образования и отношений местного самоуправления в Российской Федерации по пути строительства кампусов-муниципалитетов обусловливает необходимость реализации масштабной государственной молодежной, социально-экономической, инновационной политики и взаимодействия с международными институтами и организациями в области научного, культурного, образовательного сотрудничества.

Опека несовершеннолетних: административный контекст

Юлия ЧЕРЁМУХИНА – кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного строительства и права Воронежского филиала РАГС

Сложная демографическая ситуация в стране, бедственное положение безнадзорных и беспризорных детей, не нуждающаяся в особых доказательствах неэффективность деятельности в отношении социальной безопасности несовершеннолетних диктуют необходимость внесения изменений в систему государственного управления. Несовершеннолетние граждане стали самостоятельным субъектом административного права и объектом государственного управления, что требует разработки комплексного научного знания, подчиненного следующей системе.

1. Структура собственно управленческого процесса, которая обеспечивает «достижение поставленных задач и качественное осуществление управленческих функций, ибо она связывает в единое целое при помощи управляющего воздействия (прямых и обратных связей) субъекты и объекты управления» [1].

2. Система органов государственного управления, реализующих функцию охраны материнства, отцовства и детства.

3. Правовое положение несовершеннолетних детей в России как объекта административной опеки российского государства.

Научная и практическая целесообразность признания существования правового института административной опеки несовершеннолетних заключается в формировании комплексного, системного подхода к регулированию общественных отношений с участием детей и к наиболее адекватному отражению в законодательстве их интересов. Обилие законодательных актов и «разбросанность» прав ребенка по различным отраслям, которым свойственны административно-правовые методы правового регулирования, затрудняют системное представление данной сферы. Такое представление позволило бы использовать гибкие варианты воздействия на социальные процессы с ориентиром на интересы несовершеннолетних, раскрыть возможности в разработке государственной семейной политики, поскольку от правильного выбора регуляторов и меры их соотношения зависит состояние социальной сферы. Произвольный выбор регуляторов и их несбалансированность приводят к нестабильности и неэффективности правового регулирования.

Правовой институт административной опеки несовершеннолетних необходимо увязывать с теорией государственного уп-

равления. Будучи государствоведческой и административно-правовой дисциплиной, обладающей некоторой степенью абстрактности, она рассматривает государственное управление в качестве комплексного, единого, системного образования. Тем самым становится возможным определить место выделяемой нами деятельности органов исполнительной власти в общем объеме государственного управления и ее структуру.

Государственное управление в отношении социальной безопасности несовершеннолетних подчинено отраслевому принципу, что приводит к следующим негативным явлениям: межведомственная разобщенность в организации деятельности; различные формы коррекции, подменяющие профилактическую работу с подрастающим поколением и семьей; отсутствие эффективно действующей и целесообразно организованной реабилитационной системы; отсутствие организованной поддержки общественных инициатив, деятельности негосударственных организаций в защите детства и семьи и т.п. [2]

На наш взгляд, управленческая функция в отношении несовершеннолетних в широком смысле должна осуществляться путем управляющего воздействия в рамках административной опеки, включающей систему средств воздействия, выходящих за границы какой-либо одной отрасли государственного управления: социальная (семейная) политика; правовые акты; правовая идеология; научные концепции.

Правовая политика государства, представляющая собой «комплекс целей, мер, задач, программ, установок, реализуемых в сфере действия права и посредством права» [3], выступает определяющей категорией деятельности государственных органов в обозначенной области общественных отношений.

Законодательство, регламентирующее семейную и социальную политику российского государства на федеральном и региональном уровнях, исходит как от представительных (законодательных) органов, так и от исполнительных – в границах, обозначенных законом. Критерий для выделения в понятии «социальная политика» сферы деятельности органов исполнительной власти, ограниченной категорией «семья» («семейная политика»), во многом субъективен и может быть оправдан только одним – существованием имеющих первостепенное значение интересов ребенка, которого невозможно рассматривать вне семьи или иной заменяющей семью формы.

В общем объеме регулирующего административно-правового воздействия равные места занимают законы и подзаконные нормативно-правовые акты, определяющие комплекс целей, мер, задач, программ, установок. Соответственно происходит слияние первого и второго уровней воздействия, поскольку правовая политика реализуется в форме права и посредством права, фактически образуя новый структурный элемент российского законодательства (некоторые ученые называют его «ювенальное право» [4]).

В России нет специального закона о правах ребенка, хотя 10 лет назад Российский детский фонд и НИИ детства подготовили проект такого закона, который был представлен на рассмотрение Федеральному собранию РФ. Во второй главе Конституции РФ права ребенка в России отождествляются с правами человека и гражданина. Для эффективного регулирования правового статуса такого специфического в политическом, материальном и процессуальном плане субъекта необходимы специальный закон и соответствующее законодательство.

В законодательстве права ребенка нашли закрепление в федеральных законах от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», от 28.06.1995 № 98-ФЗ «О

государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений», от 24.06.1999 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», Законе РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании», других законах, указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, актах иных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления.

Системообразующим нормативно-правовым актом выступает Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». Он устанавливает цели и принципы государственной политики в области защиты прав детей.

Государственная политика в области опеки несовершеннолетних получает идеологическое обоснование через следующие положения: улучшение положения детей в Российской Федерации, в том числе одаренных детей, детей-инвалидов, детей-сирот, детей, оставшихся без попечения родителей, несовершеннолетних, оказавшихся в трудной жизненной ситуации; стабилизация семьи как социального института; снижение численности безнадзорных детей; сокращение числа правонарушений несовершеннолетних; расширение сети специализированных учреждений для несовершеннолетних, нуждающихся в социальной реабилитации; предупреждение социального сиротства, создание условий для развития детей-сирот в семьях различного типа; увеличение количества детских реабилитационных центров для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями; развитие системы выявления и поддержки одаренных детей.

Поскольку мы поднимаем вопрос о социальной безопасности несовершеннолетних граждан как цели государственного управления, разговор идет об общечеловеческих ценностях, составляющих фундамент действующей Конституции РФ и способствующих надлежащему формированию системы исполнительной власти государства и конструированию законодательства в исполнительной сфере. По мнению В.В. Полянского, «…несомненно, придание какой-либо категории ценностного характера способствует усилению целенаправленной деятельности всех механизмов государства, в том числе и исполнительной власти, в рамках которой отношения регулируются по преимуществу административным правом»[5]. Это позволяет «определить идеолого-правовой аспект содержания административно-правового регулирования, в том числе систему объектов административно-правовой защиты» [6] и охраны (несовершеннолетних граждан. – *Ю.Ч.*). При этом следует подчеркнуть, что права и свободы личности (ребенка), ее интересы, не являясь материальными объектами административно-правового регулирования, в специальной юридической литературе рассматриваются, как правило, в качестве вторичных объектов правового регулирования в административно-правовой сфере, т.е. как объекты управления. Ю.А. Тихомиров констатирует, что «признание подобных объектов управления (соответственно административно-правового регулирования и административно-правовой защиты) должно, конечно, сопровождаться оговорками, что они включаются в процесс управления постольку, поскольку опосредованы общественными отношениями, связями между людьми» [7].

Научные концепции как средство, составляющее управляющее воздействие на несовершеннолетних граждан, обладают пока не только небогатой историей, но и нешироким диапазоном и могут быть сведены к следующим группам: 1) правовое регулирование статуса ребенка в Российской Федерации (конституционно-правового, семейно-правового); 2) охрана; 3)

защита: ювенальные технологии; 4) гарантированность и обеспечение.

Социально-экономические процессы как объект воздействия требуют новых способов и институтов управления и регулирования. Появляются новые цели, ценности и приоритеты, круг участников расширяется, граждане и организации как традиционные объекты этого воздействия играют все более заметную роль [8]. Специфика управляющего воздействия (социальная и семейная политика) и объекта управления (семья и несовершеннолетние граждане) позволяет утверждать, что систему понятий теории государственного управления можно дополнить следующими.

1. «Направление государственного управления» – часть области государственного управления (в нашем случае – социально-культурной), сгруппированная по признаку основного назначения отраслей государственного управления, объединенных общностью объекта управления (несовершеннолетние граждане).

2. «Административная опека несовершеннолетних как направление государственного управления» – комплексное понятие, включающее в себя систему звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления – несовершеннолетние граждане, и государственную управленческую деятельность, подчиненную целям и задачам семейной и социальной политики российского государства.

3. «Социальная безопасность несовершеннолетних» – обеспечение основ безопасности жизнедеятельности несовершеннолетнего как отдельного индивида, так и в сфере его семьи и общества в целом.

Литература

1. *Стрилов Ю.Н.* Административное право: В 2 ч. Ч. 1: История. Наука. Предмет. Нормы. Воронеж, 1998. С.154.
2. *Дубровин Ю.* Детская беспризорность и безнадзорность и пути их ликвидации // Государственная служба. 2006. № 3.
3. *Матузов Н.И.* Право и политика в их взаимодействии // Российская правовая политика. Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2003. С.29.
4. *Борисова Н.Е.* Ювенальная юстиция в России: проблемы становления. М., 1999.
5. *Галлиган Д., Полянский В.В., Стрилов Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С.151.
6. *Дилтшевский П.В.* Проблемы определения личной безопасности в системе объектов административно-правовой защиты // Государство и право. 2004. № 9. С.35.
7. *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 51.
8. *Тихомиров Ю.А.* Современная теория административного права // Государство и право. 2004. № 11. С.10-18.

Семья глазами детей

Татьяна СИДОРОВА – кандидат исторических наук,
вице-президент Экологической женской ассамблеи

Насколько велика потребность детей в семье? А может быть, дети просто вынуждены терпеть своих родителей, хотя бы потому, что зависят от них, пока не подрастут? Если учесть, что миллионы ребятишек убежали из дома, и эта армия сирот при живых родителях постоянно пополняется новыми «гаврошами», лишенными крова и заботы,