

Fostering as a form of public administration of children's rights and freedoms in foreign countries

Фостеринг як форма публічного адміністрування прав і свобод дитини у зарубіжних державах

Oleksiy Navrotskii

Key words:

rights and freedoms of child, legal interests of child, administration of rights for a child, fostering, organs of public administration, Ukraine

Ключові слова:

права і свободи дитини, законні інтереси дитини, адміністрування прав дитини, фостеринг, органи публічного адміністрування, Україна.

Актуальність обраної тематики обумовлюється активізацією європейської інтеграції України та поступовою адаптацією національної правової системи до прогресивних стандартів забезпечення прав і свобод особи у державах Європейського Союзу (далі – ЄС). Досягнення зазначеного обумовлює доцільність формування на національному рівні найбільш оптимальних і ефективних форм публічного адміністрування правового статусу людини та громадянина. Забезпечення прав, свобод і законних інтересів дитини у зазначеному контексті має винятково важливе значення, адже діти складають соціальний потенціал майбутнього розвитку держави. Тому завданням юридичної науки є вироблення пропозицій щодо розробки і подальшого впровадження організаційно-правових форм публічного адміністрування прав і законних інтересів дитини з урахуванням національного та зарубіжного соціально-правового досвіду.

З урахуванням цього, **метою статті** є висвітлення практики адміністрування такої організаційно-правової форми публічного адміністрування прав і свобод дитини як фостеринг на прикладі таких держав Сполучені Штати Америки, Великобританії, Угорщини, Румунії, Молдови.

Викладені у статті положення і висновки базуються на аналізі положень актів зарубіжного законодавства, аналітичних матеріалів щодо практики їх застосування, а також наукових напрацюваннях таких науковців, як В.О. Стремєцька, Ю.Є. Паскарь, Н.В. Мартовицька, Є.В. Манжула та інші.

Фостеринг (англ. foster – виходжувати, виховувати, доглядати) являє собою специфічний метод соціальної роботи, який сформувався на основі деінституалізації державних закладів утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування і створення прийомних сімей¹. Фактично, сутність фостерингу зводиться до догляду і опіки над нерідними дітьми, створення так званої «фостерної сім'ї».

Як специфічна організаційно-правова форма адміністрування прав, свобод, законних інтересів дитини фостеринг набув найбільшого розвитку у державах з англо-американським типом правової системи. У **Сполучених Штатах Америки** фостеринг сформувався за специфічних історичних умов. На початку 1870-х років восьмирічна дівчинка Мері Елен Уілсон звернулася у поліцію з заявою, в якій вказала, що страждає від жорстокості приймальних батьків. На захист Мері стала громадська організація Американське товариство з попередження жорстокого поводження з тваринами (American Society for the Prevention of Cruelty to Animals), яка запропонувала послуги юриста для дівчинки². На судовому процесі юрист сформував позицію сторони М. Уілсон, у відповідності до якої дитина, як і тварина, потребує державного захисту. Юристом було доведено, що у родині дівчинки до неї ставилися погано, щодня били і змушували спати на підлозі. Суд засудив батьків і призначив їм покарання у вигляді виправних робіт. Судовий процес набув значного розголосу і у 1874 році у Нью-Йорку було створено Товариство з попередження

¹ Фостеринг // Навчальні матеріали он-лайн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.com/13340203/sotsiologiya/fostering>

² Как в США защищают права детей. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://newsland.com/user/4296647988/content/kak-v-ssha-zashchishchaiut-prava-detei/3916224>

жорстокого поводження з дітьми (Society for the Prevention of Cruelty to Children). Пік потому муніципалітет Нью-Йорка ухвалив рішення, що органи влади будуть підтримувати діяльність таких товариств, а суди зобов'язані приділяти особливу увагу скаргам, в яких викладається прецедент порушення прав дитини. З того часу адміністрування прав дитини для місцевих муніципалітетів набуло значення окремого різновиду управлінсько-організованої діяльності.

Пізніше питання державного сприяння дитини у соціалізації та мінімального забезпечення набували чим далі більшого резонансу і привернули увагу федерального уряду. У 1912 році у США було засновано федеральну структуру – «Дитяче Бюро» (Children's Bureau). Перед бюро було поставлено завдання захисту прав та інтересів дітей. Зазначена інституція на той час входила у структуру Міністерства торгівлі і праці, а потім було підпорядковано Міністерству охорони здоров'я. Працівники бюро займаються попередженням жорстокого поводження з дітьми. Значно пізніше у США на початку 1970-х років на рівні штатів було сформовано законодавче поле, акти якого зобов'язували працівників різних професій, які у процесі виконання професійних обов'язків могли виявити тілесні ознаки насильства над дітьми (медики, вихователі, вчителі, соціальні працівники), повідомляти органи поліції про такі факти. У 1974 році з'явився федеральний Закон про попередження жорстокого поводження з дітьми (Child Abuse Prevention and Treatment Act). Прийняття цього закону було відповіддю держави на розповсюдження на початку 1960-х років негативного специфічного соціального явища, який американські науковці назвали «синдром побитої дитини»³. Сутність цього соціального феномену полягала у тому, що по всій території США органи поліції, медики і соціальні служби почали частіше фіксувати збільшення насильства над дітьми. Частіше всього суб'єктами насильства виступали батьки дітей.

Американська модель фостерингу багато у чому є суспільною ініціативою, яку підтримують федеральний уряд і органи влади штатів. Координаційним центром фостерингу у США є створена у 1972 р. Американська Національна Фостерна Асоціація (NFPA), яка є неприбутковою організацією, до лав якої входять всі бажаючі громадяни, які переймаються долею безсімейних дітей. Фостеринг у США здійснюється на виконання особливого програмно-правового документа – Біля про права прийомної дитини, який було прийнято 28.04.1973 р. Документ проголошував, що суспільство, на рівні з родиною, несе відповідальність за безпеку і добробут дітей у прийомних сім'ях, а діти, які перебувають у прийомних сім'ях, користуються повним спектром прав, як і інші діти. Прийняттям Біля держава наділила прийомну дитину такими спеціальними правами, як: право вимагати від держави спеціальної охорони, забезпечення і допомоги у разі відділення від сім'ї; право перебувати під турботою власної сім'ї у разі, якщо ця сім'я потребує допомоги для свого відновлення; право бути вихованою прийомними батьками, що були обрані задля забезпечення індивідуальних потреб дитини; право одержувати від батьків спеціальну освіту з метою реалізації свого потенціалу; право одержувати інформацію про причини нездатності своєї власної сім'ї піклуватися про неї та розвивати впевненість у власній значущості; право отримувати тривалу люблячу турботу і повагу як до унікальної людської істоти, зростати у довірі до себе та інших; право зростати в умовах свободи і гідності в оточенні людей, які приймають дитину з її розумінням, повагою і дружбою; право отримувати допомогу у подоланні будь-яких відхилень в емоційному, фізичному, інтелектуальному, соціальному і духовному зростанні; право на отримання освіти, навчання і професійну орієнтацію; право на отримання підготовки з питань громадянства і батьківства через взаємодію з прийомними батьками та іншими дорослими, які виступають зразками для наслідування; право бути представленою адвокатом за законом в адміністративному або судовому порядку, мати доступ до справедливого слухання та судового оскарження рішень; право прийомної дитини отримувати високу якість роботи служб охорони дитинства, у тому числі участь справжніх батьків і її власну участь у прийнятті основних рішень, які впливають на її життя⁴.

На сучасному етапі розвитку у США практика фостерингу є ефективним різновидом діяльності держави у частині забезпечення прав і свобод дитини. У 2007 р. у США за ініціативою Національної фостерної асоціації було прийнято Кодекс етики прийомних батьків. На основі цього документа було встановлено, що місією Національної фостерної асоціації є підтримка прийомних батьків у досягненні безпеки, добробуту і стабільності для немовлят, дітей та молоді відповідно до законодавства⁵. На рівні федерального законодавства визначено, що кінцевою метою фостерних операцій є успішне прийомне батьківство і

³ Kempe CH et al. The battered child syndrome. Journal of the American Medical Association, 1962. – P. 24.

⁴ Foster Child Bill of Rights. The Official Website of the Executive Office of Health and Human Services (EOHHS). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mass.gov/eohhs/gov/departments/dcf/foster-care/our-children-and-youth/foster-child-bill-of-rights.html>

⁵ Стремецька В.О. Досвід розвитку фостерингу у зарубіжних країнах / В.О. Стремецька, Ю.Є. Паскарь // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія: Педагогіка. – 2016. – Т. 270, Вип. 258. – С. 80.

дитинство. У свою чергу держава сприяє тому, що створюються організаційно-правові умови для стимулювання фостерінгу. Зокрема, це виражається у таких напрямках: сприяння забезпечення безпечного та надійного середовища, сприяння формуванню безпечного і стабільного сімейного оточення, сприяння модулювання здорового способу життя сім'ї, заохочення та підтримка позитивних взаємовідносин дітей, молоді та їх сімей, задоволення їх фізичних і психічних потреб; сприяння освітнім досягненням і успіху, сприяння соціальному та емоційному розвитку, сприяння підвищенню соціального статусу прийомних батьків у вигляді підвищення кваліфікації, створення умов для задоволення індивідуальних рекреаційних, культурних і духовних потреб дитини, створення умов для підготовки дітей та молоді до самодостатнього і відповідального дорослого життя, налагодження співпраці з іншими прийомними батьками та командою дитячого добробуту, зміцнення довіри і поваги до конфіденційності; сприяння рішенням, що найкраще задовольняють інтереси дитини тощо. Наведене свідчить про те, що у США фостеринг підтримується комплексом адміністративно-правових заходів.

У **Великобританії** держава також традиційно сприяла розвитку фостерних відносин і створювала для цього як правові, так організаційно-управлінські умови. Натепер у Сполученому Королівстві діє Закон про дітей 1989 р. (The Children Act), який визначає як основні права дітей, так і заходи адміністрування, що спрямовані на їхнє повноцінне забезпечення і захист. Відповідно до вказаного акту, турбота про добробут дітей перейшла до місцевих органів влади, які повинні робити все необхідне, щоб забезпечити щонайменшу можливість для дитини проживати у власній сім'ї і громаді, попередити її передачу під державну опіку. У Сполученому Королівстві фостерингу приділяють значну увагу на всіх рівнях. Н.В. Мартовицька зазначає, що британські науковці намагаються дослідити особливості фостерної діяльності, фостерних сімей, працюють над розробкою типів фостерної опіки для забезпечення вдалого і цілком мотивованого влаштування дитини, яка опинилась у складних життєвих обставинах. На основі їхніх досліджень запропоновано таку класифікацію найбільш розповсюджених типів фостерної опіки: фостеринг у надзвичайних ситуаціях (emergency fostering), короткостроковий фостеринг (short-term / intermediate), довгостроковий фостеринг (long-term / permanent), фостеринг для дітей, що потребують спеціальної опіки (specialist foster care), для неповнолітніх правопорушників (offenders), для дітей з особливими потребами (disabled children), фостеринг з терапевтичною метою (therapeutic / treatment)⁶.

Державна підтримка фостерингу зводиться до того, що на місцевому рівні, органи влади надають організаційне сприяння створенню і діяльності громадських фостерних організацій і агенцій, які надають послуги фостерингу. Їх працівники пропонують різні види фостерної опіки для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Головна з таких форм – *організація пошуку для них нових сімей, а для майбутніх прийомних батьків – дітей*. На сьогодні найбільшою фостерною організацією в Англії є Фостерна мережа (The Fostering Network), яка є провідною благодійною організацією Сполученого Королівства для прийомних сімей. Мета діяльності цієї організації полягає у прагненні покращити клімат у прийомних сім'ях. Вказана організація була заснована у 1974 р. як інституція, яка б виконувала посередницькі функції між державою, вихователями, соціальними працівниками, ініціативними групами населення, які виявляють інтерес до організації прийомних сімей. Фостерна мережа до 2001 р. мала статус Національної асоціації фостерної опіки. Пізніше, набувши статусу Фостерної мережі, її було зареєстровано як національну організацію Великобританії зі створенням офісу у Кардіффі. Офіційний сайт організації повідомляє, що Фостерна мережа організовує просвітницькі заходи, випускає власне друковане видання, ініціює наукові дослідження різноманітних аспектів фостерингу, співпрацює з органами влади⁷. Фостерна організація об'єднує під своїм керівництвом тисячі вихователів, які можуть здійснювати значну кількість функцій соціального характеру, що спрямовані на забезпечення статусу дітей.

Сьогодні фостеринг у Великобританії є центральним елементом соціального адміністрування прав дитини. На забезпечення ефективного і результативного фостерингу, місцеві органи влади у Великій Британії уповноважені здійснювати *низку допоміжних адміністративних заходів*, спрямованих на повноцінне забезпечення прав дітей. До таких заходів, зокрема, можна віднести:

- право місцевих органів влади вести загальне спостереження за станом безпеки і умовами життя дитини у родині і звертатися до суду у разі наявності в їх посадових осіб підозри про те, що добробуту

⁶ Мартовицька Н.В. Фостерна опіка у Великій Британії: аналіз видів та визначення класифікації / Н.В. Мартовицька // Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 4 (215). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=7937&chapter=1>

⁷ The Fostering Network (офіційний сайт) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.thefosteringnetwork.org.uk/policy-practice/practice-information>

дітей з певних сімей загрожує небезпека і батьки своїми діями створюють умови так званого «значного збитку» (significant harm) для дитини. «Значний збиток» визначається порівнянням рівня здоров'я і розвитку дитини з очікуваними показниками для його віку. Якщо у місцевих органів влади є підстави вважати, що дитині нанесений значний збиток, батьків можуть позбавити батьківських прав. Таким чином, держава проводить постійний моніторинг відповідності реального стану соціального розвитку дитини встановленим державою орієнтовним параметрам (рівень інтелектуального розвитку і обізнаності, рівень культурного і духовного розвитку, рівень фізичного розвитку та ін.);

- місцеві органи влади здійснюють консультування батьків з питань виховання дітей задля дотримання їх права. В Англії існує інститут так званого «розумного покарання» дітей батьками, який може застосовуватись з метою дисциплінування дітей. Проте його застосування здійснюється під контролем спеціаліста, який працює у місцевому органі влади. Відповідно, практика застосування «розумного покарання» є досить проблемною. На думку директора з політики, досліджень і розвитку організації з усиновлення і виховання *СогамВAAF* Джона Сіммондса, ані англійське законодавство, ані акти правозастосовної практики не розтлумачують термін «розумне покарання», що породжує деякі сумніви щодо його застосування⁸. Відповідно, адміністративні органи вдаються до практики просвітницької і консультативної роботи з батьками у частині їхнього впливу на дітей;
- соціальні працівники від імені держави мають право проводити спеціальне розслідування випадків порушення прав дітей в їх родин, що передбачає примусовий невідкладний лікарський і психологічний огляд дитини в умовах соціальної або медичної установи, госпіталізацію (у притулку або медичному стаціонарі) в якості короткочасної захисної міри. Згоду або дозвіл батьків не потрібно⁹. Соціальний працівник уповноважений звернутися до суду, якщо його розслідуванню чинять опір. У разі, якщо тривалий час інформація про порушення прав дитини не підтверджується, соціальний працівник періодично відвідує дитину.

У порівнянні з Великобританією і США, інші європейські держави також мають власний національний досвід фостерингу. Історія європейського континентального фостерингу починається з **Угорщини**, коли у XIX ст. було прийнято перший нормативний акт, що передбачав турботу державних органів за дітьми віком до 15 років, які втратили опіку батьків. Такі діти набували статусу «дітей держави». Вважалося, що держава має сприяти направленню таких дітей на виховання до родин, які проживали у сільській місцевості і потребували додаткових робочих рук. У **Румунії** у середині 1990-х рр. було організовано спеціальну службу дитячих вихователів «Материнські помічники», які надають підтримку фостерним родинам. Статус фостерних вихователів регламентується трудовим законодавством.

Значний досвід фостерингу набула сусідня Україні **Молдова**. Попри те, що практика фостерингу у Молдові нараховує трохи більше десяти років, фостерне виховання довело свою ефективність. Держава всіляко сприяє його розвитку. Дитина передається на виховання у фостерну сім'ю на підставі цивільно-правового договору, сторонами якого є органи місцевої влади і фостерні батьки. Фостеринг набув також певного розвитку у Чехії, Латвії, Польщі, Угорщині та інших державах. Так, у Латвії практика фостерингу почалася наприкінці 1990-х років, коли у фостерну родину дитину (максимум – три дитини) можна було направити терміном до одного року¹⁰. Протягом цього терміну держава в особі Сирітського суду вирішувала майбутню долю дитини. У Польщі існує фостеринг, який набув певної своєрідності: фостерні родини класифікуються на так звані «некровні сім'ї», члени якої пройшли спеціальну підготовку і «кадрові» сім'ї, які виконують свої функції на платній основі. У свою чергу, кадрові сім'ї бувають багатодітними, спеціального призначення (утримує дітей з поганим станом здоров'я), сім'ї, які готові прийняти дитину на проживання у ситуації термінового вилучення її з біологічної родини з причини загрози її фізичному та психічному здоров'ю.

Слід вказати, що у зарубіжних державах суміжними за змістом з фостерингом є такі форми соціально-управлінської роботи як «mainstay» і «emergency care». Перший напрям зводиться до догляду за дітьми віком до 17 років на короткий період, найчастіше це всього кілька місяців, у зв'язку з тимчасовими нега-

⁸ Права детей в Англии: что стоит знать о местных социальных службах // Заграница. Эмиграция. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://zagranitsa.com/emigraciya/article/2092/prava-detei-v-anglii-chto-stoit-znat-o-mestnykh-so>

⁹ Зарубежная практика защиты прав ребенка. Справка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ria.ru/pravo_spravki/20100317/214971297.html

¹⁰ Манжула Е.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности семейных воспитательных групп : [монография] / Е.В. Манжула. – М. : Академия Естествознания, 2010. – 83 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monographies.ru/ru/book/section?id=3180>

раздами у сім'ї дитини (хвороба близьких, тривале відрядження батьків, скрутне матеріальне становище). «Emergency care» називають догляд за дітьми у надзвичайних (критичних) ситуаціях, коли формується доцільність ізолювати дитину від негативного впливу сім'ї, яка потрапила в екстремальну ситуацію. Держава на всіх рівнях підтримує та заохочує зазначені форми підтримки дітей.

Вважаємо, що в Україні також слід запровадити фостеринг як форму адміністрування прав, свобод і законних інтересів дитини. На сьогодні законодавством України передбачено такі схожі з фостерингом інститути як усиновлення, опіка і піклування над дітьми, але ми вважаємо їх недостатніми. Україна потребує модернізації і налагодження адміністративного сприяння влаштування дітей, які залишилися без батьківського піклування у родинне коло. Відповідно, пропонуємо на урядовому рівні розробити концепцію впровадження фостерингу у національну практику забезпечення прав дітей. У контексті того, що через загострення військово-політичної обстановки у східних областях України і окупацією АРК, вказаний підхід набуває особливої соціальної важливості і актуальності.

Анотація

У статті висвітлюється зарубіжна практика застосування фостерингу як специфічної, соціально орієнтованої форми адміністрування прав, свобод і законних інтересів дитини. На прикладі Сполучених Штатів Америки, Великобританії та деяких східноєвропейських держав висвітлено історичні аспекти формування інституту фостерингу, еволюції фостерних правовідносин, підкреслено роль і значення фостерингу у сучасних умовах. Особливу увагу у статті приділено аспектам політики органів публічного адміністрування у частині сприяння організації фостерингу. На підставі узагальнення зарубіжного досвіду обґрунтовується позиція, у відповідності до якої в Україні на урядовому рівні доцільно розробити концепцію впровадження фостерингу у національну практику забезпечення прав дітей. Зазначається, що у контексті того, що через загострення військово-політичної обстановки у східних областях України і окупацією АРК, вказаний підхід набуває особливої соціальної важливості і актуальності.

Summary

Foreign practice of application of a fostering as specific, socially oriented form of administration of the rights, freedoms and legitimate interests of the child is covered in article. On the example of the United States of America, Great Britain and some East European states historical aspects of formation of institute of a fostering, evolution of reception legal relationship are covered, the role and value of a fostering in modern conditions is emphasized. Special attention in article is given to aspects of policy of bodies of public administration regarding assistance of the organization of a fostering. On the basis of synthesis of foreign experience the position according to which in Ukraine on a ministerial level it is expedient to develop the concept of introduction of a fostering in national practice of ensuring the rights of children is proved. It is noted that in the context of what because of aggravation of a military-political situation in east areas of Ukraine and occupation of the ARC, the specified approach gets the special social importance and relevance.

Використана література:

1. Зарубежная практика защиты прав ребенка. Справка. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://ria.ru/pravo_spravki/20100317/214971297.html
2. Как в США защищают права детей. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://newsland.com/user/4296647988/content/kak-v-ssha-zashchishchaiut-prava-detei/3916224>
3. Манжула Е.В. Гражданско-правовое регулирование деятельности семейных воспитательных групп : [монография] / Е.В. Манжула. – М. : Академия Естествознания, 2010. – 83 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.monographies.ru/ru/book/section?id=3180>
4. Мартовицька Н.В. Фостерна опіка у Великій Британії: аналіз видів та визначення класифікації / Н.В. Мартовицька // Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка. – 2011. – № 4 (215). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bo0k.net/index.php?p=achapter&bid=7937&chapter=1>

5. Права детей в Англии: что стоит знать о местных социальных службах // Заграница. Эмиграция. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zagranitsa.com/emigraciya/article/2092/prava-detei-v-anglii-chto-stoit-znat-o-mestnykh-so>
6. Стремецька В.О. Досвід розвитку фостерингу у зарубіжних країнах / В.О. Стремецька, Ю.Є. Паскарь // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Педагогіка. – 2016. – Т. 270, Вип. 258. – С. 78-82.
7. Фостеринг // Навчальні матеріали он-лайн. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pidruchniki.com/13340203/sotsiologiya/fostering>
8. Kempe CH et al. The battered child syndrome. Journal of the American Medical Association, 1962. – P. 24.
9. Foster Child Bill of Rights. The Official Website of the Executive Office of Health and Human Services (EOHHS). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mass.gov/eohhs/gov/departments/dcf/foster-care/our-children-and-youth/foster-child-bill-of-rights.html>
10. The Fostering Network (офіційний сайт). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.thefosteringnetwork.org.uk/policy-practice/practice-information>
11. The statistics on looked after children. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fostering.net/about-fostering/statistics-looked-after-children>