и нуждата от тях; елиминиране възможността хората да изпаднат в подобно състояние и да станат бездомници (т.е. да са без подслон) и да спят на открито; полагане на максимални усилия тази цели да се постигне.

Тази стратегия е наречена „**Пътят към дома**“. Тя се изгражда и стъпва на основата на споменатите по-горе две други утвърдени стратегии, които са много успешни и адресирани към борещи се със същия проблем. Първата от тях се нарича *Интеграционна стратегия за бездомните* (Integrated

Homeless Strategy) приета през 2000 г., а втората е *Стратегията за превенция* (Preventative Strategy), утвърдена през 2002 г. (Finneran, M., Gormley, J., 2008: 5)

Тези стратегии са сериозно обезпечени финансово от ирландското правителство, което показва решителността на държава да се справи с този проблем. В резултат от приложените действия в периода от 2000 до 2008 г. са похарчени 650 млн. евро. Както неправителствената организация за подпомагане „Focus Ireland“, така и ирландските държавни институции, които работят и подсиgurяват тези стратегии, са стигнали до почти едни и същи заключения във връзка с **необходимостта какво трябва да се подобри и направи** в бъдещата стратегия „Път към дома“, за да се минимизира броят на бездомните до възможно най-ниски нива. На базата на анализи на условията на живот на бездомните и съпоставянето им с целите на стратегиите са формулирани адекватни изводи по посока на:

- потребност от подобряване на стандартите;
- постигане на по-голяма ефикасност при реализиране на социалните програми и мерки, адресирани директно към бездомните лица;
- „формулиране на ясни, т.е. по-конкретни цели, за реализиране в краткосрочен и по-дългосрочен план;
- потребност от сътрудничество между различните нива, оторизирани за решаване на проблема с бездомните, включително при мерките за превенция;
- подобряване на мениджмънта на социалните програми и мерки с цел ефективно и ефикасно разходване на ресурсите – човешки и финансови;
- събиране и анализиране на информацията, като тя се използва максимално (Department of the Environment, Heritage & Local Government, 2008–2013: 6).

Всички стратегически цели в актуализираната стратегия са придружени със специално направени планове за действие.

Каква е причината да има бездомни хора? Как един човек става бездомник?

Проучванията, които са представени в настоящото изследване, показват, че основният проблем в обществата е **социалното неравенство**. Съществуващото все още в много страни и сектори ниско заплащане на труда, което не е достатъчно и в много от случаите се явява съществена причина да не може да се наеме или закупи жилище, се посочва от различни изследователи – икономисти, социолози, психолози, социални работници – като един от основните проблеми.

Отново по данни от проучвания и финансови доклади, както и по мнението на някои социални експерти, неолибералният модел в икономиката на Ирландия също допринася за задълбочаване на проблема или застой при разрешаването му. Все още няма работеща законова рамка, която да ограничава нарастването на наемите за определен период от време и цените на жилищата. Почти цялата строителна дейност е в частни компании и фирми, което от своя

страна ограничава контрола върху нарастване цените на жилищата и наемите. Показателен е фактът, че за 2021 г. наемите са скочили само за първите четири месеца от годината с 6% в Дъблин. Средната цена на наема за къща с три спални е между 2000 и 2500 евро с тенденция за постоянно нарастване на цените на наемите и имотите.

Затварянето на страната и спирането на строителството за повече от шест месеца през 2021 г. допълнително влоши ситуацията с наемите и цените на жилищата. Неоспорим факт е, че Ирландският парламент прави големи крачки към разрешаването на проблема с множество програми и стратегии, като същевременно инвестира много финансови средства за тази цел. Правят се значителни опити да се организира и координира цялостната дейност в тази насока, но това изглежда все още не е достатъчно. Сериозни крачки са направени в разпределението на отговорностите на различните държавни институции и координиране на действията между тях, което е съществено важен елемент в борбата с бездомничеството.

Но тук несъмнено идва и фундаменталният въпрос: може ли бездомничеството да се изкорени, ако се поддържат постоянни нива на броя на социално слабите? Отговорът е по-скоро не и това е така, защото нивата на социална диференциация са почти непроменени в Република Ирландия в последните десетилетия, като това с пълна сила важи и за България, където тази диференциация даже се е задълбочила и средства за построяване на жилища за социално слаби тук почти не се отпускат или са доста оскъдни на фона на нуждата от тях. Друг проблем в България е липсата на детайлни статистически данни, обхващащи многото аспекти на проблемите, свързани с бездомните. Финансовият ресурс у нас (спрямо този, отделян в Ирландия), с който разполагат местните власти, е изключително малък и крайно недостатъчен за намаляване (разрешаване) на този въпрос.

Жилищният проблем е и остава основен, но не единствен. Наред с него изхранването на бездомните хора, и то със здравословна храна, както и нейното съхранение също са много важни и належащи като социални въпроси. Проучванията и стимулирането на интервютата с бездомните хора относно техния статус, начин на живот, потребности и пр. въпроси, свързани с визиращия проблем, са една правилна и полезна крачка при разрешаването му.

Подсигуряването на места за хранене на бездомните хора също е от приоритетно значение. Там те получават не само подслон, но и чувство за сигурност, без да са притеснени от външни фактори, заплахи от кражба или др. Благотворителността и доброволната физическа помощ в случая са важен фактор при разрешаване и облекчаване на проблемите на бездомните хора. В това отношение Ирландия може да се похвали с изключителни успехи, показателен за които е фактът, че тя ангажира приблизително 300 000 доброволци.

Въпреки позитивната тенденция това не е достатъчно, за да се разрешат изцяло и многообхватно проблемите на бездомните.

„Focus Ireland“ е направила едно важно заключение, което може да е добра изходна база за цялостното разрешаване на проблемите, свързани с бездомните. За да се подобри работата при прилагане на политики и стратегии, насочени за подпомагане на бездомните според „Focus Ireland“ **е необходимо да се определят линиите на отговорност, координацията между правителство, общини и неправителствени организации, занимаващи се с разрешаване на проблема с бездомниците** (Hickey C., D. Daithi, Focus Ireland, 2003: 22).

Събирането на информация, проучванията на проблема с бездомничеството и неговото разрешаване са много важни. Но до 2010 г. такова систематизиране на информация е доста оскъдно както в страните от Централна Европа, така и у нас, което е и причина за частичния провал в решаването на проблема в Европа и в частност в ЕС.

„Според много автори Европа е загубила много време и енергия в полемиката, свързана с проблема и описването му, вместо той да бъде проучен и изразен с числа. Липсата на достатъчна емпиричност в борбата с бездомничеството също е пропуск, който е направен до началото на новото хилядолетие“ (Busch-Geertsema, Edgar, O’Sullivan and Pleace, 2010: 20). „Дори тези проучвания, които са направени от 70-те години на XX в. до 2010 г., страдат от две основни слабости: методите, които се използват, са много слаби, и са по-скоро описателни и лишени от теория“ (Philippot, 2007: 497).

Това показва отново колко е важно днес да се събира комплексна информация за бездомниците. Затова всички институции, занимаващи се с проблема, трябва да систематизират и споделят една с друга събраните от тях данни и ако те не са достатъчна и не обхващат всички сфери на проблемите на бездомните, да се разшири тяхното доставяне.

Неправителствените организации, чиято цел е също да помагат, не трябва да са изключени от този общ процес на синтезиране и обмен на информацията с държавните институции. И тук по-специално внимание трябва да се обърне на организациите, които имат по-голяма ангажираност не само с директното подпомагане на бездомните, но и със събирането на данни, какъвто опит имат съществуващите в Република Ирландия, които с годините и дейността си са доказали своя принос и опит в разрешаването на проблемите на бездомните. Важно е индивидуалните примери на ангажираност и съпричастност да бъдат окуражавани от тези организации и институции. Такова насърчаване може да се постигне чрез реклама, показване на благодарност към индивиди, които са дали много в борбата с проблема, показване на добрия пример чрез телевизия, вестници, социални мрежи. За да може по-голяма част от обществото да бъде запозната с този толкова наболял проблем и по-многобройни групи от хора да станат съпричастни с него.

Заклучение

В социалната работа с бездомните една от ключовите задачи е събирането на данни за броя на бездомните лица в една страна, разпределението им по пол, възраст, образование, религиозна принадлежност и други характеристики. Очертаването на профила на бездомните хора или картината във всяка от страните е основата, която позволява на изследователите да се насочат към следващата стъпка – **проучване на причините** за наличието на проблема при всеки един от тези хора, които в един момент започват да имат твърде сходна съдба, но генезисът на проблема им може да бъде твърде различен.

Ето защо **математико-статистическата информация**, събрана за бездомничеството в различните страни, се определя като важен начален етап на ефективната социална работа. Данните и средствата, събирани за тях по различни пътища – публични социални програми, неправителствени организации, доброволчество и пр., са ценен източник за планиране както на публични политики, така и на допълнително мобилизиране на граждански организации за превантивни действия. „В същото време никоя институция, човек или неправителствена организация не трябва да забравя, че работи с живи хора и те не са само числа, а **личности, изпаднали в изключително тежка и сложна в много от случаите ситуация. Повечето бездомни имат чувството за несправедливост, тегнеца над тях, самосъжаляват се и имат усещането, че не са третираны равноправно**“ (Watts, 2013: 11).

Този проблем има и абстрактна, невидима страна, която ние носим в себе си един път персонално – като отделни индивиди, и втори път като социум – т.е. общество. Доколкото се раздаваме и помагаме, доколкото изискваме и настояваме от страна държавата и институциите за повече социална справедливост. От този абстрактен фактор много често се определят и посоките за разрешаването на проблема с бездомните.

Всяко зряло общество трябва да се стреми към ангажираност с проблемите на бездомните, включително и с тези бездомни хора, които имат наркотична зависимост. Ако категоризираме и игнорираме хората с проблеми по този начин, това ще ни отдалечава още повече от заветната цел, а именно свят без бездомници или свят със социална справедливост за всички.

При изследване на ценностните измерения на социалната работа се посочва, че *„социалните работници в своята практическа работа следва да зачитават човешките права, човешкото достойнство и социалната справедливост ... а добрият самарянин се интерпретира като един идеал за модерна социална работа в условията на изискванията на съвременната социална държава“* (Стракова, Л., 2011).

За постигането на основната цел – социалното включване и на бездомните хора, социалните дейности, адресирани към тях, следва да бъдат иновативни и да имат устойчив характер.

ЛИТЕРАТУРА

- Стракова, Л. (2011) Университетското обучение по социални дейности – изследователски пространства и практически предизвикателства. – В: Социална работа – обучение и практика. С., УИ „Св. Климент Охридски“. [Strakova, L. (2011) *Universitetskoto obuchenie po sotsialni deynosti – izsledovateliski prostranstva i prakticheski predizvikatelstva*. – V: *Sotsialna rabota – obuchenie i praktika*. Sofia, UI „Sv. Kliment Ohridski“.]
- Burns, Sarah (2018) Government and public bodies largest source of income charities. *The Irish Times*.
- Busch-Geertsema, Volker, Edgar William, O’Sullivan Eoin, Pleace Nicolas (2010) Homelessness and Homeless policies in Europe. *Lessons from Research, European Consensus Conference on Homelessness*.
- Crossman, Virginia (2013) *Poverty and the Poor Law in Ireland 1850–1914*. Liverpool University Press.
- Department of the Environment (2008) *Heritage & Local Government. The Way Home: A Strategy to Address Adult Homelessness in Ireland 2008–2013*.
- Finneran, Michael and Gormley, John, (2008) *The Way Home: A Strategy to Address Adult Homelessness in Ireland*.
- Hickey, Clear and Daithi, Downey (2003) *Hungry for Change Social exclusion, food poverty and homelessness in Dublin, Focus Ireland*.
- Fitzpatrick Associates, Economic Consultants to the Minister for housing and Urban Renewal (2006) *Review of the Implementation of the Government Integrate and Preventive Homeless Strategies*.
- Fulton, Margaret, Kut Linsey, Morianos Mellissa, Spencer Lindsay (2010) *Study of Homelessness*. Worcester Polytechnic Institute.
- Harris, Michelle and Redmond Declan (2005) *Housing contemporary Ireland (poverty and shelter)*. Springer.
- Labor and Social Affairs, Department of Employment, OECD, 2020. London Assembly, 2017.
- O’Brien, Carl (2014) *New law means building must provide social housing*. *The Irish Times*. Report submitted by Fitzpatrick Associates Economic Consultants to the Minister for Housing and Urban Renewal, *Review of the Implementation of the government integrated prevention homeless strategies*, 2006.
- O’Sullivan, Eoin, *Ambition, Adversity, Adaptation?*, School of Social Work and Social Policy, 2016, Trinity College Dublin.
- Organization for Economic Co-operation and Development, 2020.
- Pieta (2021) – www.pieta.ie
- Watts, Elizabeth (2013) *The Impact of Legal Rights to Housing for Homeless People. A Normative Comparison of Scotland and Ireland*, 2013, University of York.
- [https://www.homelessdublin.ie/info/policy#:~:text=Key%20legislation%20relating%20to%20homelessness,\(Miscellaneous%20Provisions\)%20Act%202009.&text=The%20Act%20provided%20the%20first%20legal%20definition%20of%20homelessness%20in%20Ireland./24.11.2021](https://www.homelessdublin.ie/info/policy#:~:text=Key%20legislation%20relating%20to%20homelessness,(Miscellaneous%20Provisions)%20Act%202009.&text=The%20Act%20provided%20the%20first%20legal%20definition%20of%20homelessness%20in%20Ireland./24.11.2021)

