РОССИЙСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОЦИАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ (МГСУ).

На правах рукописи

КРАСНОВА Валентина Юрьевна

ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА ПО ЗАЩИТЕ ДЕТСТВА: ОРГАНИЗАЦИОННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Москва – 2004

Работа выполнена на кафедре политологии и политической психологии Российского государственного социального университета (МГСУ)

Научный руководитель: доктор политических наук
Капицын Владимир Михайлович

Официальные оппоненты: доктор политических наук,
профессор Климантова Галина Ивановна

кандидат политических наук,
доцент Ларионов Александр Владимирович

Ведущая организация: Московский государственный открытый
педагогический университет им. М.А.Шолохова

Защита диссертации состоится «___» _____ 2004 года в «_14__» часов на заседании диссертационного совета Д. 224.002.02 в Российском государственном социальном университете по адресу: 129256, г. Москва, ул. Вильгельма Пика, д. 4, корп. 2, диссертационный зал

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российского государственного социального университета по адресу: 129256, г .Москва, ул. Вильгельма Пика, д.4, корп.3

Автореферат разослан «__» _____ 2004 года.

Ученый секретарь диссертационного совета
доктор философских наук, профессор Авцинова Г.И.

871239

2005-4
13710

I. Общая характеристика диссертации

Актуальность исследования. Проблемы, связанные с защитой детства, постоянно находятся в центре внимания общества и государства, СМИ и правоохранительных органов, политологов и социологов, историков и юристов, теоретиков и практиков в нашей стране и за рубежом. Голод, болезни, детское рабство, наркомания, сексуальная и экономическая эксплуатация, физическое и психологическое насилие над детьми стали реалиями постсоветской России. Вопросы школьного образования, физического и морального здоровья детей, уменьшения уровня девиантности в поведении несовершеннолетних, устранения беспризорности и безнадзорности детей, нарушений их законных прав приобретают в современной России характер общенациональных проблем, требующих незамедлительного решения. В условиях активизации деятельности террористических организаций проблемы обеспечения безопасности детей вызывают у специалистов, широкой общественности особую тревогу, так как дети все чаще становятся объектами террористических актов

Актуализация проблем детства связана не только с кризисными явлениями в современном российском обществе. Формирование благоприятной экономической, социокультурной, психологической среды для подрастающего поколения всегда должно быть в центре социальной политики государства. Мировая практика красноречиво свидетельствует о том, что в политически стабильных и экономически процветающих странах эти проблемы находятся под контролем государства. В России ликвидация и распад в 90-е годы 20 века многих государственных структур, детских, молодежных организаций, игнорирование государственных бюджетных обязательств по финансированию программ защиты детства привели к тому, что положение детей в современных условиях сравнимо с послевоенным. Роль государства минимизировалась в социализации подрастающего поколения, достойной материальной поддержке семей с детьми, создании адекватных рыночным отношениям условий для обеспечения благосостояния семей на трудовой основе, реализации их основных функций.

В этих условиях теоретическая и практическая разработка проблем детства в России направлена на поиск эффективных путей выхода из социально-политической и духовной ситуации нарастания социальных рисков, стимулирующих негативные изменения в политических институтах, социальной структуре общества, массовом сознании. Политика государства подчас сравнима с деятельностью спасательных служб в чрезвычайных ситуациях. В современных российских условиях девальвировались ценности материнства, отцовства, семьи. Социальная уязвимость детей усиливается деструктивным влиянием социальной поляризации на ценностные ориентации молодежи. Сегодня в стране

БИБЛИОТЕКА
С.Петербург

голод некоторых слоев населения возникает на фоне изобилия, кричащей роскоши других, недофинансирование социальных программ – на фоне повышающихся доходов от продажи нефти. Обострение экологических проблем соседствует с расширяющимся строительством коттеджей на территориях заповедников и заказников, а роскошные презентации культурных и политических событий – с моральной и духовной деградацией, ростом потребления наркотиков и алкоголя, атомизацией общества, эгоцентризмом и равнодушием к будущему. В период политической и социально-экономической трансформации общества резко возрастает роль семьи как института, способного обеспечить ребенку оптимальный образ жизни, трансляцию культурных, духовных традиций, социализацию личности, социальную и психологическую защищенность, стабильность, безопасность.

Дети как социальная группа не могут самостоятельно противостоять угрозам, поэтому требуется их особая защита со стороны многих институтов и прежде всего государства. Состояние детства во многом определяет перспективы развития человеческого потенциала нации. Концептуальному осмыслению политики государства по защите детства, выявлению механизмов ее реализации, путей нейтрализации негативного воздействия социальных рисков на подрастающее поколение, роли институтов гражданского общества в этом процессе необходимо придать приоритетный характер. Политологическое исследование защиты детства выявляет по существу способность общества и государства обеспечить востребованный вариант будущего нации.

Степень научной разработанности проблемы. Анализ имеющейся литературы позволяет констатировать, что существует обширный пласт литературы, посвященной исследованию различных аспектов жизнедеятельности детей. Проблемы семьи, семейной, социальной политики, материнства, отцовства, детства - предмет интереса экономических, исторических, философских, юридических, социологических, психологических, педагогических, медицинских и других наук. Сложность детства как политологического объекта исследования и его комплексный характер обусловливают необходимость вычленения основных направлений его изучения в контексте поставленных нами целей и задач. Теоретико-методологические аспекты социальной политики, ее направления, модели, механизмы реализации анализируются в работах ученых РГСУ[1]. Следует отметить таких исследователей, как В.И.Жуков, Г.И.Авцинова, Г.И.Климантова, Б.И.Краснов, Г.И.Осадчая, С.В.Рогачев, Е.Н.Тарасов, а также работы Т.И.Заславской, С.В.Устименко и др. Положение семьи, детей изучалось

[1] В частности, см.: Социальная политика. Парадигмы и приоритеты /Под ред. В.И. Жукова. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 2000; Социальная политика Московской области на пороге XXI века. М.: Изд-во МГСУ «Союз», 1999.

социологами, демографами, антропологами, которые выходили и на политические аспекты проблемы: А.И.Антонов, И.И.Апарина, Е.Б.Бреева, В.М.Медков, Н.М.Римашевская, Л.И.Рогачева, Е.М.Рыбинский, С.Н.Щеглова и др.[1] В частности, А.И.Антонов дал анализ основных и не основных функций семьи, имеющий важное значение для решения поставленных в диссертации задач. В контексте политологического анализа наибольшую значимость для нашего исследования имеют труды Г.И.Климантовой, посвященные вопросам государственной политики в отношении семьи в период политической и социально-экономической трансформации Российской Федерации.

Детство связано с имманентными рисками, которые усиливаются внешними, в том числе политическими факторами, что важно учитывать в разработке политики государства по защите детства. В изучении социальных рисков достигли интересных и значимых результатов А.П.Альгин, Е.С.Баразгова, З.Бауман, У.Бек, А.Б.Вебер, К.А.Феофанов, Ю.А.Зубок, Н.Л.Смакотина, Р.Г.Яновский и др[2]. Особенно важны в контексте данной диссертации исследования о связи социальных рисков со становлением молодежи (Ю.А.Зубок, В.И.Чупров, К.Уильямс, К.Робертс, Ф.Картмель, А.Фарлонг)[3], с состоянием культуры и нравственности (М.Дуглас, А.Вилдавски, А.Карлсон, Р.Инглхарт, О.Н.Яницкий)[4]. Для классификации ценностей детства и рисков детства автор опирался на работы, раскрывающие уровни (жизненные сферы) самоорганизации человека (Н.Элиас, С.Московичи и др.), политической идентификации и социализац4ии (Э.Эриксон, Дж.Мид, Е.А.Гришина, Г.Г.Дилигенский, Ю.М.Качанов, В.А.Ядов, Б.И.Краснов, В.М.Капицын, О.В.Попова, Н.А.Шматко и др.).

---

[1] Антонов А.И., Медков В.М. Социология семьи. М., 1996; Апарина И.И. Детские проблемы Российской Федерации. М., 1994; Мид М. Культура и мир детства. М., 1988; Римашевская Н.М., Бреева Е.Б. Дети России: социально-экономические проблемы. М., 1994; Рыбинский Е.М. Детство как социальный феномен. М., 1998; Щеглова С.Н. Детство: методы исследования. М., 1999.

[2] Альгин А.П. Риск и его роль в общественной жизни. М., 1989; Бауман З. Глобализация: последствия для человека и общества. М., 2003; Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну /Пер. с нем. М., 2000; Вебер К.А. Устойчивое развитие как социальная проблема: глобальный контекст и российская ситуация. М., 1999; Зубок Ю.А. Риск // Социологическая энциклопедия. В двух томах. /Под ред. В.Н.Иванова. Т. 1. М., 2003; Смакотина И.Л. Основы социологии нестабильности и риска. М., 1999; Феофанов К.А. Социологическая теория риска: в поисках предмета // Социс. 1992. ¹ 10.

[3] Зубок Ю.А. Проблемы риска в социологии молодежи. М., 2003; Roberts K. Youth end Employment in Modern Britain. Oxford. 1995; Чупров В.И., Зубок Ю.А., Уильямс К. Молодежь в обществе риска. М., 2001.

[4] Douglas M., Vildavsky A. Risk and Culture. California. 1982; Douglas M. Risk and Blame: Essays in Cultural Theory. L., 1992; Карлсон А. Общество, семья, личность. Социальный кризис Америки. /Пер. с англ. под ред. А.И.Антонова. М., 2002; Инглхарт Р. Меняющиеся ценности и изменяющиеся общества // Полис. 1997. № 4.

Интересный материал по проблемам социальной и политической идентификации родителей и детей, сознательной и бессознательной социализации, реализации и защите ими своих прав автор почерпнул из работ Ш.Курильски-Ожвена, М.Ю.Арутюняна, О.М.Здравомысловой, Е.А.Гришиной и других[1]. Важны для исследования защиты детства труды, анализирующие проблемы здоровья подрастающего поколения, политику российского государства в области здравоохранения[2]. Анализ статистических данных, научных работ о положении детей, находящихся в сложной социальной ситуации (сироты, беспризорные, безнадзорные, дети вынужденных мигрантов, дети Севера, дети-инвалиды, несовершеннолетние преступники и др.)[3] позволил автору увидеть масштабность и сложность поднятых в диссертации проблем. Несомненный интерес представляют также работы, в которых рассматриваются механизмы защиты прав детей[4]. Изучались также работы о девиантном поведении детей и родителей, ювенальной юстиции[5]. Анализ

---

[1] Курильски-Ожвен Ш., Арутюнян М.Ю., Здравомыслова О.М. Образы права в России и во Франции. М., 1996; Гришина Е.А. Российская молодежь: проблемы с гражданской идентичностью. М., 1998.

[2] Ветров В.П Реализация права детей на медицинскую помощь// Конвенция о правах ребенка и ее реализация в современной России. М., 2001; Журавлева И В Здоровье подростков и окружающий мир. М., 1997; Здоровье детей России /Под ред. А.А.Баранова М., 1999; *Здоровье женщин России: Аналитический доклад Комиссии по* вопросам женщин, семьи и демографии при Президенте РФ. М., 1998; Лешкевич И.А. Перспективные направления организации охраны здоровья детей и подростков г. Москвы. М., 1998.

[3] Журавлев В Л. Обеспечение прав несовершеннолетних в пенитенциарных учреждениях // Конвенция о правах ребенка и ее реализация в современной России. М., 2001; Социализация детей российских мигрантов: Материалы второго междун. круглого стола «Проблемы культурной и психологической адаптации детей мигрантов и беженцев», Москва, 13 апр. 2001 г. М., 2001; Назарова И.Б. Адаптация и возможные модели мобильности сирот. М., 2000; Наркомания в России: угроза нации: Материалы парламентских слушаний в Государственной Думе. М., 1998; Наркомания: ситуация, тенденции и проблемы. М , 1999; Кондакова Е.Г Здоровье населения Дальнего Востока и пути его улучшения. Владивосток, 1999.

[4] Материалы первых общественно-научных чтений по охране прав детей, посвященных памяти Ф.С.Фарберовой. Смоленск, 2003; Конвенция о правах ребенка и ее реализация в современной России. Материалы научно-практической конференции, посвященной 10-летию принятия ООН Конвенции о правах ребенка. М., 2001; Щеглова С.Н. Социология прав человека. М., 1998. Борисова Н.Е., Дмитриева Ю.А. Защита прав ребенка. М., 2000; Бабушкин А.В. Как подростку защитить свои права. М., 2000; Беляева Л.И. Несовершеннолетний в воспитательной колонии: международные стандарты. М., 1998; Маленкова Л.И. Право и подросток. М., 1996; Капицын В.М. Права человека и механизмы их защиты. М., 2003.

[5] См.: Афанасьев В., Гилинский Я. Девиантное поведение и социальный контроль в условиях кризиса российского общества. СПб., 1995; Борисова Н.Е. Права детей и проблемы ювенального права // *Ковенция о правах детей и ее реализация в* современной России. М., 2001; Константиновский Д.Л. Молодежь 90-х:

социальных рисков детства обусловил необходимость обращения к работам, посвященным социальной неопределенности, нестабильности, национальной безопасности[1].

Таким образом, можно констатировать, что в отечественной науке создана определенная база для дальнейшего углубленного изучения политики российского государства по защите детства. Однако сложность и многогранность проблемы, динамизм происходящих в стране социально-политических изменений не позволяют считать исследовательскую работу в этом направлении завершенной.

Основная гипотеза исследования. Существование детей все больше определяется состоянием, которое политологи и социологи обозначают как «общество риска» (У.Бек), «общество всеобщего риска» (В.Н.Кузнецов), «общество великого страха и неуверенности». По мере возрастания рисков и усиления угроз детству требуется целенаправленная политика государства по их минимизации и нейтрализации, планомерная профилактическая работа. Поскольку от развития детей зависит развитие России в настоящем и будущем, ее место в современном мире, постольку и политика государства по защите детства выдвигается в число приоритетных. Важнейшим направлением политики в отношении детства является интеграция и координация под эгидой государства деятельности государственных и общественных, публичных и частных институтов, организаций для выработки механизмов по защите детства и их реализации в общественно-политической практике. Социальная, правовая, экономическая, культурная политика должны быть скоординированы государством для эффективного решения задач защиты детства.

Объект исследования: политика государства по защите детей в России в условиях возрастающих рисков и накопления негативных результатов реформ.

Предмет исследования: анализ механизмов защиты детей, условий их реализации, нейтрализации воздействия социальных рисков на подрастающее поколение для повышения качества их жизнедеятельности.

Цель исследования заключается в разработке концептуальных основ государственной политики в отношении детей путем совершенствования системы механизмов взаимодействия

самоопределение в новой реальности. М., 2000; Мирсагатова С.М. Защита прав детей в процессе формирования государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних // Конвенция о правах детей и ее реализация в современной России. М., 2001; Правосудие по делам несовершеннолетних. Мировая мозаика и перспективы в России. Вып. 2. М., 2000; 2001; Дети и молодежь – будущее России: Матер. науч.-практ конф., г Вологда, 27-29 июня 2002 г. Вологда, 2002.

[1] Антонович И.И. Глобальная цивилизация и асимметричный мир. М.: Наука, 2002; Кузнецов В Н. Культура безопасности. Социологическое исследование. М., 2001; Яновский Р Г Глобальные изменения и социальная безопасность. М., 1999; Возженков А.В. Парадигма национальной безопасности реформирующейся России. М., 2000.

государственных органов, общественных организаций и семьи, исходя из учета всех аспектов национальной безопасности.

В соответствии с указанной целью поставлены следующие задачи:

- исследовать основные направления политики государства по защите семьи и детства, с точки зрения их необходимости для формирования человеческого потенциала нации и национальной безопасности;
- проанализировать функции современной российской семьи, связанные с формированием механизмов защиты детства, использования отечественного опыта нейтрализации социальных рисков;
- выявить влияние рисков детства, их трансформации в современной России, дать их классификацию;
- раскрыть комплексные механизмы, помогающие объединять усилия семьи, общества и государства в защите детства.

Методологическую основу исследования составляют: общенаучные принципы: диалектической логики (противоречия, системности, единство анализа и синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному, всесторонности рассмотрения), принципы всесторонности исследования и дополнительности; формально-логические принципы, общесоциологические принципы: развития и всеобщей связи, объективности и историзма, структурно-функциональный; принципы и методы политической науки (институционализм, постбихевиоризм, компаритивистика), эмпирические методы: наблюдения, анализа статистики и документов. Все это дает возможность вести комплексное исследование состояния детства, материнства, отцовства, семьи, механизмов, защищающих детство, позволяющих использовать междисциплинарные связи политологии, социологии, философии, правоведения, культурологии, истории в исследовании детства.

Теоретической базой работы стали труды отечественных и зарубежных ученых, заложивших фундаментальные основы теории развития семьи и государства, социальной структуры общества, социальных рисков и национальной безопасности, разрабатывающих концепции о сущности семьи и детства как основы воспроизводства и укрепления нации.

Эмпирической базой исследования послужили материалы государственных докладов о положении детей в России, парламентских слушаний, Всероссийского социологического мониторинга по выполнению целевой федеральной программы «Дети России» и составляющих ее подпрограмм, региональных программ «Безопасное материнство», также региональных мониторингов по выполнению целевых программ «Дети Севера», «Дети-сироты», «Дети-инвалиды», регулярного доклада Президенту РФ о выполнении требований Международной Конвенции по правам ребенка. Использовались также государственная статистика, данные конкретных социологических

исследований, правовые акты России и субъектов РФ.

Научная новизна исследования определяется обращением автора к недостаточно изученным аспектам политики государства (федеральной, региональной) по защите детства, оригинальным подходом, основанным на политологическом анализе рисков детства как угрозы национальной безопасности России в условиях политической и социальной трансформации российского общества, тем, что в диссертации:

- исследованы связи социализации детей с политическими институтами, институтами государства и права, показана связь социальной, экономической, культурной, правовой политики в защите детства;
- выработаны основания сферной (уровневой) классификации потребностей и ценностей детства, и соответствующего подхода к политике государства по защите детей;
- разработано понятие «риски детства» и их типология в зависимости от уровней (сфер) самоорганизации людей в российском обществе;
- проанализировано деструктивное воздействие рисков детства на положение семьи и детей в России, обозначены и объяснены эффекты «мультипликации» и «кумуляции» рисков детства;
- показано, что умножение рисков детства и углубление их влияния, проникающего во все сферы общества, ведет к постоянной дестабилизации общества и политизации проблем детства;
- выявлены социальные детерминанты политики государства по защите детства, систематизированы государственные и негосударственные механизмы защиты детства;
- показаны пути интеграции и координации под эгидой политики государства различных механизмов защиты детства в России.

Положения, выносимые на защиту:

1. Политика государства по защите детства опирается на определенный ценностный и институциональный фундамент – систему базовых ценностей и принципов, конституционных норм, гарантий детства, материнства, отцовства, систематизация которых позволяет более целенаправленно строить систему защиты детства как имманентно незащищенного социального состояния, объективированного в жизни многочисленной возрастной когорты детей и родителей. Детство интенционально определяет консенсус в ценностных ориентациях семьи, общества, государства, стремящихся к преемственности поколений общества, передаче социального опыта. Это – гуманитарная основа и основополагающая цель политики государства. В конечном счете, государство существует для того, чтобы люди достойно появлялись на свет, достойно жили в условиях безопасности и устойчивого развития, переходя во взрослое состояние, давали жизнь следующему поколению и

достойно уходили из жизни. Все это, в конечном счете, фокусируется в проблемах детства, заботе общества и государства о детях как будущем благополучного общества.

2. Необходимость изучения защиты детства как политической проблемы вытекает также из явно обозначившейся тенденции умножения социальных рисков детства и углубления их влияния в условиях нестабильного развития, что особенно характерно для России. Систематизация рисков, которым подвергаются ценности детства, становится актуальной научной проблемой. В основу классификации целесообразно положить жизненные сферы (уровни) самоорганизации человека и семьи: естественно-антропологическая, духовно-культурная, агентно-профессиональная. Эти сферы органично включены в существование семьи, первичную социализацию человека, классификацию потребностей, ценностей детства и служат ориентирами для социальной политики.

3. Умножение социальных рисков в обществе несет особо опасные угрозы детям, которые менее всех способны к самозащите. Умножение социальных рисков дает эффекты их мультипликации и кумуляции, значительно осложняющие первичную социализацию, превращающие их в острейшую проблему политики государства, вопрос политической стабильности и национальной безопасности. Учет этих политических по своему значению сдвигов необходим при разработке направлений политики государства по защите детства.

Процесс социально-экономического реформирования в России особенно способствовал глубокому кризису семьи и детства, до основания обнажил необходимость новой политики государства, которая и в рыночных отношениях должна строиться на прочном государственном основании и контроле. Стихия рыночных структур, устранение государственного влияния приводят к тому, что естественно-антропологические ресурсы семьи и детства, прежде всего здоровье, подвергаются нещадной эксплуатации, ведущей к истощению не только потенциала конкретных людей, но и потенциала общества. Показателем истощения естественно-антропологических ресурсов общества является бедственное состояние здравоохранения и здоровья детей в России.

4. Угрозу национальной безопасности создают и духовно-культурные риски, связанные с деградацией системы образования, агрессивным влиянием массовой шоу-продукции, стимулирующей гедонистически-паразитические настроения, нетерпимость к незащищенным, к носителям другой культуры. Молодежь и общество в целом становятся более прагматичными, жестокими, циничными, более беспощадными к слабым[1], что особенно опасно для самой незащищенной части населения – детей, причем не только из бедных семей. Возникает

[1] См.: Куда идет Россия? Альтернативы общественного развития. М., 1995. С. 56-59.

социальное отчуждение и опасный конфликт поколений, которые отличаются от всего, что было раньше. В духовно-культурном плане общество фактически потеряло значительную часть молодого поколения, социализировавшегося в 1990-е гг. Происходит деформация формирования агентно-профессиональных (трудовых, деловых) ресурсов детей, и особенно у родителей, стимуляция потребностей которых подпитывается детьми. Все это серьезно деформирует социализацию поколения детей 2000-х гг.

5. Важнейшим направлением совершенствования защиты детей становится обеспечение позитивного взаимодействия социальной, экономической, культурной, правовой политики государства в отношении семьи и детства, систематизация, классификация, интеграция и координация всех механизмов защиты детства. Слабое взаимодействие, разобщенность семейных, частных, корпоративных, общественных, государственных механизмов – одна из причин, не позволяющая более продуктивно использовать имеющиеся механизмы, а также потенциальные финансовые, материальные, кадровые ресурсы, которые могут быть выделены в дальнейшем. Так несовершенство правовой политики приводит к выхолащиванию социальной политики. Несовершеннолетний, совершающий кражу незначительных размеров, может оказаться вычеркнутым из нормальной жизни и превратиться в ресурс деструктивных сил, криминальных группировок. Или установившиеся правила статистики перинатальной смертности скрывают ухудшающееся положение с правами детей и правовой политике. Слабо используются механизмы усыновления и другие формы, заменяющие биологическую семью.

6. Политика государства по защите детства значительно выиграет от изменения правового и социального статуса детства, если на основе законодательства и федеральных целевых программ, новой Концепции здравоохранения, Концепции национальной безопасности, Концепции образования признать детей группой риска и приоритетным объектом социальной, экономической, культурной и правовой политики. Это соответствовало бы международным конвенциям и позволило реализовать Национальный план действий в отношении детей, реально перейти к интеграции и координации всех механизмов защиты детства, приостановить тенденции мультипликации и кумуляции рисков детства, предотвратить демографическую катастрофу и скатывание России в разряд государств, будущее которых чревато полной потерей суверенитета.

Теоретическая и практическая значимость диссертации. Результаты исследования могут применяться при разработке и корректировке социальных программ по защите детства, правовой и социальной политики на уровне муниципальных образований и регионов, при чтении курсов лекций по политологии, социальной политике,

правоведению. Автор применяла положения диссертации при проведения эксперимента «Молодежное правительство Московской области», где выступала в качестве дублера, курирующего молодежную политику. Результаты диссертации также применялись для разработки региональных программ по защите детства и организации работы комиссии по детскому благосостоянию при Совете Федерации Федерального Собрания РФ.

Апробация работы. Результаты исследования представлялись автором на ежегодных научно-практических конференциях «Наука – сервису» (в Московском государственном университете сервиса, Черкизово, Моск. обл., 1997-2002 гг.), «Конвенция о правах человека и ее реализация в современной России» (Москва, 1999 г.), «Международное усыновление: проблемы правового и психолого-педагогического сопровождения детей-граждан РФ в семьях иностранных граждан» (Сочи, 2001).

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии.

II. Содержание диссертации

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, оценивается степень научной разработанности проблемы, выделяются объект и предмет, формулируются цель и задачи исследования. Раскрываются методологическая основа, научная новизна, теоретическая и практическая значимость полученных результатов.

В **первой главе** «Детство и его место в социально-политической жизни общества» автор последовательно рассматривает трактовку детства разными научными дисциплинами (антропологией, социологией, правоведением, психологией) и особенности политологического подхода к детству. Автор анализирует определения данного понятия в социальной антропологии (одно из универсальных состояний в процессе овладения культурными навыками), возрастной психологии (как начальный возрастной период жизни человека, когда складывается характер и индивидуальные особенности поведения), социологии (структурный элемент общества, выполняющий, прежде всего, функции первичной социализации с помощью семьи и других социальных институтов).

Понятие «детство» приобретает междисциплинарный характер как имманентно незащищенное социальное состояние, объективированное в жизни многочисленной возрастной когортой детей и родителей. В диссертации обосновывается необходимость политологического исследования детства. В политологии детство – сфера жизни, на которую направлена политика государства, один из приоритетов последней, неразрывно связанный с семьей, опекой, попечительством, социальной защитой, особыми мерами безопасности). Выявляется содержание понятия «политика государства по защите детства» и его соотношение с понятиями

«социальная политика» и «правовая политика». Дан сравнительный анализ соответствующих трактовок в политологической и социологической литературе, отмечена плодотворность определений социальной политики у различных исследователей. Показано значение научных исследований семейной политики Климантовой Г.И. и др. авторами.

На основе анализа научной литературы и документов политика государства по защите детства определяется как научно выверенная система программных мероприятий и внеплановых ситуационных реагирований, подкрепляемых социальными и правовыми гарантиями в виде скоординированных и легитимированных позиций органов власти, комплексных институтов, обеспечивающих механизмы, способные поддерживать нормальные условия детства (здравоохранение, образование, воспитание, коррекцию трудновоспитуемых, подростковая занятость и т.д.), прогнозировать их развитие, а также осуществлять контроль за использованием ресурсов. Политика государства направлена на интеграцию разноуровневых управленческих воздействий, обеспечивающих солидарную поддержку обществом детства как состояния жизнедеятельности многочисленной социальной группы, наиболее подверженной социальным рискам.

Особенности такой политики заключаются в том, что, во-первых, она направлена на субъект-адресат, который стремительно развивается; во-вторых, дети – субъект, который не является еще сформировавшейся и саморегулирующеся системой, не способен организовываться для самозащиты от рисков; в силу этого, в-третьих, ошибки политики в отношении детей отзываются наиболее болезненно; поэтому, в-четвертых, в такой политике важное место должны занимать планирование и профилактика для предупреждения и эффективного реагирования на потенциальные и реальные социальные риски, нейтрализации последних, охраны законных прав и интересов, защиты нарушенных прав детей.

Политологическое исследование направлено на разработку, принятие и реализацию политических программ по созданию условий и механизмов защиты для системы нормальной первичной социализации детей. Политология должна исследовать причины кризисов социальной политики в отношении детей, вести поиск выходов из критических состояний такой политики. В то же время детство начинает интересовать политологов и как возрастная когорта, проходящая, в том числе и первичную политическую социализацию, заключающуюся в подготовке будущих взрослых членов общества к дальнейшей социально-политической жизни.

В диссертации последовательно анализируются разные критерии состояния детства: временные рамки; формирование определенного опыта, знаний и практических навыков, физических и психических свойств, позволяющих перейти из детства в состояние взрослых. Анализируются понятия, уточняющие состояние детства: «неполная

дееспособность», «малолетство», «несовершеннолетие», «культурно-исторические типы детства», «способность включаться в систему морального и правового регулирования поведения», «готовность нести ответственность за проступки и преступления». Обосновывается необходимость комплексного подхода к анализу детства, учитывающего различные периоды и факторы становления его субъекта: физиологические, психологические, политико-гражданские, образовательные, юридические, экономические, духовно-культурные. Отмечается объективное расхождение правовой, культурной, социальной, экономической политики по отношению к детству. В правовой политике в 90-е гг. снизился возрастной порог ответственности несовершеннолетнего с 15 до 14 лет. Культурная политика в России, вслед за европейской, декларирует признание необходимости благоприятных условий первичной социализации до 18 лет. Появляются механизмы, смягчающие такие расхождения: во Франции развита ювенальная юриспруденция, в Италии вводится обязательное практически бесплатное среднее образование до 18 лет. Но в России подобные механизмы советского периода разрушаются, современные российские подходы ужесточаются, а предполагаемые социальные амортизаторы находятся в стадии формирования.

В диссертации показано, что для политолога дети выступают не только как объект политики. Отмечая вклад в изучение данных проблем Е.М. Рыбинского, Б.С. Павлова и др. авторов, диссертант выявляет неразрывную связь институционализации детства с социальными институтами (семья, детская медицина, дошкольные учреждения, школа, трудовое воспитание детей, организация досуга и т.д.), важными для политологического анализа. Через них субъектные особенности детства с его интенсивной социализацией, развитием многих необходимых для жизни способностей, подготовкой к ответственной жизненной позиции трансформируются в потребности и интересы, оказывающие прямое влияние на взрослых, а через них опосредовано на политику.

Детство в диссертации рассматривается в нескольких политических аспектах. Во-первых, как период развития, в котором в сознание социализирующегося индивида впервые входят понятия политики: «гражданин», «государство», «президент», «права», «обязанности» и др. Во-вторых, как опосредованное субъектное воздействие, требующее приоритета государственной политики. Через призму детства многие граждане воспринимают как политические вопросы школу, здравоохранение, экологию, экономику, масс-медиа, искусство, местное самоуправление, потребительский рынок и т.д. В-третьих, детство рассмотрено как интегратор общества и государственной политики в плане обостренной всеобщей артикуляции и агрегирования интересов вокруг проблемы национальной безопасности и личной безопасности. И, наконец, в-четвертых, из всех социальных групп в современных процессах модернизации, распада государств, глобализации наиболее серьезные

испытания выпадают на долю детей, в силу естественно-антропологических оснований не способных самостоятельно реализовать права и способы самозащиты. Государственная политика должна распознавать социальные риски детства и находить адекватные ответы на них в интересах детей, используя для этого все государственные и негосударственные механизмы.

С этой целью анализируются концепции потребностей, дается авторская классификация потребностей, ценностей и социальных рисков детства, исходя из таких оснований как жизненные сферы (уровни) саморганизации и идентификации детей. Так выявляется не только социологический, но и политологический подход к первичной политической социализации детей и в новом свете видится воздействие государства на жизненные сферы детства, обеспечивается классификация рисков детства. Классификация ценностей, сохранение и развитие которых ставится под вопрос такими рисками и угрозами, позволила систематизировать направления государственной политики и интегрированные политикой механизмы охраны и защиты детства. Детство – структурный элемент общества, который, хотя и ограничен временными рамками, но интенсивно воспроизводит естественно-антропологические, духовно-культурные, и агентно-профессиональные основания (жизненные сферы) развития общества. С учетом этого можно выделить естественно-антропологические ценности (здоровье, жизнь, питание, жилище, экология и др.), духовно-культурные ценности (образование, воспитание, информатизация, нравственные ориентиры, религиозные предписания и др.), агентно-профессиональные ценности (способность к трудовой деятельности, возможность выбора вида профессиональной деятельности).

Классификация ценностей детства позволило выявить, интерпретировать, систематизировать социальные риски детства: 1) естественно-антропологические риски, связанные с обнищанием населения, а соответственно с кризисом семьи, особенно кризисом материнства: ухудшение питания детей и молодых матерей, снижение рождаемости, неполные семьи, социальное сиротство, ухудшение здоровья детей, в том числе и возрастание среди них удельного веса инвалидов, в целом убыль населения и старение российского общества; 2) духовно-культурные риски, связанные, прежде всего, с кризисом системы воспитания: сужение возможностей детей получать полноценное образование, снижение качества образования в целом, разрушение традиционных духовных устоев, снижение контроля родителей, школы, детских учреждений за воспитанием детей, расширения источников травмирующей детскую психику информации, расширение сфер морально опасного досуга; 3) агентно-профессиональные риски, связанные в значительной степени с кризисом социальной политики и такого института как *отцовство* в связи с безработицей родителей и нещадной

эксплуатацией работников, расширением морально опасных сфер занятости и досуга детей (детская проституция и порнография, нерегулируемая государством трудовая эксплуатация детей), разрушением системы профессиональной подготовки).

Ослабление защиты детства в период становления рыночных отношений привело к эффекту мультипликации рисков: различные виды рисков, воздействуя друг на друга, стали множиться и распространяться территориально, порождая новые риски. Проявился также кумулятивный эффект – своеобразное сложение и умножение проявления рисков, приводящее в разных сферах и на разных территориях России к катастрофическому положению детей. Мультипликация и кумуляция рисков детства проявились, например, через социально-психологический механизм социальной депривации. Причем, все ее разновидности – абсолютная, относительная, культурная – имеют выход в политическую плоскость. Автор отмечает, что мультипликация и кумуляция рисков неизбежно ведет к их политизации, т.е. к возрастанию объема таких элементов явления, которые требуют ускоренного и масштабного вмешательства государства, координации усилия многих государственных и негосударственных институтов. Это вмешательство на современном этапе должно носить мобилизационный характер, т.е. мобилизовать все общество на борьбу с этими проблемами, т.к. существование живущих детей не способствует нормальному выживанию и пополнению дееспособного и трудоспособного населения России. Поэтому перестройка государственной политики по защите детства ставится как вопрос выживания российского общества, т.е. национальной безопасности.

Во **второй главе** диссертации «Основные направления государственной политики по защите детства» анализ концентрируется на поддержке семьи, охране здоровья, образовании и воспитании детей, государственной поддержке детей, находящихся в особо сложных обстоятельствах.

Поддержка семьи государством рассматривается как базовое условие формирования благоприятных условий социализации детей и защиты детства в целом. С этой целью анализируется состояние разработки проблем института семьи в современной России, сопоставляются положения о «кризисе» семьи (Н.М.Римашевская, В.Н.Архангельский, В.М.Медков) и об «эволюции семьи» (С.И.Голод). По мнению диссертанта, логика Голода С.И. не учитывает масштабы разрушения социальной сферы в России и угроз национальной безопасности, с одной стороны, и, с другой, то, что роль семьи с детьми даже при ее деформации общество пытается компенсировать и воспроизводить в разных суррогатных (тем не менее, необходимых) формах (приемные и патронажные семьи, усыновление, дома семейного типа и др.). Функция семьи в отношении детей всегда как необходимая и неизбежная воспроизводится в другой, хотя и вынужденной, суррогатной форме. Из

этого следует, что значение семьи сохраняется, необходимо вести серьезную государственную семейную политику, помогать моногамной детной семье, многодетным семьям, а также и неполным семьям. Ведь суррогатные формы могут только частично компенсировать недовыполнение функций при деформации семьи и несколько снизить остроту ее кризиса.

Речь должна вестись именно о кризисе семьи, ориентированной, прежде всего на детей, как необходимой системы социальных ценностей и социального института, входящих в основание общества и государства. Автор обосновывает вывод о смене социокультурной модели семьи. Происходит постепенное **разрушение устоев** семьи, ориентированной на детей как важнейший социальный институт. Этим объясняется и подход к семье отраженный в Национальном плане действий в интересах детей на период до 2010 г.

Исходя из такого понимания состояния института современной российской семьи автор проводит тщательный объективный анализ **возможностей** семьи как важнейшего института, а также процесса реализации ее функций. Это позволяет сформулировать и попытаться решить три группы задач: 1) установление причинно-следственных связей между естественно-антропологическими, духовно-культурными и агентно-профессиональными рисками, с одной стороны и оптимальным функционированием семьи; 2) определение границ вмешательства государства в процесс поддержания уровня жизни семей; 3) характеристика необходимых предпосылок для более полной реализации потенциальных возможностей семей в условиях рыночной экономики; 4) определение модели семьи, которая бы сочетала все преимущества семьи, ориентированной на детей, в новых условиях.

Анализируя **характер** и **назначение** социальной политики государства в отношении семьи необходимо учитывать, что, несмотря на ряд положительных моментов, патерналистская семейная политика государства в конечном итоге породила в определенной мере социальное иждивенчество, уравнительную психологию людей, лишенных попыток осмыслить и оценить значение предоставленных благ от рождения до взросления. Социальную политику следует также связывать с концепцией построения гражданского общества. Для этого необходимо создание и соответствующей инфраструктуры, культуры социальной работы, массовой армии социальных педагогов и социальных работников с приличной зарплатой, что для нас может быть обеспечено только в далекой перспективе.

Следовательно, по характеру и назначению можно рассматривать разные типы социальной политики: 1) через призму отношений государства и граждан, прав человека; 2) как адресную социальную поддержку граждан, которые нуждаются в ней в условиях осуществления рыночной экономики; 3) как выживание семьи в жестких условиях

конкуренции; 4) как синтез «патерналистской», «мобилизующей» и «саморегулирующейся» моделей при сочетании принципов «деловой активности», «самообеспечения» и разумной социальной поддержки со стороны государства. Для России, как представляется автору, наиболее приемлем четвертый, т.е. *«синтетический» тип социальной политики* в отношении семьи.

В диссертации последовательно анализируются основные направления государственной политики на уровнях: а) естественно-антропологическом (совершенствование демографической политики, здравоохранения, охраны окружающей среды и др.); б) духовно-культурном (повышение качества дошкольного и общего образования и др.); в) агентно-профессиональном (создание рабочих мест, квотирование их для родителей и др.). Показано, что только суммарное воздействие государства на сферу семьи возможно повышение эффективности государственной системы поддержки семей, находящихся в сложных экономических и социальных обстоятельствах (многодетные семьи, неполные семьи, молодые семьи, семьи вынужденных мигрантов, семьи с детьми-инвалидами, дети Севера, семьи представителей коренных малочисленных народов), а также поддержка по мере необходимости суррогатных форм, заменяющих семьи.

С учетом этого, *приходит к выводу автор, перечень направлений*, данный в Национальном плане действий в интересах детей, требует определенной корректировки. Они должны конкретизироваться в механизмах, обеспечивающих мероприятия для наиболее полной реализации прав ребенка в соответствии с Конвенцией о правах ребенка. Все это требует согласованных действий органов государственной власти России, субъектов РФ и местного самоуправления, институтов гражданского общества: общественных объединений, семьи, предприятий и других коммерческих организаций, специальных некоммерческих структур (фондов, приемных семей, домов семейного типа, агентств по усыновлению и др.). Разумеется, все это требует возрастания эффективности экономической, социальной, правовой политики, их интеграции на важнейших гуманитарных направлениях для обеспечения выхода страны на качественно новый уровень развития, характеризующийся устойчиво растущей экономикой, эффективным государством, стабильными социальными и политическими отношениями.

При проведении социальной политики государство должно учитывать **дифференциацию** семей по социально-экономическому потенциалу[1]. Государственная социальная политика вовсе не должна сводиться к «раздариванию» материальных благ семьям. В отношении

[1] Можно говорить и о политике в отношении состоятельных и богатых семей, к которым применяются некоторые ограничения, например через налоги налогообложение.

семей, способных трудиться, выходом из кризисной ситуации является создание условий для развития так называемого «**семейного менеджмента**». Автор формулирует и обосновывает принципы «социальной политики» в отношении семьи, считая, что комплексная семейная политика неразрывно связана с проблемами социальной защиты материнства, совершенствования законодательной базы, механизмов управления жизнедеятельностью семьи, технологий реализации семейной политики с привлечением средств неправительственных, частных, предпринимательских структур и др. Автор рассматривает 5 вариантов динамики демографических процессов до 2050 г. исходя из перспектив и возможностей осуществления государственной политики по поддержки семьи.

В диссертации выявляются основные тенденции в осуществлении **охраны здоровья детей, их образования и воспитания.** Задачи охраны здоровья детей имеют не только медицинское, но и социальное значение, т.к. фиксируют естественную зависимость ребенка от мира взрослых. В Концепции развития здравоохранения и медицинской науки, одобренной Правительством РФ от 5 ноября 1997 г., изложены основные принципы развития здравоохранения, направленные на улучшение качества диагностики заболеваний, лечения больных, лекарственного обеспечения, а также определены некоторые принципы профилактической деятельности органов и учреждений здравоохранения. Новая программа реформ здравоохранения в ряде моментов уходит в сторону от охраны репродуктивных прав женщин, т.к. снижает роль специалистов, в том числе педиатров и гинекологов, особенно детских гинекологов. Доступ к специалистам усложняется, сокращается количество школьных врачей. Хотя репродуктивное здоровье женщин необходимо охранять еще с детских лет.

Работа по профилактике материнской и младенческой смертности, масштабы распространения **наркомании** среди детей и молодежи, распространение **ВИЧ-инфекции**, состояние системы **питания** в школе, роль семьи в **формировании здорового образа жизни** – анализ данных проблем стал основой для обоснования предложений по корректировке государственной политики, как на уровне РФ, так и ее субъектов. Особое внимание автор уделяет решению проблемы преодоления духовного кризиса.

Вместе с тем, отмечаются и отдельные позитивные сдвиги. Бюджетное финансирование образования уже в 2000 г. было увеличено по сравнению с 1999 г. на 50 %, в 2001 против предыдущего – на 52 % и в 2002 г. – соответственно на 49 %. В 2002 г. расходы консолидированного бюджета на образование впервые превысили расходы на оборону[1].

[1] Указ Президента РФ от 24 сентября 1995 г. «Об утверждении Основных направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской

Отмечается определенная работа по совершенствованию правовой основы государственной политики. В частности, законодательно были разграничены понятия «беспризорный» и «безнадзорный». Более благоприятная обстановка наблюдается в отдельных субъектах РФ.

Анализ фактических данных, характеризующих положение детей в России, позволило автору выделить несколько их категорий, находящихся в особо трудных условиях: дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей (приблизительно 483 тыс. человек); дети из асоциальных семей; дети, нарушившие закон (922 тыс. человек); дети-инвалиды (453 тыс. человек); дети-беженцы (282 тыс. человек) и дети из семей мигрантов; дети из семей безработных или вынужденные трудиться; дети – жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов; дети – жертвы экологических катастроф; безнадзорные, в том числе бездомные, дети; дети-наркоманы и злоупотребляющие алкоголем[1]. Иными словами, это те несовершеннолетние, в отношении которых существует наибольший риск появления девиационных отклонений в действиях и поступках, что чревато нестабильностью для общества. Другими словами, государственная политика наряду с общими направлениями должна реализовывать особые мероприятия в отношении отдельных групп детей, находящихся в особо сложных условиях. В данном исследовании, исходя из основной его цели, выделяются и анализируются более подробно такие категории, как: дети-сироты, дети-беспризорники; дети-мигранты; дети-инвалиды; дети, проживающие на территориях с особо сложными условиями выживания.

В **третьей главе** «Механизмы по реализации политики по защите детства» анализируются программно-целевой подход при реализации государственной политики по защите детства, правовые механизмы защиты детства, а также взаимодействие государства и институтов гражданского общества в этой сфере.

К числу новых для страны механизмов реализации государственной политики относится комплексное решение наиболее острых проблем на основе программно-целевого подхода. Такой подход, имеющий политико-правовой характер, включает, по мнению автора, ряд важных моментов, связанных как с содержанием принимаемых решений, так и с их обеспечением. Понятие механизма реализации политики включает в себя рад элементов: теоретическая и аналитическая проработка проблемы, принятие политического решения с выработкой целей и постановкой задач (в число задач входит с согласованием соответствующих интересов, нормативное, организационное, информационное, материальное, финансовое и кадровое обеспечение, включая и систему действий (мер,

---

Федерации до 2002 г. (Национальный план действий в интересах детей)» // СЗ РФ 1995. № 38. Ст. 3669.

[1] Социс. 1998. № 12. С. 42.

мероприятий), непосредственно направленных на реализацию целей, а также контроль за выполнением задач. Для обеспечения программно-целевого подхода необходимо обратиться к анализу федеральных и региональных государственных программ. Выявление механизмов их обеспечения предусматривает изучение также таких аспектов сформулированной проблемы, как координация усилий разнообразных органов государственной власти, местного самоуправления и др. институтов гражданского общества в реализации данных программ, контроль за осуществлением таких программ, информационное, методическое и кадровое обеспечение государственной политики.

Государственные **программы** – основной инструмент программно-целевого метода в государственном и муниципальном управлении, в государственной политике. В 1990-2000-е гг. федеральная и региональная политика по защите детства воплощена в ряде федеральных (президентских, правительственных комплексных и целевых), региональных (республиканских, областных) и местных программ. **Федеральные** программы по улучшению положения детей в пореформенной России действуют, начиная с 1993 г. Комплекс подпрограмм, объединенных в качестве президентской программы «Дети России», утвержден в 1994 г. в составе 6 федеральных целевых программ[1]. Федеральные целевые программы по улучшению положения детей в РФ утверждены постановлением Правительства РФ от 19 сентября 1997 г. «О федеральных целевых программах по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1998-2000 гг.». К ним кроме, выше перечисленных, были отнесены и другие программы[2]. Указом Президента РФ «О президентской программе «Дети России» от 15 января 1998 г. все вышеперечисленные подпрограммы и программы объединены в программу «Дети России» и ей присвоен статус президентской.

Накопленный опыт программно-целевого метода в решении вопросов по улучшению положения детей, результаты анализа реализации мероприятий федеральных целевых программ, наличие проблем, а также социально-экономическая и демографическая ситуация в регионах стали весомой причиной продолжения работы по улучшению положения детей в рамках федеральной целевой программы «Дети России» на 2003-2006 гг. Для обеспечения последовательного целевого финансирования решения наиболее острых проблем детства и детского здоровья, в частности, на программно-целевой основе постановлением Правительства РФ от 3 октября 2002 г. № 732 и была утверждена федеральная целевая программа

---

[1] «Дети-инвалиды», «Дети-сироты», «Дети Чернобыля», «Дети Севера», «Развитие индустрии детского питания», «Планирование семьи».

[2] «Развитие социального обслуживания семьи и детей», «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних», «Одаренные дети», «Развитие всероссийских детских центров «Орленок» «Океан», «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев», «Безопасное материнство».

«О федеральной целевой программе «Дети России» на 2003-2006 гг.». Состав подпрограмм определен исходя из мониторинга социально-экономического положения детей, Конвенции ООН по правам ребенка, Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей, других международно-правовых актов, Концепции демографического развития Российской Федерации на период до 2015 г., приоритетов государственной политики в отношении детей, а также результатов ранее действовавших программ.

Программно-целевой подход в решении проблем детства позволяет обеспечивать межведомственную координацию, укреплять механизм формирования и реализации государственной социальной политики в области защиты и обеспечения прав и интересов детей, их выживания и развития. В настоящее время завершена разработка нового национального плана действий в интересах детей до 2010 г.[1] Он предусматривает включение в механизм ресурсов, необходимых для выполнения программ. К таким ресурсам, помимо финансовых средств относятся также кадры специалистов, деятельность органов государственной власти, взаимодействие имеющихся структур и создание новых структур. Например, взаимодействие государственных органов, должностных лиц, в том числе органов опеки и попечительства, правоохранительных органов, общественных организаций, в том числе благотворительных, молодежных, детских, семьи, школы, организаций, занимающихся усыновлением детей-сирот. Практика разработки целевых программ по защите детства широко используется и в субъектах РФ.

Программно-целевой подход может оказаться действенным инструментом только при соблюдении важнейшего принципа контроля. Мировой опыт дает нам образец такого контроля, существующий уже более чем в 30 цивилизованных странах мира, – служба **Уполномоченных** по правам ребенка. Необходимо в структуру службы уполномоченных по правам ребенка в субъектах России также включать **общественных наблюдателей**, что позволит реально включить гражданское общество во взаимодействие с государством в деле защиты прав ребенка.

В диссертации также анализируется опыт работы органов опеки и попечительства, комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав при органах государственной власти и местного самоуправления, информационное и кадровое обеспечение деятельности по защите детства, личностный фактор руководителей органов опеки и попечительства (глав администраций органов местного самоуправления), институт

[1] См: Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в России до 2010 г. (Национальный план действий в интересах детей). Утверждены решением Межведомственной Комиссии по координации работ, связанных с выполнением в Российской Федерации Конвенции ООН о правах ребенка и Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей от 26 декабря 2002 г.

Уполномоченных по правам ребенка, перспективы создания ювенальной юстиции. Плодотворным представляется автору вовлечение в эту деятельность институтов гражданского общества. Такие институты должны оптимально сотрудничать между собой, объединяя финансово-материальные, кадровые, информационные и иные ресурсы, необходимые для реализации наиболее актуальных проблем в сфере защиты детства. Такое сотрудничество предполагает, что могут формироваться и смешанные по правовой и социальной природе структуры. Отдельные их них могут осуществлять взаимоконтроль, добиваясь прежде всего эффективного расходования весьма ограниченных подчас финансовых средств.

В цивилизованных странах значительную часть бремени по защите детства берет на свои плечи гражданское общество, неправительственные организации. В России организации третьего сектора не могут встать на ноги и стать действенной силой без заинтересованной поддержки государством. Организации третьего сектора, так хорошо зарекомендовавшие себя в решении основных социальных проблем в развитых демократических странах, в России лишены реальной и системной государственной поддержки. В России действующие государственные институты, призванные отвечать на эти запросы, работают преимущественно по старой, распределительной логике вместо того, чтобы организовывать самодеятельность граждан по решению самых важных задач жизни общества. Корпоративные интересы государственной машины продолжают оставаться главенствующими.

Как составляющие части институционального механизма улучшения положения детей в РФ в диссертации анализируется деятельность Комиссии по делам женщин при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Рабочей группы, созданной в 1994 г. по инициативе Минобразования РФ, Центра Обучения и Исследований Проблем Детского Благосостояния, благотворительной организации «Христианская Солидарность По Всему Миру» (президент – член палаты лордов Англии баронесса К. Кокс), а также реализация договоров Минобразования РФ с администрациями областей России (Калининградская, Пермская, Владимирская и др.) о проведении в региональных экспериментов по внедрению новой модели работы с детьми, проведении конференций и рабочих семинаров для специалистов, изучении зарубежного опыта.

Развивается сеть кадетских образовательных учреждений, школ-интернатов с первоначальной летной подготовкой, обеспечивающих создание основ для подготовки детей и подростков служению Отечеству

на гражданском и военном поприще[1]. Следует также выделить инициативу нашей Русской православной церкви по вниманию к нуждающимся семьям и детям. Эта инициатива направлена на создание при православных храмах детских дошкольных учреждений с бесплатным содержанием и питанием учащихся. Сеть таких учреждений при епархии, например, Смоленской области растет во имя спасения детей совершенно обездоленной части населения, нашедшей свой приют и смысл жизни в монастырях[2].

Органами управления образованием субъектов РФ совместно с органами местного самоуправления ведется работа по совершенствованию **института приемной семьи**. Это особенно важно для детей, которые в соответствии со своим правовым статусом или по состоянию здоровья не могут быть переданы на усыновление (удочерение). Экономические преимущества модели доказывает зарубежный опыт: стоимость устройства в семью примерно в 10 раз меньше стоимости содержания ребенка в учреждении. Экономия происходит в основном за счет капитальных расходов. По оценкам Высшей школы экономики, экономия неизбежных для действующей системы капитальных вложений в течение только одного года позволит оплачивать расходы по функционированию предлагаемой модели в течение почти 25 лет.

Из проведенного в диссертации анализа существующих в мире подходов к развитию системы по защите прав детей сформулирован и обоснован вывод о том, что необходимо распространение формы устройства сирот в семью, а также коренное изменение работы по опеке и попечительству, которая должна либо обеспечить проживание ребенка с кровной семьей (стратегия сохранения семьи), либо обеспечить долгосрочного помещение в новую семью. Для тех детей, которые юридически не могут быть усыновлены, но вынуждены жить отдельно от родителей, патронатное воспитание может и должно стать долгосрочной мерой помощи как альтернатива помещению в детский дом, как своего рода профилактическая и одновременно коррекционная мера. Предлагается система трехуровневой профилактики социального сиротства, в т.ч. докризисного, кризисного, долгосрочного, попечительского и постпопечительского патроната.

В **заключении** подводятся основные итоги проведенного в диссертации исследования.

---

[1] См.: Проблемы детской безнадзорности и беспризорности в Российской Федерации: социально-политические последствия и современные технологии решения. Аналитический вестник № 14 (207). М., 2003. С. 30-31.

[2] Новые подходы в деятельности органов местного самоуправления по профилактике детской безнадзорности, социального сиротства и защите прав детей. Мат. семинара-совещания. Смоленск – М., 2003.

Основные положения и выводы диссертации нашли отражение в следующих публикациях автора:

1. Краснова В.Ю. Некоторые проблемы государственной политики защиты детства. – М., АллА Принт, 2004. – 1,2 п.л.

2. Краснова В.Ю. Основные направления государственной политики России по защите детства. -М.,ИНИОН, 2004. - 4 п.л.

3. Краснова В.Ю. Конвенция о правах человека и ее реализация в современной России \\ Новые формы и технологии профессионального образования в области сервиса. Тезисы докладов 111 Международной научно-практической конференции. – М., Изд-.во Москов. гос. ун-та сервиса, 2000.- 0,3 п.л.

4. Краснова В.Ю.Защита детства: институционально-правовые аспекты государственной политики \\ Наука – сервису. Тезисы докладов международной научно-технической конференции. – М., Изд.-во гос. академии сферы быта и услуг, 1999. – 0,2 п.л.

Бум. офсетная № 1. Печать офсетная.
Усл.печ.л. 1,5 Уч.-изд.л 1,6
Тираж 100 экз. Заказ № 128

Отпечатано в типографии ИНИОН РАН

№18427

РНБ Русский фонд

2005-4
13710