

УДК 340.1

История становления государственной политики в области защиты детства и социального обеспечения детей в США

Дородонова Наталия Васильевна

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры истории государства и права,
Саратовская государственная юридическая академия,
410056, Российская Федерация, Саратов, ул. Чернышевского, 104;
e-mail: dorodonovan@gmail.com

Аннотация

Статья посвящена анализу американской системы защиты и социального обеспечения детей в период своего исторического развития с 1875 по 1962 г. Автором рассматривается история реакции государства на жестокое обращение с детьми, описывается процесс становления государственной политики в сфере защиты детства и социального обеспечения детей. Статья содержит анализ нормативно-правового материала и процедур, принятых в США в данной области. Особое внимание уделяется вопросам эффективности решения вопросов по защите детей от жестокого или пренебрежительного отношения на уровне штатов частными благотворительными организациями в сравнении с такими организациями, созданными государственными органами на федеральном уровне, как Детское Бюро, Лига социального обслуживания детей Америки, суды по делам несовершеннолетних. Проведенное автором исследование позволяет сделать вывод о том, что на определенном этапе становления роль федерального правительства США в обеспечении социального благополучия детей приобрела особую важность для совершенствования государственной социальной политики.

Для цитирования в научных исследованиях

Дородонова Н.В. История становления государственной политики в области защиты детства и социального обеспечения детей в США // Вопросы российского и международного права. 2018. Том 8. № 7А. С. 23-28.

Ключевые слова

Несовершеннолетний, государственная политика, законодательство США, фостерная забота, сиротство, жестокое и пренебрежительное отношение к детям, социальное обеспечение детей.

Введение

Дети – это будущее любого сообщества, а защита детства – обязанность, которую разделяют культуры во всем мире. Дети являются наиболее вероятными жертвами всех видов жестокого обращения, включая физическое или эмоциональное.

Очевидно, что почти во всех государствах ответственность за воспитание детей и их подготовку к взрослой жизни выходит за рамки простого родительства и в какой-то степени разделяется всем сообществом в целом. Инвестиции государства в благополучие детей отражены не только в культурных нравах и социальных нормах, но также и в правовых рамках, позволяющих государству вмешиваться в дела семьи в случаях, когда дети подвергаются насилию или пренебрежительному отношению.

Государственная политика в США в области защиты детства с 1875 по 1962 г.

На протяжении всего исторического развития система защита детства в США направлена на улучшение социальных факторов, которые могут способствовать жестокому обращению с детьми, начиная с колониальных времен, когда только зарождались основы политики защиты детей, и заканчивая XX в., когда система благополучия детей полностью сформировалась.

В 1800-х гг. частные религиозные и благотворительные организации стали создавать первые приюты для детей-сирот. Полвека спустя появляется практика размещения сирот в приемных (фостерных) семьях.

К началу 1900-х гг. в штатах принимаются первые законы о предотвращении жестокого или пренебрежительного обращения с детьми. И только в 1875 г. появляется первая в мире организация, полностью посвященная защите детей, – Нью-Йоркское общество по предупреждению жестокого обращения с детьми.

Следует отметить, что до 1875 г. большинство детей в США не были защищены в правовом аспекте, хотя нельзя сказать, что они были полностью лишены правовой помощи. Уголовное преследование с давних пор применяется в США для наказания за жестокое обращение с детьми. Например, в 1810 г. женщина была привлечена к уголовной ответственности за убийство своего новорожденного ребенка. В 1869 г. отец из Иллинойса был осужден за то, что посередине зимы его слепой сын оказался в холодном подвале. Адвокат защиты утверждал, что родители имеют право воспитывать своих детей так, как они считают нужным, однако Верховный Суд штата Иллинойс не согласился с таким доводом и дал разъяснение, согласно которому родительские «полномочия должны осуществляться в рамках разумности и гуманности, а если родитель совершает бессмысленный жестокий поступок по отношению к своему ребенку либо путем лишения свободы такого характера, либо путем бесчеловечного избиения, то закон будет его наказывать» [Finkelman, 1988, 395].

Кроме того, судебное преследование не было единственным способом заботы о детях. Так, например, в штате Массачусетс еще в 1642 г. был принят закон, который предоставил судьям-магистратам право изымать детей у родителей, а в 1866 г. – закон, разрешающий вмешиваться в семьи, в которых «по причине сиротства или пренебрежительного отношения, преступления, пьянства или других пороков родителей ребенок рос без воспитания или контроля, а также в обстоятельствах, подвергающих ребенка праздной и распутной жизни» [McGowan, 2010, 32].

Очевидно, что до более широкого распространения деятельности неправительственных организаций по защите детей, начавшегося с 1875 г., на ранних этапах вмешательство носило случайный характер и несовершеннолетние не были защищены в том масштабе, как в настоящее время, хотя и предпринимались попытки оказать посильную помощь.

Защита детей в организованной форме появилась в результате спасения в 1874 г. девятилетней Мэри Эллен Уилсон, которая проживала со своими опекунами в Нью-Йорке. Ее постоянно избивали и унижали. Религиозный миссионер, узнав о бедственном положении ребенка, решил его спасти. Он обратился в полицию, но ему отказали в расследовании, а у благотворительных организаций не было полномочий для вмешательства в дела семьи. В то время еще не существовало такого понятия, как органы опеки и попечительства, а до создания суда по делам несовершеннолетних оставалось еще четверть века. В конце концов, миссионер обратился за советом к Г. Бергу, основателю Американского общества по предупреждению жестокости к животным. Г. Берг попросил своего юриста Э. Джерри придумать юридическую схему спасения ребенка. Адвокат решил применить вариант судебного приказа *habeas corpus* с целью изъятия Мэри Эллен у ее опекунов. После спасения девочки Г. Берг и его юрист решили создать неправительственное благотворительное общество по защите детей, и таким образом было создано Нью-Йоркское общество по предупреждению жестокого обращения с детьми, первая в мире организация, полностью посвященная защите и охране детства [Myers, 2008, 452]. Новости о создании Общества быстро распространились, и к 1922 г. около 300 неправительственных обществ по защите детей были созданы на всей территории США. Несмотря на то, что их насчитывалось достаточно много в XX в., многие города и сельские районы не имели возможности обращения в такие организации. Для большинства детей, подвергшихся насилию, или безнадзорных детей помощь приходила от соседей, полиции и суда.

По мере появления неправительственных обществ по защите детей по всей стране возникло еще одно важное нововведение – суд по делам несовершеннолетних (ювенальный суд). Первый в мире суд по делам несовершеннолетних был создан в Чикаго в 1899 г. Практика создания таких судов быстро распространилась, и к 1919 г. во всех штатах появились свои суды. Хотя создававшиеся суды по делам несовершеннолетних занимались в первую очередь несовершеннолетними правонарушителями, они также обладали юрисдикцией для принятия мер в случаях жестокого или пренебрежительного обращения с детьми. В настоящее время суд по делам несовершеннолетних является важной частью ювенальной системы США.

В начале XX в. все чаще начинают звучать призывы к тому, чтобы перевести сферу защиты детей из неправительственных организаций на государственный уровень. Этот призыв совпал с повышением роли федеральных правительственных органов власти в сфере социального обеспечения в целом.

До XX в. в США существовало относительно мало департаментов социального обеспечения на федеральном уровне, в основном свои департаменты социального обеспечения, здравоохранения и труда штаты создавали на местном уровне. Что же касается федерального правительства, то до 1935 г. Вашингтон играл незначительную роль в политике и финансировании социального обеспечения детей.

Существенный вклад в развитие системы детского благополучия в XX в. внесла первая конференция Белого дома по проблемам детей, состоявшаяся в 1909 г. и постановившая, что дети не могут быть изъяты из семей только по причине бедности семьи.

В 1912 г. была создана первая федеральная структура Детское Бюро (или Бюро по делам детей) – Children's Bureau), что, в свою очередь, стало признанием Конгресса того, что именно

федеральное правительство в США несет ответственность за благополучие детей. Создание Детского Бюро привело к принятию Закона Шеппарда-Таунера, согласно которому с 1921 по 1929 г. стало выделяться федеральное финансирование на медицинское обслуживание матерей и их младенцев. В 1921 г. была основана Лига социального обслуживания детей Америки (The Child Welfare League of America), основной функцией которой стало информирование общественности по вопросам усыновления.

Однако именно Великая депрессия 1930-х гг. стимулировала возвышение роли федерального правительства в области социального обеспечения детей. В 1935 г. в рамках Нового курса президента Рузвельта по спасению страны от экономического разорения Конгресс принял Закон о социальном обеспечении, который предусматривал оказание помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, и разрешил получение федеральных денежных субсидий организациям по защите детей. Кроме того, в законе была прописана норма, уполномочивавшая Детское Бюро США сотрудничать с органами социального обеспечения в создании, расширении и укреплении органов социального обеспечения детей преимущественно в сельских районах для защиты детей-сирот, безнадзорных, беспризорных детей или тех, которым угрожает опасность стать правонарушителями. Данная норма имела огромное значение для становления органов социального обеспечения детей и в конечном счете привела в 1970-х гг. к укреплению роли федерального правительства в области защиты детей от жестокого или пренебрежительного обращения.

Великая депрессия 1930-х гг. и принятый закон ускорили окончание эпохи неправительственных частных благотворительных обществ, занимавшихся проблемами детей. В 1930-х и 1940-х гг. многие общества закрылись, в некоторых местных общинах функция защиты детей перешла к судам по делам несовершеннолетних или полиции.

К 1967 г. почти все штаты в США приняли законы, передававшие ответственность за защиту детей государству. Однако ни на государственном, ни на местном уровне еще не существовало четкой структуры системы органов, отвечающих за защиту и социальное обеспечение детей.

В 1962 г. Конгресс принял поправки к Закону о социальном обеспечении 1935 г., которые впервые определили органы по защите детства как часть системы благополучия детей, способствовали расширению государственных органов социального обеспечения детей. В том же году федеральное Детское Бюро провело два совещания по вопросу оказания эффективной помощи штатам при реагировании на случаи жестокого обращения с детьми. Участники совещаний рекомендовали штатам принять законопроекты, требующие от врачей сообщать о подозрениях в жестоком обращении с детьми в полицию или в органы социального обеспечения детей, и к 1967 г. всеми штатами были приняты такие законы.

Заключение

В США высока ценность неприкосновенности частной жизни и родительских прав. Законодательная политика поддерживает право семей воспитывать своих детей в соответствии с их собственными ценностями и требует доказательств в случае опасности или причинения вреда, прежде чем государство может нарушить сферу неприкосновенности с целью защиты несовершеннолетнего.

Исторически так сложилось в США, что отдельные штаты проводили собственную политику в сфере защиты детей. Действительно, на определенном этапе становления в соответствии с Конституцией США роль федерального правительства в обеспечении

социального благополучия детей была достаточно ограничена, однако на современном этапе важность развития и совершенствования государственной социальной политики усиливается, поскольку в федеральное законодательство вносятся новые поправки, подчеркивающие все большую ответственность государства и штатов в решении проблем, касающихся защиты и социального обеспечения детей.

Библиография

1. Duquaine-Watson J.M. Sheppard-Towner Maternity and Infancy Protection Act of 1921 // The social history of the American family: an encyclopedia. SAGE Publications, 2014.
2. Finkelman P. (ed.) Free blacks, slaves, and slaveowners in civil and criminal courts: the pamphlet literature. New York: Garland, 1988. 642 p.
3. Gerber D.E. Understanding contemporary health and welfare services: the Social Security Act of 1935 and the Public Health Service Act of 1944 // Nursing outlook. 1995. Vol. 43. No. 6. P. 266-272.
4. Lopez E.A. Constitutional background to the Social Security Act of 1935 // Social security bulletin. 1987. Vol. 50. No. 1. P. 5-11.
5. McGowan B.G. A historical perspective on child welfare // From child welfare to child well-being: an international perspective on knowledge in the service of policy making. New York: Springer, 2010. P. 25-47.
6. Moehling C.M., Thomasson M.A. The political economy of saving mothers and babies: the politics of state participation in the Sheppard-Towner Program // Journal of economic history. 2012. Vol. 72. No. 1. P. 75-103.
7. Myers J.E.B. A short history of child protection in America // Family law quarterly. 2008. Vol. 42. No. 3. P. 449-463.
8. Quadagno J.S. Welfare capitalism and the Social Security Act of 1935 // American sociological review. 1984. Vol. 49. No. 5. P. 632-647.
9. Schlesinger E.R. The Sheppard-Towner era: a prototype case study in federal-state relationships // American journal of public health. 1967. Vol. 57. No. 6. P. 1034-1040.
10. Siefert K. An exemplar of primary prevention in social work: the Sheppard-Towner Act of 1921 // Social work in health care. 1983. Vol. 9. No. 1. P. 87-103.

The history of the formation of state policy in the field of child protection and social security of children in the USA

Nataliya V. Dorodonova

PhD in Law,
Associate Professor at the Department of the history of state and law,
Saratov State Academy of Law,
410056, 104 Chernyshevskogo st., Saratov, Russian Federation;
e-mail: dorodonovan@gmail.com

Abstract

The article aims to carry out an analysis of the child welfare system in the USA during the period of its historical development from 1875 to 1962. The author of the article makes an attempt to examine the history of the country's response to child abuse and neglect, to describe the process of the formation of the state policy of the USA in the sphere of child protection and social security of children and to reveal the evolution of this process – from private charitable societies to state organisations. The article also analyses the legislation and procedures used in the USA in this area. The author pays special attention to the issues of the effectiveness of solving problems of the protection of children from abuse and neglect by private charities at the level of states in comparison with such organisations as the Children's Bureau, the Child Welfare League of America and juvenile

courts at the federal level. The results of the conducted research allow the author to conclude that the role of the U.S. federal government in ensuring child welfare acquired special importance for the improvement of the state social policy of the USA at a certain stage of its development.

For citation

Dorodonova N.V. (2018) Istoriya stanovleniya gosudarstvennoi politiki v oblasti zashchity detstva i sotsial'nogo obespecheniya detei v SShA [The history of the formation of state policy in the field of child protection and social security of children in the USA]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 8 (7A), pp. 23-28.

Keywords

Minor, state policy, U.S. legislation, foster care, orphanage, child abuse and neglect, social security of children.

References

1. Duquaine-Watson J.M. (2014) Sheppard-Towner Maternity and Infancy Protection Act of 1921. In: *The social history of the American family: an encyclopedia*. SAGE Publications.
2. Finkelman P. (ed.) (1988) *Free blacks, slaves, and slaveowners in civil and criminal courts: the pamphlet literature*. New York: Garland.
3. Gerber D.E. (1995) Understanding contemporary health and welfare services: the Social Security Act of 1935 and the Public Health Service Act of 1944. *Nursing outlook*, 43 (6), pp. 266-272.
4. Lopez E.A. (1987) Constitutional background to the Social Security Act of 1935. *Social security bulletin*, 50 (1), pp. 5-11.
5. McGowan B.G. (2010) A historical perspective on child welfare. In: *From child welfare to child well-being: an international perspective on knowledge in the service of policy making*. New York: Springer, pp. 25-47.
6. Moehling C.M., Thomasson M.A. (2012) The political economy of saving mothers and babies: the politics of state participation in the Sheppard-Towner Program. *Journal of economic history*, 72 (1), pp. 75-103.
7. Myers J.E.B. (2008) A short history of child protection in America. *Family law quarterly*, 42 (3), pp. 449-463.
8. Quadagno J.S. (1984) Welfare capitalism and the Social Security Act of 1935. *American sociological review*, 49 (5), pp. 632-647.
9. Schlesinger E.R. (1967) The Sheppard-Towner era: a prototype case study in federal-state relationships. *American journal of public health*, 57 (6), pp. 1034-1040.
10. Siefert K. (1983) An exemplar of primary prevention in social work: the Sheppard-Towner Act of 1921. *Social work in health care*, 9 (1), pp. 87-103.