

Recently in the scientific literature, an attempt was made to unite the forms of presidential government with excessive powers in the so-called «super-presidential Republic». This is a special kind of Republican form of government, legal and actual concentration of all levers of state power in the hands of the President. The President in this case is not only head of state but also head of government and leader of the ruling party. In modern terms, «super-presidential Republic» exist in Indonesia, Syria and some countries in Latin America and the former Soviet States — Belarus, Kazakhstan, Russia, Uzbekistan, Turkmenistan.

Over 140 countries, regardless of what they are, are in the structure of state agencies the office of President. Some scientists metaphorically called the last hundred years the «century presentation». At that presidential powers fluctuate in wide range — from critical to ceremonial. The term also ranges from three to seven years, and «for life».

The practical significance of the presidential office in different countries does not coincide. A significant part of political systems is not repeated as much as «imitated» the American approach regarding the implementation and practical use the positions of the democratically elected head of state. Quite a lot of scientists have concluded the ineffectiveness of the presidential form of government in the overall palette of power and social relations.

Statistically proven that the level of vitality of parliamentary democracies is about three times exceeds a similar indicator of the presidential. This trend is confirmed on the basis of political development 93 States of the world, which gained independence in the period 1945–1979, 52 States, electing a presidential form of government, have not reached the stage of sustainable democracy.

Key words: president, presidential power, presidential republic, the head of state, form of government.

УДК 323.2; 327.7; 364.4; 376.64

Ю. Г. ГУБЕРТ

РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОПІКИ НАД ДІТЬМИ-СИРОТАМИ В РУМУНІЇ ТА БОЛГАРІЇ: ПОЛІТОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

З'ясовано провідну роль тиску ЄС в ініціювання реформ системи опіки над сиротами. Вивчено процес формування законодавчої бази щодо захисту дітей. Досліджено вплив адміністративних реформ, зокрема децентралізації, на становлення політики щодо дітей-сиріт. Проаналізовано основні заходи,

© ГУБЕРТ Юлія Геннадіївна — асистент кафедри політичних наук Київського національного університету будівництва і архітектури

завдяки яким кількість дітей в інтернатах зменшується. Досліджено роль громадських організацій.

Ключові слова: діти-сироти, інтернат, сімейні форми виховання, Євросоюз, реформа, децентралізація, громадські організації.

Губерт Ю. Г. Реформирование системы опеки над детьми-сиротами в Румынии и Болгарии: политологический аспект

Выяснена ведущая роль давления ЕС в инициировании реформ системы опеки над сиротами. Изучен процесс формирования законодательной базы по защите детей. Исследовано влияние административных реформ, в частности децентрализации, на становление политики в отношении детей-сирот. Проанализированы основные мероприятия, благодаря которым количество детей в интернатах уменьшается. Исследована роль общественных организаций.

Ключевые слова: дети-сироты, интернат, семейные формы воспитания, Евросоюз, реформа, децентрализация, общественные организации.

Gubert Ylia. Reforming of system of orphan care in Romania and Bulgaria: politological aspect

The leading role of EU's pressure on initiating reforms of system of orphan care was researched. The process of forming the legal framework for the protection of children was studied. The effect of administrative reforms including decentralization on formation policy for care about orphans was researched. The basic steps whereby the number of children in orphanages reduced was analysed. The role of NGOs was researched.

Key words: orphans, orphanages, family type care, the European Union, reform, decentralization, nongovernment organizations.

Україна проголосила курс на євроінтеграцію. Це передбачає впровадження стандартів ЄС у різні галузі суспільного життя. Зокрема, це стосується політики щодо дітей-сиріт. Основним напрямом реформ у цій сфері в ЄС є відмова від інтернатних та впровадження сімейних форм виховання. Цікавим є досвід реформ у посткомуністичних країнах, які досягли більших порівняно з Україною успіхів у євроінтеграції.

Предметом досліджень були різні аспекти політики щодо дітей-сиріт. Зокрема, принципи формування державної політики в цілому вивчали Т. Дай, О. Дем'янчук, В. Тертичка та ін., соціальну політику — Е. Лібанова, Т. Семигіна, А. Сіленко. Розвиток сфери опіки над сиротами у європейських країнах досліджували А. Гуз, О. Алешка, О. Рудович, С. Хеслі, українські науковці Л. Кривачук, Ж. Петрочко, Л. Лешанич та ін. Проте Україна потребує поглибленого вивчення

досвіду реформ у цій сфері в посткомуністичних країнах. Вибір Румунії та Болгарії зумовлений тим, що реформи в цих країнах у сфері опіки над дітьми-сиротами є одними з найбільш успішних.

Термін «сирота» вживається не лише щодо дітей, офіційно визнаних сиротами, а й щодо всіх дітей, які виховуються поза сімейним середовищем. Термін «інтернат» стосується форм стаціонарного догляду за дітьми без батьків чи опікунів, що триває понад три місяці, у закладі з великою кількістю дітей¹. Сімейні форми виховання включають широку палітру форм виховання, таких як опікунство, прийомна родина, дитячий будинок сімейного типу тощо, а також біологічні сім'ї, повернення дітей до яких може бути метою політики в цій сфері.

У мас-медіа вживають термін «деінституціалізація», під яким розуміють соціальні зміни, що приводять до зниження ролі стаціонарного догляду². Ми не погоджуємося з цим терміном, оскільки він не враховує сучасного розуміння поняття інституції в науці. Згідно з Д. Нортон, інституція — це суспільні норми, які структурують соціальні взаємодії³. Сімейні форми виховання є інституціями, так само як і інтернати. Відтак сутністю реформ є перехід від одних до інших інституційних форм виховання дітей.

У соціалістичній Румунії інтернати були основним закладом виховання дітей-сиріт. У 1997 р. в них утримували 98872 дітей (2%)⁴. Причинами цього були демографічна політика, спрямована на збільшення народжуваності, бідність населення та заохочення батьків віддавати дітей до інтернатів. Радикальні реформи розпочалися у другій половині 1990-х рр., коли постало питання про вступ країни до ЄС. Через шок, що його викликали оприлюднені матеріали про життя дітей у румунських інтернатах за часів режиму Чаушеску, ЄС висунув вимогу зменшення кількості сиріт та інтернатів і розвиток сімейних форм виховання як умову вступу⁵.

У 1996 р. було закладено фундамент реформування — створено Департамент захисту дітей як єдиний відповідальний та координаційний орган у цій сфері. До цього опіка над сиротами покладалася одночасно на багато міністерств. На місцях відповідальність за опіку, зокрема за всі види інституцій, поклали на регіональні підрозділи Департаменту. Саме місцевим службам належала провідна роль у захисті дітей. Проведення реформи ускладнював дефіцит місцевих

бюджетів. Відтак було вирішено субсидіювати її з центрального бюджету та за рахунок ЄС. У 1990-х рр. ЄС надав на ці цілі 100 млн євро⁶.

У 1998 р. було ухвалено Стратегію реформування системи захисту дітей і запроваджено перший проект закриття будинків для дітей до 3 років. У 2000-х рр. проводилося прискорене закриття інтернатів, водночас розвивалися альтернативні форми опіки. Найбільше прийомних сімей створили у 2008 р. — тоді 20780 дітей було розміщено у 15023 професійних прийомних батьків⁷.

Ядром реформи є і превентивна робота з родинами. Акцент робили на розвиток послуг підтримки. З 2001 р. формується ринок соціальних послуг: розробляються стандарти мінімальної якості послуг, запроваджується ліцензування провайдерів послуг як для державних органів, так і для приватних учасників.

У 2005 р. відповідальність за превентивну роботу передали регіонам. Головним провайдером послуг стала місцева служба соціального супроводу та захисту дітей. Це одна з причин, чому, попри дебати за участі неурядових організацій (далі — НУО), не було відрегульовано механізм аутсорсингу, що призвело до зниження активності НУО.

Для забезпечення суспільної підтримки у 2001–2003 рр. було проведено інформаційну кампанію «Дитячий будинок не є домом» з бюджетом, еквівалентним 9,3 млн євро (враховуючи безкоштовний ефірний час, який надавали певні медіа-канали). Кампанія охопила 68% населення. Кількість бажаючих прийняти дитину в сім'ю зросла з 3,8 до 6,3%, а половина респондентів вважали, що для вихованців інтернатів національне усиновлення є найкращим рішенням⁸.

У 2000–2006 рр. у процесі приєднання Румунії до ЄС останній надавав значну фінансову підтримку, що прискорило закриття інтернатів. У цей період на дві третини скоротилася кількість сиріт у цих закладах, загальна кількість інтернатів зменшилася до 341 і лише 180 з них не були організовані за сімейною моделлю⁹.

У 2005 р. прийняли закон про заборону виховання в інтернатах дітей до 2 років. До 2007 р. було закрито інтернати для дітей цього віку. У 2010 р. ліквідували «класичні» дитячі будинки для дітей-інвалідів¹⁰. У 2014 р. вік дітей, яких заборонено утримувати в інтернатах, збільшили до 3 років.

Реформування відбувається за активної участі НУО «Надія і житло для дітей», Child Pact, SERA Romania та ін. Вони заповнюють

прогалини в державній політиці, здійснюють моніторинг та підтримку випускників інтернатних закладів, розробляють та апробують пілотні проекти, проводять наукові дослідження, надають матеріальну допомогу, популяризують ідеї національного всиновлення. Превентивні заходи та альтернативні форми виховання спочатку проходять етап пілотних проектів НУО¹¹.

Загалом у 2000–2015 рр. у процесі ліквідації інтернатної системи та запобігання сирітству було досягнуто значних результатів. Наприкінці 2014 р. під державною опікою були 58178 дітей і лише 8892 з них перебували в інтернатах. Отже, нині система захисту дітей є більш диверсифікованою, пропонує широкий спектр послуг для дітей та уразливих сімей. Але ліквідація інтернатів триває. Окрім неблагополуччя сімей, причиною передачі дітей до цих закладів є вади фізичного або психічного розвитку. Понад 60% з-поміж тих, хто залишається в інтернатах, мають проблеми зі здоров'ям.

У січні 2015 р. уряд у співпраці з громадськими організаціями опублікував нову Національну стратегію щодо захисту дітей. Увагу звернуто, зокрема, на підтримку випускників інтернатів, забезпечення завдяки розвитку послуг дітям з особливими потребами рівних прав у рамках місцевих громад, удосконалення профілактичних послуг для дітей і сімей та їх доступність, відповідність послуг потребам сімей і дітей, надання їх на комплексній та всеосяжній основі¹².

Населення **Болгарії** становить 7,3 млн чол., серед яких 1,1 млн — діти. У 2000 р. в інтернатах утримували 16,4 тис. дітей. Головною причиною потрапляння до них є бідність населення, а найбільш уразлива категорія — діти ромів¹³.

У 2000 р. Комітет ООН з прав дітей провів дослідження «Соціальна оцінка турботи про дітей у Болгарії»¹⁴. Тоді країна перебувала в процесі приєднання до ЄС, що зобов'язувало розвивати систему опіки відповідно до європейських принципів. Того самого року було ухвалено Стратегію і план дій із захисту прав дітей. Однак, на відміну від Румунії, у Болгарії на перших етапах менше відчували тиск ЄС¹⁵, а до того ж, мали місце опір системи та нерозуміння суспільства. Переломити ситуацію вдалося після виходу у 2007 р. знятого ВВС фільму про інтернат у с. Могиліно¹⁶. Стрічка викликала резонанс завдяки натуралістичним подробицям з побуту дітей. Після розголосу цей інтернат став першим з-поміж ліквідованих

у 2007–2009 рр. UNICEF у партнерстві з Альянсом недержавних організацій. До речі, схожий фільм у 2012 р. було знято в Україні, але каталізатором реформ він не став. З 2009–2010 рр. ЄС посилив тиск з метою прискорення реформ та виділив на них 100 млн євро¹⁷.

Ще у 2000 р. для управління та забезпечення якості системи опіки над сиротами при Раді міністрів створили Державне агентство захисту дітей, що координує роботу відповідних установ. При агентстві діють два консультативні органи — Національна рада (майданчик для обговорення питань чиновниками та НУО) і Рада дітей, що складається з неповнолітніх представників від 84 регіонів¹⁸. Реалізацію заходів поклали на Міністерство праці та соціальної політики, при якому створили Агентство соціальної допомоги. На місцевому рівні функціонують локальні дирекції соціальної допомоги, які відповідають за послуги та опіку над дітьми в населених пунктах¹⁹. Але запуск єдиного механізму реформ ускладнився характером розподілу повноважень та відповідальності між центральною, регіональною владою та НУО. Міністерства освіти та охорони здоров'я зберегли важливу роль в управлінні інтернатами, тоді як місцеві ради відповідальні за надання послуг дітям та родинам, розвиток альтернативних форм виховання. У 2003 р. на місцевий рівень передали відання закладами для дітей з особливими потребами, у 2007 р. — дитячі будинки, проте будинки для немовлят ще у 2013 р. залишалися підпорядкованими Міністерству охорони здоров'я.

Плутанина відбувається й у сфері співпраці з НУО. На початку реформування через неспроможність місцевих служб надавати послуги було вирішено залучати НУО до співпраці, тому в деяких муніципалітетах провайдерами послуг є повністю недержавні організації, а в деяких, навпаки, прийняли рішення про розвиток державних служб²⁰.

На думку дослідників, ситуація, коли соціальні служби переходять під юрисдикцію місцевої влади, а інтернати фінансуються з держбюджету, є найгіршим сценарієм, оскільки для місцевої влади вигідніше виховувати дітей в інтернаті, щоб зменшити витрати місцевого бюджету²¹. Тому для досягнення зворотного результату краще утримувати інтернати за кошти місцевих громад, а соціальні послуги сім'ям субсидіювати з держбюджету. Тому скорочення кількості інтернатів у Болгарії відбувалося повільніше.

У 2008 р. в Болгарії прийняли один із ключових актів щодо захисту дітей — Національну стратегію «Діти» на 2008–2018 рр.²², де затверджено пріоритетні напрями політики: всебічна підтримка сім'ї, виховання відповідального батьківства, сімейне консультування та навчання батьків, розвиток сімейних форм виховання. Фінансування покладене на державний та місцеві бюджети. Додатковим джерелом є структурний фонд ЄС.

У 2010 р. було ухвалено Національну стратегію «Бачення деінституціалізації дітей у Болгарії на 2010–2025 рр.»²³. Згідно з нею, протягом 15 років заплановано закрити 137 інтернатів та припинити практику передачі до них дітей до 3 років. Основні джерела фінансування заходів — Європейський структурний фонд, Європейський фонд регіонального розвитку, держбюджет, інші донори (UNICEF, фонди Lumus Foundation, OAK Foundation тощо). Приблизно вартість реалізації стратегії — 108 млн євро²⁴. Першим результатом її впровадження стало зменшення кількості дітей в інтернатах з 6226 у 2011 р. до 2,4 тис. у 2014-му²⁵.

Розвиток альтернативних форм виховання є складовою реформи. Становлення інституту прийомної сім'ї розпочалося у 2002 р. Є два типи прийомних сімей: добровільні та професійні (останні отримують зарплату). У 2010 р. в Болгарії було менше 100 прийомних родин. У 2013 р. їх кількість збільшилася до 1663 (2322 дітей), серед них 150 — добровільні²⁶. Кількість дітей в усіх сімейних формах виховання: у 2002 р. — 0,9 тис., у 2011 р. — 7,5 тис. Водночас удвічі зменшилася кількість усиновлень дітей до 3 років. Але альтернативні форми виховання впроваджуються лише в 10 муніципалітетах, у яких реалізуються пілотні проекти НУО.

У Болгарії є чітке розуміння того, що ліквідація інтернатів неможлива без запобігання вилученню дітей із біологічних родин. З 2001 р. вилучити дитину можна лише за рішенням суду. На рівні муніципалітетів проводиться робота із сім'ями та дітьми. У центрах соціальної підтримки надають послуги сімейного консультування, зокрема психологічну та юридичну допомогу, навчають батьків, здійснюють посередництво у налагодженні стосунків у сім'ях, надають до- та післяпологову допомогу тощо.

Спочатку держава з певною недовірою ставилася до ініціатив НУО, проте досвід підтвердив їх ефективність. Було запроваджено

індивідуальну оцінку потреб дитини, встановлено стандарти мінімальної якості соціальної послуги, запроваджено ліцензування недержавних виконавців соціальних послуг, прийнято законодавство для залучення до виконання соціальних послуг НУО та муніципалітетів, а також закон зі стимулювання співпраці останніх. Впровадження нових соціальних послуг відбувалося в рамках пілотних проектів НУО у співпраці з місцевою владою, після чого подавалася заявка на державне фінансування послуг.

У сфері захисту дітей працюють 125 НУО. За підтримки UNICEF вони об'єдналися у «Національну мережу за дітей» та є ключовим партнером цієї організації. З 2010 р. в країні розпочав роботу Міжнародний благодійний фонд «Надія і житло для дітей», який започаткував пілотні проекти²⁷. У 2014 р. завдяки НУО допомогу отримали 94141 дітей та 6729 сімей.

Водночас експерти застерігають, що покладання фінансової відповідальності за дітей на НУО, зокрема — закордонні, і потрапляння у фінансову залежність від них містить ризики, оскільки це дає НУО змогу диктувати умови (наприклад, про «доступність дітей» для міжнародного всиновлення²⁸).

Отже, основними цілями політики Румунії та Болгарії щодо дітей-сиріт були: відмова від інтернатних закладів, зростання ролі сімейних форм виховання дітей, повернення дітей до біологічних родин. У цілому її реалізацію слід вважати успішною, про що свідчить значне зменшення кількості дітей в інтернатах та збільшення частки дітей, охоплених сімейними формами виховання.

Чинниками цієї політики були: курс на євроінтеграцію, тиск та підтримка з боку ЄС, адміністративні реформи (зокрема децентралізація), демократизація суспільного життя (співпраця держави з НУО та участь останніх у реалізації пілотних проектів, апробації послуг, моніторингу), інституційні економічні реформи (створення ринку соціальних послуг). Важливим чинником був стан громадської думки, через що значної ваги набувала інформаційна кампанія держави та громадських організацій.

Аналіз відмінностей у реалізації політики в обох країнах дає підстави стверджувати, що:

По-перше, одним із визначальних чинників швидкості реформ є позиція ЄС. Ця позиція щодо Румунії привела до інтенсифікації

реформи. Натомість для Болгарії таких жорстких умов спочатку поставлено не було, а тиск посилювався вже після вступу країни до ЄС.

По-друге, на стан реформ впливає якість політики децентралізації. Якщо в Румунії передача закладів опіки місцевій владі сприяла швидкому реформуванню (дефіцит місцевих бюджетів покривали за рахунок державного бюджету та допомоги ЄС), то в Болгарії, де децентралізація була слабшою та незавершеною, місцеві ради були відповідальні за послуги для дітей та сімейні форми виховання, а заклади для сиріт залишалися підпорядкованими міністерствам, що перешкоджало реформуванню.

1. *Деінституціалізація та трансформація послуг для дітей* / [Ж. Мюльгейр, К. Браун, Х. Агатанос-Георгопулу та ін.]. — К. : Видавничий дім «Калита», 2009. — С. 13. 2. *Там само.* — С. 35. 3. *North D. C. Institutions / D. C. North // The Journal of Economic Perspectives.* — Vol. 5. — № 1. — P. 97. 4. *Buzducea D. Welcoming europe's youngest How The EU Accession Process Transformed Child Protection in Romania FOR Current EU enlargement and neighbourhood policies to increase the impact of child protection reform in the region* [Електронний ресурс] / D. Buzducea, A. Guth // *World Vision International.* — 2012. — Режим доступу : <http://www.wvi.org/europe/publication/welcoming-europes-youngest>. 5. *Oprea M. Georgia: The Missing Page in the Association Agreements* [Електронний ресурс] / M. Oprea, G. Comai // *ChildPact.* — 2014. — Режим доступу : <http://www.childpact.org/2014/06/24/the-missing-page-in-the-association-agreements/#sthash.nE2i5ank.dpuf>. 6. *Buzducea D.* Цит. праця. 7. *Алешко А.* Проблема сиротства и опыт ее решения В Австрии, Болгарии И Польше. Возможные уроки для Беларуси [Електронний ресурс] / А. Алешко, А. Рудович // *CASE Беларусь.* — 2013. — Режим доступу : http://case-belarus.eu/wp-content/uploads/2013/04/Orphanage_Other-countries_experience.pdf. 8. *Guth A.* Reform steps towards child protection Bulgaria — Romania a comparative approach [Електронний ресурс] / A. Guth // *ChildPact.* — 2013. — Режим доступу : http://www.childpact.org/wp-content/uploads/2014/04/Reform_steps_Romania-and-Bulgaria.pdf. 9. *Buzducea D.* Цит. праця. 10. *Guth A.* Цит. праця. 11. *Integrated services for youth* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.fonpc.ro/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=256&Itemid=729&lang=en. 12. *Romania* [Електронний ресурс] // *The Opening Doors Europe's Children.* — 2015. — Режим доступу : <http://www.openingdoors.eu/where-the-campaign-operates/romania/>. 13. *Bulgaria's Abandoned Children (Full length)* [Електронний ресурс] // *BBC.* — 2007. — Режим доступу : <https://www.youtube.com/watch?v=UQZ-ERQczj8>. 14. *Petrova-Dimitrova N.* Development of alternative services, including foster care, within the framework of reforming child protection system Experience of Bulgaria [Електронний ресурс] / N. Petrova-Dimitrova // *Child care System Reform.* — 2009. — Режим доступу : http://www.unicef.org/ceecis/Family_based_care_-

_Nelli_Petrova_ENG.doc. 15. Guth A. Цит. праця. 16. *Bulgaria's Abandoned Children* (Full length) [Електронний ресурс] // BBC. — 2007. — Режим доступу : <https://www.youtube.com/watch?v=UQZ-ERQczj8>. 17. *Як у Болгарії, аби наблизитися до стандартів Євросоюзу, знищили сиротинці* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://espresso.tv/article/2014/12/16/dity>. 18. *Съвет на децата към ДАЗД* [Електронний ресурс] // Държавна агенция за закрила на детето. — Режим доступу : <http://sacp.government.bg/konsultativni-organi/savet-na-decatakam-dazd/>. 19. *Алешко А.* Цит. праця. 20. Guth A. Цит. праця. 21. *Деінституціалізація та трансформація послуг для дітей...* — С. 41. 22. *Націонална стратегия за детето 2008–2018 г.* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.strategy.bg/StrategicDocuments/View.aspx?lang=bg-BG&Id=464>. 23. *Націонална стратегия «Визия за деинституционализацията на децата в република България»* [Електронний ресурс] // Държавна агенция за закрила на детето. — 2009. — Режим доступу : <http://sacp.government.bg/detstvo-za-vsichki/viziya-za-deinstitucionalizaciya/>. 24. *4687 деца в домове чакат семейство* [Електронний ресурс] // Труд. — 2013. — Режим доступу до ресурсу : <http://www.trud.bg/Article.asp?ArticleId=1755387>. 25. *Як у Болгарії, аби наблизитися до стандартів Євросоюзу, знищили сиротинці* [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://espresso.tv/article/2014/12/16/dity>. 26. *Алешко А.* Цит. праця. 27. *Hope and Homes for Children* — клон България [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://hopeandhomesbg.com>. 28. *Деінституціалізація та трансформація послуг для дітей...* — С. 26.

УДК 321.727

А. О. РУДИК

ЗАГАЛЬНІ ФОРМИ ПОЛІТИЧНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ГЛАВИ ДЕРЖАВИ В СУЧАСНИХ МОНАРХІЯХ

Розглядаються особливості конституційного закріплення та практичної реалізації форм політичної відповідальності глави держави в 28 сучасних монархіях, таких як Андорра, Бахрейн, Бутан, Ватикан, Йорданія, Катар, Лесото, Ліхтенштейн та інших.

Ключові слова: *політична відповідальність, вето, законодавча ініціатива, референдум, контрагсування.*

Рудик А. А. Общие формы политической ответственности главы государства в современных монархиях

Рассматриваются особенности конституционного закрепления и практической реализации форм политической ответственности главы государства

© РУДИК Андрій Олексійович — студент філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка