

УДК 340.1

*О.Н. Рябченко***ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОПЕКИ КАК СПОСОБА ПРЕОДОЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНОЙ НЕЗАЩИЩЕННОСТИ**

Огромную теоретическую и политико-практическую важность имеют особые основные государственно-правовые закономерности, входящие в блок объективной действительности предмета теории государства и права. Предмет теории государства и права в общей научной доктрине дисциплины рассматривается ведущими учеными неоднозначно, однако большинство авторов говорят о том, что сильное государство всегда должно проявлять заботу о своих гражданах. Такая забота государства как элемент социальной защиты занимает самостоятельное место среди основных демократических черт Российской Федерации. Государство в лице его уполномоченных органов предоставляет гражданам особые льготы, привилегии и поощрения, что подтверждается нормативными актами. Одним из элементов предмета исследования теории государства и права является изучение круга проблем, связанных с теоретико-правовыми основами института административной опеки. Административная опека имеет ряд специфических черт, свидетельствующих о ее важном и глобальном значении, особенно для активного общества. Актуальность темы обусловлена, прежде всего, пробельностью сложившейся доктринальной практики. Констатируется, что абсолютное большинство изученной автором учебной и научной литературы обходит вниманием административную опеку, хотя, несомненно, правильное понимание механизма института административной опеки, а также её практическое применение помогут избежать возможных проблем в будущем. Сделана попытка изучить институт административной опеки через призму ее характерных правовых составляющих.

*Ключевые слова:* теория государства и права, правовые основы, система права, меры поддержки, социальная напряженность, административная опека, социальная незащищенность, государственные меры защиты.

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-3-482-488

Исследование предмета теории государства и права предполагает характеристику государства и права как в статике, так и в динамике, а также анализ взаимосвязей данных институтов с другими социальными явлениями. Специфика предмета теории государства и права заключается в том, что теория государства и права разрабатывает систему ключевых категорий и понятий не только «для себя», но и для всей юриспруденции, и в частности, для других отраслей права (например, административного), выступая своего рода фундаментом<sup>1</sup>. Механизм правового регулирования – один из ключевых аспектов теории государства и права – является важной составляющей, благодаря которой возможно рассматривать вопросы не только соотношения теории государства и права с иными отраслевыми науками, но также обеспечить некую упорядоченность общественных отношений, что может способствовать удовлетворению интересов многочисленных субъектов права. Удовлетворение интересов субъектов происходит благодаря особым стимулирующим средствам: в информационно-психологическом механизме ими выступают льготы, привилегии и поощрения как необходимая составляющая защиты государства. Более подробно эти элементы рассматриваются в административном праве РФ. Административное право как организованный институт системы базовых отраслей российского права имеет собственную внутреннюю упорядоченность, где обособленные субъекты права являются органами, осуществляющими функции государственного управления. Административное право с уверенностью можно считать наиболее близким для обычных граждан, так как оно затрагивает интересы абсолютного большинства населения и регулирует огромный спектр административно-правовых отношений в различных сферах государственного управления. Система отрасли административного права РФ представлена четким содержанием трех основных частей (общая, особенная и специальная части), что составляет ее некоторый фундамент.

Одним из важных институтов, входящих в систему общей и особенной части административного права, является *административная опека*. Она представляет собой некий элемент направления социальной политики в РФ. Социальная политика включает в себя деятельность специально уполномо-

<sup>1</sup> Теория государства и права / Н.И. Матузов, А.В. Малько; Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. 5-е изд. М.: Изд. дом «Дело», 2018. С. 13.

моченных государством органов государственного управления, направленную на развитие социальной сферы жизни общества. Мерами социальной политики являются выплата пенсий и пособий инвалидам, малообеспеченным, безработным гражданам; перераспределение доходов в обществе; общее образование; доступное здравоохранение и т.д. В науке административного права вопросы административной опеки рассматривались на доктринальном уровне лишь в некоторых работах. Официальный запрос в Российскую государственную библиотеку имени В. И. Ленина г. Москвы лишь подтвердил высокий уровень актуальности выбранной темы, так как информации об институте административной опеки фактически нет. Например, встречается всего одна кандидатская диссертация, защищенная в далеком 2003 г., посвященная специальному институту административного права (Павлова Е.В. Правовые и организационные вопросы обеспечения административной опеки). Поэтому следует отметить, что на всем протяжении становления отрасли изучаемый институт не рассматривался в качестве самостоятельного блока сложной системы институтов права.

Одним из первых авторов, изучавших теоретическую составляющую института административной опеки, был профессор Д.Н. Бахрах. По его мнению, в теории административного права сложилось следующее понятие института административной опеки – «система государственной помощи, непосредственно не связанной с трудом, службой лиц, которым она предоставляется. Ее можно рассматривать как государственную заботу о слабых, нуждающихся в социальной защите, не связанную с их общественно-полезной деятельностью»<sup>2</sup>. Именно благодаря этому институту специально уполномоченные органы государственной власти РФ могут попытаться повысить уровень жизни многих людей и построить крепкое социальное государство.

Фактическая значимость темы исследования заключается в том, что явление социальной незащищенности населения существовало и существует в любом обществе. Преодоление данной проблемы возможно силами государства и административно-правовыми методами, в том числе с помощью института административной опеки. В наше время необходимо совершенствовать, развивать деятельность государственных органов по осуществлению административной опеки. Поэтому только наличие открытой и понятной процедуры получения социальной защиты поможет преодолеть социальные проблемы государства, выработать новые механизмы социальной помощи и улучшить качество жизни населения. В настоящее время данная тема особенно важна, так как, в силу сложившейся эпидемиологической обстановки, людям необходима реальная поддержка со стороны государства: помощь в трудоустройстве, предоставление бесплатных медицинских услуг, выплаты и иные социальные гарантии.

Для получения реальной помощи граждан, оказавшийся в сложной жизненной ситуации, должен обратиться в районное подразделение органов социальной защиты (Управление социальной защиты населения, МФЦ, портал «Госуслуги») с необходимыми документами для признания его лицом, нуждающимся в государственной помощи. Далее он в установленном законом порядке будет получать предусмотренные правовыми нормами льготы. Данные меры поддержки прекращаются по истечении срока, на которое лицо приняло определенный статус.

В связи со сложившейся эпидемиологической обстановкой появились новые меры государственной поддержки для разных категорий граждан.

В соответствии с Указом Президента РФ от 11.05.2020 № 317 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 7 апреля 2020 г. № 249 «О дополнительных мерах социальной поддержки семей, имеющих детей», семьи с детьми, рожденными в период с 1.04.2017 по 30.06.2020 г. включительно, получают право на ежемесячную выплату в размере 5 тыс. руб. за апрель, май и июнь 2020 г. на каждого такого ребенка. Семьи с детьми в возрасте от 3 до 16 лет имеют право на единовременную выплату в размере 10 тыс. руб. на каждого рожденного или усыновленного ребенка.

Согласно Постановлению Правительства от 27.03.2020 № 346 «О размерах максимальной и минимальной величины пособия по безработице на 2020 год», максимальная сумма выплат для безработных граждан увеличена с 8 тыс. до 12 130 руб. в месяц.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 12.04.2020 № 484 «Об утверждении Правил предоставления в 2020 году иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, источником финансового обеспечения которых являются бюджетные ассигнования резервного фонда Правительства Российской Федерации, в целях со-

<sup>2</sup> Бахрах Д.Н. Административное право России: учебник. М., 2000. С. 41.

финансирования в полном объеме расходных обязательств субъектов Российской Федерации, возникающих при осуществлении выплат стимулирующего характера за выполнение особо важных работ медицинским и иным работникам, непосредственно участвующим в оказании медицинской помощи гражданам, у которых выявлена новая коронавирусная инфекция COVID-19» медработники, которые помогают больным коронавирусной инфекцией, в апреле – сентябре 2020 г. получают ежемесячные доплаты. В случае вреда здоровью или смерти из-за заражения коронавирусной инфекцией медработникам или членам их семей предусмотрены дополнительные страховые выплаты.

Несмотря на данные меры поддержки основную часть государственной социальной помощи могут получить только те граждане, которые входят в категорию «малоимущих». Такой статус могут получить граждане, чей доход меньше установленного прожиточного минимума. Думается, что в социальном государстве меры, направленные на социальную защиту населения, должны быть направлены на все категории населения одинаково и финансирование должно быть достаточным, чтобы обеспечить данные меры в установленный срок.

Необходимо выделить особенности института административной опеки:

во-первых, является элементом социальной защиты, который заключается в осуществлении государственной заботы о слабых и нуждающихся;

во-вторых, осуществляется уполномоченными лицами с последующим контролем со стороны государства:

– Государственная служба занятости осуществляет регулярную или единовременную выплату денежных сумм: ст. 28 Закона РФ «О занятости населения в Российской Федерации» от 19.04.1991 № 1032-1 (ред. от 31.07.2020) предусматривает выплату пособия по безработице, выплату стипендии в период прохождения профессионального обучения и получения дополнительного профессионального образования по направлению органов службы занятости;

– Фонд социального страхования оказывает иную материальную помощь (временное обеспечение жилой площадью, транспортные и иные услуги): ст. 6.2 Федерального закона «О государственной социальной помощи» от 17.07.1999 № 178-ФЗ (ред. от 01.04.2019) гарантирует бесплатный проезд на пригородном железнодорожном транспорте, а также на междугородном транспорте к месту лечения и обратно;

– Пенсионный фонд осуществляет социальное обслуживание: ст. 13 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.1995 № 181-ФЗ (ред. от 23.11.2020) гарантирует оказание бесплатной квалифицированной медицинской помощи инвалидам;

в-третьих, базируется не только на правовых актах, но и на принципе нуждаемости конкретной личности в помощи, то есть в первую очередь помощь оказывается гражданам, которые в силу своих жизненных обстоятельств, не могут самостоятельно обеспечить нормальный уровень жизни;

в-четвертых, административная опека должна быть адресована конкретному гражданину, который остро в ней нуждается и по его заявлению;

в-пятых, связан с принципами демократизма в РФ (обеспечение прав и свобод человека и гражданина);

в-шестых, методы и способы осуществления административной опеки индивидуальны.

Сущность административной опеки заключается в том, что этот институт административного права как элемент социальной защиты занимает самостоятельное место среди основных демократических черт Российской Федерации<sup>3</sup>. Он закреплен в ст. 7 Конституции РФ, где указано, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека<sup>4</sup>. Это конституционные обязанности государства по социальной защите населения. Реализация этих условий необходима, чтобы предотвратить дальнейшее сокращение доходов граждан, добиться стабилизации, создав в будущем условия, способствующие улучшению качества жизни населения.

Для эффективного осуществления мер поддержки социально незащищенных граждан, административная опека должна базироваться на основных принципах, в число которых входят:

<sup>3</sup> Павлова Е.В. Правовые и организационные вопросы обеспечения административной опеки: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Орёл, 2003. С. 8.

<sup>4</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

- 1) гуманизм (административная опека направлена на предоставление всех условий для нормального существования и развития человека);
- 2) законность (оказание помощи возможно только в порядке и пределах, установленных законодательством);
- 3) подконтрольность (социальная помощь населению осуществляется только уполномоченными лицами с последующим контролем со стороны государства);
- 4) учет материальных, организационных возможностей государства;
- 5) нуждаемость (меры поддержки должны соответствовать уровню и качеству жизни конкретного человека).

Опираясь на данные принципы, административная опека сможет действительно повлиять на дальнейшее развитие государства и обеспечить высокий уровень жизни граждан.

Граждане, обладающие определенным социальным статусом, которые доказали необходимость получения помощи, могут рассчитывать на социальную поддержку со стороны государства. Субъектами административной опеки являются следующие категории граждан:

– слабая категория граждан по демографическим признакам (сироты, матери-одиночки, инвалиды, члены многодетных семей, представители коренных национальностей малочисленных народностей Крайнего Севера и др.);

– жертвы экстремальных ситуаций (безработные, «чернобыльцы», участники боевых действий в Афганистане и Чечне, беженцы, пострадавшие от пожаров, землетрясений и другие лица, пострадавшие от социальных кризисов, техногенных катастроф и стихийных бедствий)<sup>5</sup>.

Таким образом, административная опека – это совокупность мер, направленных на улучшение качества жизни социально-незащищенных категорий населения, в результате которых между гражданами и соответствующими органами возникают административные правоотношения.

Социальная защищенность – это объективное развитие личности, группы, общества под влиянием социальной среды, социальных условий жизни, духовно-практической настрой, который служит источником и причиной активных действий человека по раскрытию своей социальной сущности, личностных потенциалов и способностей по реализации интересов и целей групп и общностей, по воплощению целей и задач в действительность<sup>6</sup>. Отсюда следует, что социальная защищенность определяет насколько эффективны существующие меры социальной защиты и предоставляет возможность в реальном времени получить помощь от государства.

Сущность социальной защиты отражается в способности государства обеспечить своим гражданам достойный уровень жизни с помощью эффективных действий уполномоченных органов по осуществлению административной опеки. Недостаточная социальная защита граждан приводит к частым нарушениям их прав и законных интересов, что может послужить причиной возникновения социальной напряженности в обществе.

Необходимо изучить, какие меры предпринимаются государством на данном этапе для преодоления проблемы социальной незащищенности. По данным Росстата, количество россиян с доходом ниже прожиточного минимума во втором квартале 2020 г. увеличилось на 1,3 млн по отношению к аналогичному периоду 2019 г. и достигло 19,9 млн человек (13,5 % населения страны)<sup>7</sup>.

8 мая 2019 г. утвержден Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Он содержит важные меры по ускорению экономики, обеспечению роста реальных доходов и пенсий и борьбе с бедностью.

Для улучшения качества жизни населения планируются следующие меры:

- обеспечение семей ежемесячными денежными выплатами в связи с рождением детей;
- создание условий для осуществления трудовой деятельности родителей с маленькими детьми;
- содействие занятости отдельных категорий граждан;
- индексация социальных выплат и др.

<sup>5</sup> Суфьянова Е.З. Субъекты административной опеки // Актуальные проблемы государства и права на современном этапе: сб. Стерлитамак, 2017. С. 64

<sup>6</sup> Лебедев В.А. Феномен социальной защищенности человека: философский анализ: автореф. дис. ... канд. филос. наук. М., 2000. С. 23

<sup>7</sup> Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 29.11.2020).

Политика государства в сфере преодоления социальной незащищенности носит административно-правовой, процессуальный характер. Она включает в себя нормативно-организационное регулирование совместной деятельности гражданского общества и государства по решению данной проблемы. Государство – это главный политический институт по борьбе с социальной незащищенностью, который является источником права, организует свою деятельность и жизнь общества<sup>8</sup>.

Обратимся к зарубежному опыту развития института административной опеки. Во многих европейских странах социальное обеспечение находится на более высоком уровне, определенные его элементы следует ввести и в российскую систему административного права. В административном праве Франции понятие административной опеки имеет иной смысл: «Основная цель опеки состоит в обеспечении соблюдения законности публичными юридическими лицами... Целью опеки является также обеспечение целесообразности: надзор должен содействовать хорошему управлению децентрализованными коллективами»<sup>9</sup>.

Особенности социальной политики Франции:

1. Развитая система страхования. Существует общая система, доступная для работающих по найму в промышленности и торговле; система страхования для работников сельского хозяйства; система социального страхования для отдельных работников – железнодорожников, кадровых военных, студентов и других. Медицинское страхование является обязательным. Работники выплачивают  $\frac{1}{4}$  страховых выплат, при этом при страховом случае компенсируются 75–80 % затрат. Code des assurances (Version en vigueur au 7 janvier 1981) – Страховой кодекс Франции от 7 января 1981 г. включает в себя правила страхования, а ст. L113-5 содержит обязанности страховщика и страхователя.

2. Пенсионное обеспечение включает в себя накопительную часть (средства из заработка начисляются на специальный счет) и солидарность (для пенсионных выплат используют средства из отчислений работающих граждан).

3. Union national pour l'emploi dans l'industrie et le commerce – Национальный союз по занятости в промышленности и торговле занимается финансовыми и организационными вопросами системы страхования по безработице. Второй фонд – Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce – Ассоциация занятости в промышленности и торговле контролирует поступление платежей и перевод пособий по безработице.

Особенности социальной политики Швеции:

1. Закреплен обширный перечень мер поддержки семьи, который включает в себя выплаты на учебу детей до 20 лет, бесплатное лечение в больницах для женщин и детей, ссуды на жилье и другие.

2. Медицинская помощь в основном бесплатная, частная практика развита слабо (5 % врачей). Граждане оплачивают лишь малую часть лечения, 60% расходов покрывает государство, остальная часть покрывается системой страхования.

3. При назначении пенсии учитываются доходы, полученные в течение всей жизни. Также гарантируется пенсия гражданам с низким доходом. Пенсионный возраст – 65 лет, но возможен досрочный выход на пенсию при достижении 61 года. Pensionslag för den offentliga sektorn (Helsingfors den 29 januari 2016) – Пенсионный закон для государственного сектора Швеции от 29 января 2016 г. включает в себя виды пенсионной защиты, определяет минимальный возраст выхода на пенсию, содержит право на досрочную пенсию.

Таким образом, социальная политика зарубежных стран более развита, чем в России. В рассмотренных странах существует большое количество благ – пособия, льготы, система социального и медицинского страхования, пенсионное обеспечение, которые необходимо развивать и в России.

Также важным институтом административного права является административная ответственность – мера государственного принуждения, применяемая государственными органами, должностными лицами к лицу, совершившему административное правонарушение<sup>10</sup>. Использование данного института также является мерой по борьбе с социальной незащищенностью, так как своевременное

<sup>8</sup> Федорова О.Г. Государственная политика в области борьбы с бедностью в России (историко-правовое исследование): автореф. дис. ... докт. юрид. наук. СПб., 2007. С. 13.

<sup>9</sup> Ведель Ж. Административное право Франции / пер. с фр. Л.М. Энтина; под ред. М.А. Крутоголова. М.: Прогресс, 1973. С. 395.

<sup>10</sup> Стахов А.И., Кононов П.И., Гвоздева Е.В. Административное право: учебник и практикум для среднего профессионального образования. М.: Юрайт, 2019. С. 156.

реагирование на административные правонарушения поможет повысить уровень социальной защиты населения.

На современном этапе необходимо сформулировать открытые и доступные государственные меры для борьбы с социальной незащищенностью.

1. Увеличение ответственности: работодателей – за нарушение норм трудового законодательства (ст. 5.34, 5.27, 17.15 КоАП); органов государственной власти – за некачественное и несвоевременное осуществление мер по защите нарушенных прав работников<sup>11</sup>.

2. Повышение оплаты труда в регионах, особенно медицинским работникам всех уровней и педагогическим работникам.

3. Увеличение бюджета в сфере образования, медицины, науки, чтобы люди могли пользоваться услугами в этих сферах бесплатно, как и предполагается в социальном государстве.

4. Повышение размера социальных выплат лицам, которые являются субъектами административной опеки.

5. Создание новых рабочих мест для лиц с ограниченными возможностями.

6. Внедрение новых элементов социального обеспечения зарубежных стран, с учетом особенностей Российской Федерации.

7. Законодательное регулирование института административной опеки.

Таким образом, существует множество способов и методов для преодоления проблемы социальной незащищенности в РФ, которые необходимо грамотно использовать. Административная опека как элемент социальной защиты населения играет в этом важную роль. Она выражается в государственных мерах поддержки в виде пособий по безработице, помощи отдельным категориям граждан, налоговых льгот и иных гарантий. Необходимо соблюдение особенностей и принципов института административной опеки для его эффективного функционирования.

Поступила в редакцию 19.04.2021

Рябченко Оксана Николаевна, кандидат юридических наук,  
доцент кафедры экологического, природоресурсного и трудового права  
ФГБОУ ВО «Удмуртский государственный университет»  
426034, Россия, г. Ижевск, ул. Университетская, 1 (корп. 4)

*O.N. Ryabchenko*

#### **THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE INSTITUTION OF ADMINISTRATIVE GUARDIANSHIP AS A WAY TO OVERCOME SOCIAL INSECURITY**

DOI: 10.35634/2412-9593-2021-31-3-482-488

Of great theoretical and political-practical importance are the special basic state-legal laws that are included in the block of objective reality of the subject of the theory of state and law. The subject of the theory of state and law in the general scientific doctrine of the discipline is considered by leading scientists ambiguously, but most authors say that a strong state should always take care of its citizens. Such state concern as an element of social protection occupies an independent place among the main democratic features of the Russian Federation. The State, represented by its authorized bodies, provides citizens with special benefits, privileges and incentives, which is confirmed by regulatory acts. One of the elements of the subject of the study of the theory of state and law is the study of the range of problems related to the theoretical and legal foundations of the institute of administrative guardianship. Administrative guardianship has a number of specific features that indicate its important and global significance, especially for an active society. The relevance of the topic is primarily due to the gap in the existing doctrinal practice. It is with regret that we have to state the fact that the absolute majority of the studied educational and scientific literature ignores administrative guardianship. A proper understanding of the mechanism of the institution of administrative guardianship, as well as its practical application, helps to avoid possible problems in the future. The author made an attempt to study the institution of administrative guardianship through the prism of its characteristic legal components.

<sup>11</sup> Егоричев В.А., Панова В.А., Месропян М.А. Государственная политика России в сфере преодоления бедности // Молодой ученый. 2016. № 30 (134). С. 193.

The author draws attention to the fact that at present, due to the current difficult epidemiological situation, people need real support from the state: assistance in finding employment, providing free medical services, payments and other social guarantees provided by the institute of administrative guardianship.

*Keywords:* theory of state and law, legal foundations, legal system, support measures, social tension, administrative guardianship, social insecurity, state protection measures.

Received 19.04.2021

Ryabchenko O.N., Candidate of Law, Associate Professor at Department of Environmental,  
Natural Resource and Labor Law  
Udmurt State University  
Universitetskaya st., 1/4, Izhevsk, Russia, 426034