

У К А З

ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)

В целях определения государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации, а также руководствуясь Всемирной декларацией об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы, п о с т а н о в л я ю :

1. Утвердить прилагаемые Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национальный план действий в интересах детей).

2. Федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации руководствоваться Основными направлениями государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национальным планом действий в интересах детей) в решении конкретных задач в этой области.

3. Правительству Российской Федерации утвердить в 2-месячный срок план действий по улучшению положения детей в Российской Федерации на 1995-1997 годы в качестве первого этапа реализации улучшения положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей).

4. Настоящий Указ вступает в силу со дня его опубликования.

Основных направ

Президент Российской Федерации

Б. Ельцин

Москва, Кремль
14 сентября 1995 года
N 942

УТВЕРЖДЕНЫ
Указом Президента
Российской Федерации
от 14 сентября 1995 г.
N 942

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ ДО 2000 ГОДА (НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН
ДЕЙСТВИЙ В ИНТЕРЕСАХ ДЕТЕЙ)

ВВЕДЕНИЕ

Нестабильная экономическая обстановка и, как следствие, снижение жизненного уровня многих семей, наличие значительных слоев населения, находящихся на грани или за чертой бедности, ослабление инфраструктуры здравоохранения, образования и культуры заметно ухудшили положение детей и возможности семьи и государства по их жизнеобеспечению, развитию и социализации.

Признавая в связи с этим необходимость определения приоритетных целей и задач по обеспечению выживания, защиты и развития детей и стратегии их реализации, усиления социально-правовой защищенности детей, обеспечения их конституционных прав на выживание, защиту и развитие, разработаны Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национальный план действий в интересах детей), далее именуемые -

Основные направления.

Основные направления являются составной частью социальной политики России и представляют собой целостную систему мер по решению приоритетных задач жизнеобеспечения детей, включая улучшение качества их жизни, защиту от насилия и жестокости, последствий политических, социальных, межнациональных конфликтов, экологических и других бедствий, создание благоприятных условий для развития детей.

Ориентация на приоритет общечеловеческих ценностей, построение правового государства на демократических основах определяют соотношение основных направлений с положениями таких международно-правовых актов, как Конвенция ООН о правах ребенка и Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы.

1. ПОЛОЖЕНИЕ ДЕТЕЙ В УСЛОВИЯХ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПЕРЕМЕН В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В Российской Федерации проживают 38,8 млн. детей, что составляет 26,2 процента общей численности населения страны. В последние годы социально-экономические показатели положения детей по ряду параметров оказались неблагоприятными, при этом некоторые негативные тенденции продолжают нарастать.

Особую озабоченность вызывает высокая младенческая и детская смертность. В 1993 году на 1000 родившихся были зарегистрированы 19,9 детей, не доживших до 1 года, в 1994 году этот показатель составил 18,6. Несмотря на произошедшие улучшения, уровень младенческой смертности остается высоким, более чем в два раза превышая соответствующие показатели в США, Франции, Англии. Важнейшие причины младенческой смертности связаны с состояниями, возникающими в перинатальный период, а также с врожденными аномалиями. Коэффициент смертности детей в возрасте до 5 лет в 1994 году составил 22,2 в расчете на 1000 детей соответствующего года рождения.

Не снижается материнская смертность, уровень которой в 1994 году составил 52,3 на 100 тыс. родившихся детей, что в несколько раз превышает аналогичный показатель индустриально развитых стран.

Ухудшилось качество здоровья беременных женщин и новорожденных детей. За 1990-1994 годы общая заболеваемость новорожденных детей возросла в 2,3 раза, в том числе за счет заболеваний, приводящих к высокой смертности.

Увеличилось число хронически больных детей, особенно с болезнями нервной системы, органов пищеварения, онкологическими заболеваниями, заболеваниями крови, эндокринной системы, опорно-двигательного аппарата. Специальные исследования показывают, что 15-20 процентов детей дошкольного возраста имеют хронические заболевания, более чем у 50 процентов школьников зафиксировано ослабленное здоровье, до 40 процентов детей к окончанию школы ограничены в выборе профессии по состоянию здоровья.

Растет заболеваемость дифтерией, коклюшем, туберкулезом. До сих пор регистрируются случаи полиомиелита. Среди инфицированных вирусом иммунодефицита человека около одной трети - дети.

Существующая в стране сеть санаторно-курортных учреждений не обеспечивает в необходимых объемах потребности населения в соответствующих услугах, особенно детей дошкольного возраста. Не хватает санаториев для родителей с детьми, происходит сокращение числа детских санаториев.

Сохраняется острый недостаток специальных продуктов для детского питания. Значительно сократился выпуск молочных смесей и мясных консервов для детей раннего возраста. Действующие отечественные предприятия находятся в тяжелом финансовом положении, что сдерживает возможности их деятельности. Доступность продуктов детского питания для семей с детьми все больше ограничивается высокими темпами роста потребительских цен.

Принимаемые решения о дополнительных мерах по обеспечению продуктами питания беременных женщин, кормящих матерей, детей до семи лет, введению бесплатного отпуска специальных молочных продуктов всем детям до 2-х лет* реализуются в субъектах Российской Федерации не в полном объеме.

Снижение уровня жизни, вызванное отставанием темпов роста доходов населения от темпов роста потребительских цен, существенно

изменило структуру семейных бюджетов в сторону увеличения доли расходов. Значительно ухудшилось качество питания детей, его состав постоянно смещается в сторону прогрессирующей углеводной модели потребления. Резко сократилось потребление ценных в биологическом отношении продуктов - овощей, фруктов, мясных, рыбных, молочных изделий.

Продолжается рост цен на детскую одежду, обувь, услуги детских дошкольных учреждений, возрастает оплата культурных и образовательных потребностей детей. При значительном росте цен на товары детского ассортимента в стране произошел спад их производства во всех республиках, краях и областях. В целом по Российской Федерации выпуск чулочно-носочных изделий и обуви для детей сократился в 1994 году по сравнению с 1993 годом на 50 процентов, трикотажных изделий - на 38 процентов. В результате многие товары первой необходимости для детей в продаже отсутствуют, имеющиеся импортные товары детского ассортимента дорожают отечественных и недоступны значительной части родителей.

В целях решения наиболее острых и значительных проблем детства Указом Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 г. N 1696 утверждена президентская программа "Дети России", включающая федеральные целевые программы "Дети-инвалиды", "Дети Чернобыля", "Дети Севера", "Дети-сироты", "Планирование семьи", "Развитие индустрии детского питания на 1991-1995 годы", "Одаренные дети", "Организация летнего отдыха детей" и "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев".

Правительством Российской Федерации принимаются меры по усилению прямой материальной поддержки семей с несовершеннолетними детьми. С 1 января 1994 г. введено единое ежемесячное пособие на каждого ребенка. В настоящее время новая система закреплена законодательно.** Размер пособия составляет 70 процентов минимального размера оплаты труда на ребенка в возрасте до шестнадцати лет (учащегося общеобразовательного учреждения - до окончания им обучения, но не более чем до достижения им возраста восемнадцати лет). Кроме того, для определения типов семей (на детей одиноких матерей, военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, и т.д.) размер ежемесячного пособия повышен на 50 процентов.

Следует, однако, отметить, что в ряде регионов выплата пособий производится со значительными задержками, что негативно отражается на текущем доходе семей.

Благополучие детей неразрывно связано с созданием необходимых условий для их воспитания, образования, духовного развития. На начало 1994/95 учебного года в дневных общеобразовательных школах обучались 21,1 млн. человек (в 1993-94 учебном году - 20,6). Началось развитие сети негосударственных общеобразовательных учреждений, в том числе работающих по инновационным программам, специализирующихся в преподавании гуманитарных, естественнонаучных, художественных дисциплин. Вместе с тем из-за недостатка учебных помещений в 1994/95 учебном году 24,7 процента учащихся обучались во вторую смену и 0,5 процента - в третью.

Сокращено финансирование строительства, ремонта и реконструкции общеобразовательных учреждений всех типов. Ввод в действие ученических мест уменьшился с 514,6 тыс. в 1990 году до 194,2 тыс. в 1994 году. Уменьшено также строительство профессионально-технических училищ и средних специальных учебных заведений.

За последние годы идет сокращение и учреждений дошкольного, дополнительного школьного образования и оздоровительного отдыха детей. Обеспеченность детскими дошкольными учреждениями детей соответствующего возраста в 1994 году по сравнению с 1991 годом снизилась с 63,9 до 56,6 процента.

Летом 1994 года для детей и подростков было открыто 39648 оздоровительных детских лагерей и центров различного типа. Это на 300 больше, чем в предыдущем году, но число отдохнувших в них детей снизилось по сравнению с 1993 годом на 8 процентов и составило 4,6 млн. детей. Причиной этого является прежде всего сокращение числа загородных детских оздоровительных лагерей (их открылось на 438 меньше). В связи с постоянно происходящим увеличением стоимости путевок и транспортных расходов на оплату проезда к месту отдыха принимаются дополнительные меры по обеспечению доступности летнего отдыха, особенно для детей, нуждающихся в особой социальной защите (дети-сироты,

дети-инвалиды, дети из многодетных семей и пр.). Принимая во внимание значимость проблемы, начата разработка на 1996-1997 годы программы "Организация летнего отдыха детей", которая включена в состав президентской программы "Дети России".

Необходимо отметить ряд тенденций, которые негативно сказываются на духовно-нравственном развитии и воспитании детей. Резко сократилось производство детских и юношеских художественных и мультипликационных фильмов. Прекратила свое существование сеть специализированных детских кинотеатров. Сокращаются тиражи детских изданий. Не полностью удовлетворяется спрос на научно-художественные, познавательные книги, отечественную классику, литературу по школьной программе.

Особая проблема, требующая пристального общественного внимания, связана с ростом безнадзорности среди детей и подростков и высоким уровнем правонарушений. Несовершеннолетними или с их участием в 1994 году было совершено почти 222 тыс. преступлений (8 процентов от общего числа зарегистрированных). В течение 1991-1994 годов число тяжких правонарушений, совершенных подростками (убийства, грабежи, разбойные нападения), возросло в 2,9 раза. За этот же период количество несовершеннолетних, преступивших закон, увеличилось на 28 процентов. В общем объеме правонарушений возрастает доля преступлений, совершаемых девочками.

В последние годы в России наблюдается увеличение числа детей, оставшихся без попечения родителей. В 1994 году общая численность детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, составляла 446,9 тыс. Свыше 135 тыс. детей усыновлены, около 201,4 тыс. детей находятся под опекой и попечительством граждан, более 100 тыс. детей воспитываются в интернатных учреждениях.

Большую остроту приобрела проблема детской инвалидности. Число детей-инвалидов в возрасте до 16 лет на конец 1993 года составляло 344,9 тыс. человек, а к концу 1994 года достигло 398,9 тыс. человек.

Среди основных причин инвалидности детей следует отметить неблагоприятные условия труда женщин, наследственные заболевания, рост травматизма, все большее значение приобретает ухудшение экологической обстановки. В структуре детской инвалидности преобладают психоневрологические заболевания, заболевания внутренних органов, опорно-двигательного аппарата, нарушения зрения, слуха. Необеспеченность детей-инвалидов необходимым и качественным специальным оборудованием, медикаментами, материальной, социальной, психологической и юридической помощью резко сужает возможности их нормальной жизнедеятельности и полноценной адаптации в общественную среду.

На конец 1994 года число семей беженцев и вынужденных переселенцев достигло 274,31 тыс. (702451 человек). Из них почти 203 тыс. человек (28,9 процента) – дети, которые, кроме прочего, требуют специальных мер социально-психологической реабилитации. Острота и сложность проблемы сделали необходимой разработку в составе президентской программы "Дети России" целевой программы "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев", рассчитанной на 1996-1997 годы.

В трудном положении находятся дети, проживающие на Севере, особенно дети малочисленных народов. Среди них крайне высока младенческая смертность, уровень которой в ряде мест компактного проживания коренного населения вдвое превышает среднероссийский показатель. Вследствие повышенной смертности среди взрослого населения возрастает число детей-сирот. Ухудшение экологической обстановки, затрудненный доступ к образованию, культуре, медицинской помощи негативно влияют на развитие детей Севера.

Подробные данные о различных социально-экономических показателях жизнедеятельности детей содержатся в первоначальном докладе Российской Федерации Комитету по правам ребенка о выполнении Конвенции о правах ребенка за период 1990-1992 годов, ежегодных государственных докладах о положении детей в Российской Федерации в 1993 и 1994 годах, докладе о положении семей в Российской Федерации, Национальном докладе Российской Федерации по проблемам народонаселения (Каир, 1994 год).

Выводы, содержащиеся в перечисленных докладах, данные государственной и ведомственной статистики, имеющиеся экспертные оценки и рекомендации специальных научных исследований позволяют выделить приоритетные проблемы с точки зрения обеспечения выживания, защиты и развития детей России, определить основные

направления и первоочередные задачи государственной политики в отношении детей на среднесрочную перспективу до 2000 года.

Объединение усилий государственных органов, работодателей, общественных объединений, самих семей и граждан России является необходимым условием успешной деятельности по улучшению положения детей.

2. ОСНОВНЫЕ ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2000 ГОДА

Общая цель государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации состоит в преодолении нарастания негативных тенденций и стабилизации положения детей, создании реальных предпосылок дальнейшей положительной динамики процессов жизнеобеспечения детей.

Необходимость реализации прав детей на полноценное физическое, интеллектуальное, духовное, нравственное и социальное развитие в соответствии с нормами Конституции Российской Федерации и международными обязательствами, а также конкретные проблемы современного положения детей обусловили выбор в качестве приоритетных следующих основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации:

- укрепление правовой защиты детства;
 - поддержка семьи как естественной среды жизнеобеспечения детей;
 - обеспечение безопасного материнства и охраны здоровья детей;
 - улучшение питания детей;
 - обеспечение воспитания, образования и развития детей;
 - поддержка детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах.
- Реализация основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации требует решения следующих крупных задач.

1. Укрепление правовой защиты детства:

- а) приведение законодательства Российской Федерации в соответствие с положениями Конвенции ООН о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации;
- б) усиление защиты личных и имущественных прав детей и подростков в соответствии с меняющимися социально-экономическими условиями и отношениями собственности.

2. Поддержка семьи как естественной среды жизнеобеспечения детей:

- а) создание условий для улучшения материального положения семей с детьми;
- б) развитие системы социального обслуживания семьи, увеличение видов предоставляемых семье социальных услуг;
- в) обеспечение условий семейного воспитания детей.

3. Обеспечение безопасного материнства и охраны здоровья детей:

- а) создание условий для безопасного материнства и рождения здоровых и желанных детей;
- б) снижение материнской и младенческой смертности;
- в) усиление профилактики инфекционных и паразитарных заболеваний, улучшение психоневрологического и психического обследования детей, обеспечение медицинской диспансеризации детей;
- г) улучшение санитарно-гигиенических условий содержания детей в детских учреждениях.

4. Улучшение питания детей:

- а) обеспечение полноценного питания новорожденных;
- б) предотвращение недоедания и голода среди детей, беременных женщин и кормящих матерей;
- в) повышение качества и безопасности потребляемой питьевой воды и пищевых продуктов.

5. Обеспечение воспитания, образования и развития детей:

- а) обеспечение реального доступа к получению образования;
- б) развитие системы дополнительного образования, создание условий для духовного и нравственного развития детей, освоения ценностей культуры;
- в) развитие системы профессиональной ориентации, содействие адаптации подростков к новым социально-экономическим условиям;
- г) создание условий для устойчивого функционирования системы организации досуга и оздоровительного отдыха детей.

6. Поддержка детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах:

- а) обеспечение действенной защиты детей в условиях стихийных бедствий, катастроф, политических, межнациональных и иных, в том числе вооруженных конфликтов;
- б) создание эффективной государственной системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних;
- в) обеспечение реального права детей с аномалиями в развитии и детей-инвалидов на особую заботу государства, создание условий для их нормальной жизнедеятельности, реализации индивидуальных возможностей;
- г) обеспечение детям-сиротам, детям-беженцам, детям малочисленных народностей Севера, детям, пострадавшим от радиационных и экологических катастроф, условий для полноценного духовного и физического развития.

3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ПО УЛУЧШЕНИЮ ПОЛОЖЕНИЯ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ДО 2000 ГОДА

3.1. УКРЕПЛЕНИЕ ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЫ ДЕТСТВА

Обобщенная оценка состояния проблемы

В Российской Федерации в последние годы продолжалась нормотворческая работа по обеспечению и защите прав детей в основных сферах их жизнедеятельности. Приняты Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, об охране труда, указы Президента Российской Федерации о помощи семье и детям, ряд других нормативных правовых актов, в которых содержатся нормы, защищающие права и интересы детей.

Вместе с тем в законодательстве Российской Федерации сохраняются нормы, неадекватные сложным социально-экономическим условиям перехода к рыночным отношениям и неспособные предотвратить их негативное воздействие на жизнедеятельность детей.

Труд детей, не достигших 16-летнего возраста, несмотря на запрещение законом, получил распространение в сфере материального производства, коммерческих структурах, бизнесе. При этом трудовая деятельность подростков не обеспечена правовой защитой от экономической эксплуатации, нередко представляет опасность для их здоровья или служит препятствием в получении образования, наносит ущерб физическому, умственному и духовному развитию.

Законодательством не установлена в полной мере ответственность взрослых за нарушение прав ребенка на неприкосновенность его личности, за посягательства на его честь и достоинство. Наблюдается рост проявления жестокого обращения с детьми. Некорректные приемы воспитания, психическое и физическое насилие встречаются и в семьях, и в учебно-воспитательных учреждениях.

Законодательно и нормативно должны быть закреплены и обеспечены права ребенка на свободу совести и вероисповедания, на надлежащее воспитание, образование, охрану здоровья, другие личные и имущественные права. В особой правовой защите нуждаются дети, пострадавшие в результате межнациональных и вооруженных конфликтов, экологических катастроф, эпидемий и иных обстоятельств.

Действующие законы и иные правовые акты пока не могут остановить рост преступности среди несовершеннолетних, даже детей малолетнего возраста. Не выработаны правовые меры по борьбе с детской проституцией, наркоманией, алкоголизмом. Не установлена в законе повышенная ответственность взрослых за вовлечение детей в криминальную сферу, преступную деятельность. Пенитенциарная система не стала эффективным инструментом в борьбе с правонарушениями несовершеннолетних и нуждается в совершенствовании и соответствующем правовом обеспечении.

Остройшей проблемой остается исполнение судебных решений о взыскании алиментов, а также отсутствие механизма взыскания и порядка уплаты алиментов, так как неуклонно растет число детей, живущих с одним родителем вследствие расторжения брака.

Существенным недостатком правовой системы в части защиты детей является неразработанность механизмов реализации принятых актов, наличие множества ведомственных инструкций, положений, правил, нередко усложненных и противоречивых.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации координация вопросов защиты семьи, материнства, отцовства и детства относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, что дает возможность органам государственной власти субъектов Российской Федерации развивать собственное законодательство в части охраны прав детей. Такая практика уже получила распространение прежде всего в установлении дополнительной материальной поддержки семей с детьми и нуждается в дальнейшем развитии.

Обострена проблема правовой информированности населения (родителей, воспитателей, работников социальных служб, детей) о законодательстве в интересах детей и семьи. Эта информация публикуется, как правило, в специальных изданиях, кратких газетных сообщениях; не используются в полной мере мощные средства телевидения, радиовещания.

Цели, задачи и меры

Закрепление прав детей во всех сферах их жизнедеятельности в соответствии с требованиями Конвенции ООН о правах ребенка, Конституцией Российской Федерации является основной целью в области правовой защиты детства.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- предотвратить распространение любых форм эксплуатации, жестокого обращения с детьми, обеспечить их защиту от физического и психологического насилия;

- обеспечить правовое регулирование защиты детей, находящихся в особо трудных условиях (в том числе пострадавших вследствие вооруженных конфликтов, экологических и природных бедствий и катастроф, детей из семей беженцев и вынужденных переселенцев);

- установить гарантии по обеспечению прав несовершеннолетних в процессе их трудоустройства в новых экономических условиях, защите их от эксплуатации со стороны работодателей, охране их труда;

- разработать эффективную правовую систему профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защиты их прав.

Фактическая ситуация с российскими детьми, их правовой защитой обуславливает необходимость в поэтапном и экономически обоснованном принятии нормативных актов. В их числе должны быть акты как полностью посвященные детям и семье, так и содержащие отдельные нормы, регулирующие отношения, связанные с положением детей в семье и обществе, предусматривающие следующие меры:

- обеспечение правовых гарантий интересов несовершеннолетних, воспитывающихся в условиях вынужденной миграции, особенно в случаях вооруженных конфликтов, экологических и природных бедствий и катастроф;

- защиту детей от незаконного перемещения, в том числе за границу;

- защиту прав детей граждан России, находящихся за рубежом, в том числе меры, подлежащие отражению в международных договорах;

- образование и функционирование системы государственного социального обслуживания семьи и детей;

- квотирование рабочих мест для несовершеннолетних на предприятиях, предоставление налоговых льгот и компенсационных

выплат предприятиям, принимающим на работу несовершеннолетних;
усиление контроля за выполнением работодателем трудового законодательства, в том числе по оплате труда несовершеннолетних, соблюдению установленных норм в области техники безопасности, гигиены труда и т. д.;

установление более строгих мер ответственности лиц, виновных в детском травматизме и причинении другого ущерба здоровью детей и подростков;

создание системы ювенальной юстиции, специальных составов судов по делам семьи и несовершеннолетних;

создание правовой базы по профилактике безнадзорности и правонарушений подростков;

установление повышенной уголовной ответственности за привлечение несовершеннолетних к изготовлению, распространению, торговле или рекламированию продукции порнографического содержания, к занятиям проституцией, употреблению наркотических средств, приобщению к алкоголю;

создание необходимых условий для исправления и перевоспитания несовершеннолетних правонарушителей; разработка порядка трудоустройства подростков, возвращающихся из мест лишения свободы;

защиту прав детей при разводах, процедуры передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семье;

установление механизма взыскания и порядка уплаты алиментов и исполнения судебных решений о взыскании алиментов.

3.2. ПОДДЕРЖКА СЕМЬИ КАК ЕСТЕСТВЕННОЙ СРЕДЫ ЖИЗНЕОБЕСПЕЧЕНИЯ ДЕТЕЙ

Обобщенная оценка состояния проблемы

Подавляющее большинство детей России воспитывается в семьях (99,7 процента всех детей до 18 лет), 20 процентов семей с детьми – неполные. Около трети детей являются единственным ребенком в семье, 20 процентов растут в семьях с тремя и более детьми.

Перемены, происходящие в экономике, политике, культурной жизни России в течение последних лет, оказывают значительное влияние на семью как естественную основу жизнеобеспечения детей, вынуждая ее к быстрым изменениям жизненной стратегии.

В связи с этим возникает ряд серьезных проблем во всех областях жизнедеятельности семьи, которые необходимо решать совместными усилиями членов семьи, государственных органов и общественных объединений.

Сложилось острое противоречие между необходимостью обеспечить нормальную жизнедеятельность и развитие каждого ребенка и неадекватными экономическими возможностями большинства семей.

Общий низкий уровень среднедушевых доходов населения сопровождается их значительной дифференциацией, концентрацией малообеспеченности в семьях с несколькими детьми, в молодых семьях с маленькими детьми, с детьми-инвалидами, неполных семьях, семьях безработных с детьми. Среди различных категорий населения в числе бедных чаще всего оказываются семьи с несовершеннолетними детьми.

Низкие доходы семей с детьми являются непосредственной причиной недостаточного (по качеству, а в малообеспеченных семьях – и по количеству) питания, проведения некачественного лечения, снижения потребления услуг сферы образования, слабой организации досуга и отдыха во время каникул, зрелищных, культурных мероприятий для детей, особенно в связи с коммерциализацией деятельности культурно-досуговых учреждений и ростом цен на их услуги.

Полномасштабное решение вопросов материального положения семей с детьми лежит в русле макроэкономической политики, трансформации распределительных и производственных отношений в обществе. В их числе реформа оплаты труда, социального обеспечения, становление института частной собственности и развитие предпринимательства. Вместе с тем должен быть выделен и реализован блок социальных задач, решение которых необходимо для обеспечения нормального развития детей, в том числе потребления социальных благ и услуг.

Важной проблемой семьи является полноценная реализация воспитательной функции. У родителей остается все меньше времени для воспитания детей в связи с необходимостью дополнительной

работы для обеспечения потребностей семьи, а также возвращением в семью многих видов работ, ранее выполнявшихся сферой услуг. Существующее законодательство о льготных режимах работы для женщин, воспитывающих детей, практически не действует, вступая в противоречие с экономическими интересами работодателя и самой работницы. Отцы же, за исключением тех, кто воспитывает ребенка без матери, права на такого рода льготы не имеют вообще. Серьезного внимания требует также повышение педагогической и психологической культуры родителей.

В сложной социально-психологической ситуации оказываются дети в семьях, находящихся на грани развода, в тех семьях, где родители ведут асоциальный образ жизни, и т. д.

В результате нарушаются психологические связи между ребенком и родителями, что приводит к уходу детей из семьи, их невротизации, суицидальным проявлениям, росту безнадзорности детей и влияет на криминализацию подростковой среды.

Особого внимания требуют проблемы дошкольного воспитания детей. Сочетание семейного и общественного воспитания наиболее соответствует целям всестороннего развития ребенка.

В настоящее время все больше ограничивается возможность использования семей детских дошкольных учреждений, что связано с сокращением числа таких учреждений и возросшей платой за содержание в них детей. Это является одной из причин, вынуждающих женщин оставлять место работы и влияющих на сокращение дохода семьи (для многих семей весьма ощутимо). Кроме того, длительные перерывы в работе влияют на трудоустройство женщин в будущем, понижая их конкурентоспособность на рынке труда, и обуславливают возникновение дополнительных проблем для семьи в перспективе. Задача сохранения и развития системы детских дошкольных учреждений остается чрезвычайно актуальной. Однако сама эта система должна претерпеть существенные изменения и ориентироваться на расширение видов предоставляемых услуг, форм организации ухода и присмотра за детьми и повышение их качества.

В России растет число детей-сирот и детей, лишившихся по различным причинам родительского попечения, воспитывающихся вне семейной среды в специальных воспитательных учреждениях. Необходимо планомерно предпринимать усилия по изменению сложившейся практики устройства этих детей, развивая новые формы и процедуры передачи их на воспитание в семьи.

Обобщенная оценка государственных мер с точки зрения их достаточности

В соответствии с Конституцией Российской Федерации семья находится под защитой государства. Правительством Российской Федерации утверждена Концепция государственной семейной политики, в которой одним из положений устанавливается приоритет интересов детей при ее проведении. Введена усовершенствованная система социальных пособий семьям, имеющим детей. Интересы семей с детьми учитываются в пенсионном обеспечении, социальном страховании, при наступлении безработицы. Осуществляется адресная поддержка семей с детьми в рамках территориальных программ социальной защиты населения и специальных программ поддержки семьи и детей. Началось развитие системы социального обслуживания, в том числе предоставление консультативно-психологической помощи семье и детям, подготовка профессиональных кадров социальных работников и социальных педагогов.

Вместе с тем совместные усилия семьи и государства пока недостаточны для обеспечения каждому ребенку уровня жизни, необходимого для его полноценного физического, интеллектуального, духовного, нравственного и социального развития.

Отставание от темпов экономических преобразований процесса формирования новой системы социальных гарантий, несовершенство механизмов их реализации усиливают социальную уязвимость семей и особенно детей.

Недостаточны правовые и экономические предпосылки для обеспечения семейного благосостояния на трудовой основе.

Цели, задачи и меры

Основная цель в области поддержки семьи как естественной среды развития детей – обеспечить экономическими, социальными,

правовыми и административными мерами право детей на жизнь в семье, поддержку возможностей семьи по воспитанию и содержанию детей, улучшение семейного образа жизни.

Это предполагает развитие семьи на основе самообеспечения, совмещения трудовой деятельности и семейных обязанностей с личными интересами каждого человека, стимулирование роста реальных доходов семьи, а также дальнейшее развитие системы основных социальных гарантий для семей с детьми, поддержку благоприятного психологического климата в семье и воспитательных функций.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

создать условия, позволяющие семье обеспечить уровень доходов от экономической деятельности родителей, достаточный для нормального развития ребенка;

совершенствовать систему государственных социальных гарантий поддержки уровня благосостояния семей с детьми;

содействовать семье в реализации ее воспитательной функции;

сохранить семейную среду и создать ее для детей, лишенных попечения родителей.

Решение поставленных задач потребует поэтапной реализации следующих крупных мер:

1) совершенствование систем оплаты труда, налогообложения граждан с учетом иждивенческой нагрузки; поддержка усилий семьи в получении дополнительных доходов (от дополнительной занятости, личного подсобного хозяйства, сбережений и ценных бумаг и т. д.); экономическая, правовая и информационная поддержка становления и развития малого семейного бизнеса; предоставление различных видов кредитов семьям с детьми.

При безусловной приоритетности этих мер их решение возможно обеспечить поэтапно с наступлением финансовой стабилизации и началом экономического роста;

2) предоставление пособия на каждого ребенка на базовом уровне, независимо от доходов семьи; учет интересов детей при развитии систем социального и медицинского страхования, проведении пенсионной реформы; формирование адекватных новым социально-экономическим условиям гарантий алиментного обеспечения детей при разводе родителей; разработка и внедрение основных социальных нормативов обеспечения детей услугами систем образования, здравоохранения и культуры, обеспечение доступности предусмотренных гарантий, в том числе предоставление семьям частичной компенсации расходов в связи с обучением детей, летним оздоровительным отдыхом, проездом детей к месту отдыха на время школьных каникул или на санаторно-курортное лечение и др.; создание системы прямой денежной и натуральной помощи бедным семьям с несовершеннолетними детьми, дифференцированной в зависимости от условий жизни;

3) обеспечение для взрослых членов семьи возможностей рационального сочетания экономической активности и семейных обязанностей (поэтапное распространение на мужчин в перспективе права на льготные режимы занятости в связи с выполнением семейных обязанностей; разработка правового и экономического механизма обеспечения прав родителей на удобные для них режимы труда, создание условий более равномерного распределения семейных обязанностей между членами семьи, включая насыщение бытовой техникой, развитие сферы бытовых услуг); расширение и совершенствование различных форм просвещения родителей по вопросам воспитания, культурного развития и сохранения здоровья детей (издание соответствующей доступной литературы для родителей, разработка и реализация программ подготовки молодежи к семейной жизни, в том числе через систему образования и здравоохранения); разработка современной концепции развития дошкольных учреждений и иных форм по обеспечению ухода и присмотра за детьми; поддержка сохранения и развития системы дошкольного воспитания, разнообразных ее форм, дополняющих семейное воспитание; развитие сети учреждений социального обслуживания для семей с несовершеннолетними детьми по различным вопросам воспитания и ухода за ребенком, оказанию социальной, психологической и педагогической помощи родителям и детям;

4) разработка комплекса мер по устранению причин, ведущих к помещению детей на государственное обеспечение (профилактическая работа с родителями, ведущими асоциальный образ жизни, профилактика отказов от детей, прежде всего среди

несовершеннолетних матерей и пр.); развитие новых форм и совершенствование процедуры передачи детей, оставшихся без попечения родителей, на воспитание в семью, обеспечение социально-экономической, правовой и психолого-педагогической поддержки семей, принимающих детей на воспитание;

5) организационное обеспечение политики поддержки семьи с детьми путем проведения мониторинга социально-экономического потенциала семьи, положения детей в семьях разного типа, в первую очередь в семьях повышенного социального риска; разработка методологии и механизмов экспертизы, принимаемых органами законодательной и исполнительной власти решений, с точки зрения их воздействия на жизнедеятельность семьи; расширение подготовки и переподготовки кадров социальных работников и иных специалистов (психологов, педагогов, юристов, врачей и др.) для работы с семьями.

3.3. ОБЕСПЕЧЕНИЕ БЕЗОПАСНОГО МАТЕРИНСТВА И ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ ДЕТЕЙ

Обобщенная оценка состояния проблемы

В последние годы (1990-1994 годы) основные показатели, характеризующие здоровье женщин и детей, имеют неблагоприятную динамику. В 2,8 раза возросла частота анемии среди беременных женщин, в 2 раза - заболеваемость мочеполовых органов, в 1,5 раза - системы кровообращения, в 1,7 раза больше стало токсикозов беременных. В 1994 году нормальные роды были только у 37,9 процента беременных женщин, в 1993 году - у 40 процентов.

Отягощающим фактором, непосредственно воздействующим на состояние здоровья женщин, в том числе на репродуктивное здоровье, является высокий уровень аборт. Несмотря на некоторое снижение их абсолютной частоты, постоянно растет коэффициент их отношения к числу родов. В 1994 году было зафиксировано 217 абортов на 100 родов, в 1993 году - 214.

В стране наблюдается высокий уровень материнской смертности, которая в 10-12 раз превышает показатели развитых стран. Материнская смертность отражает степень риска, которому подвергаются женщины во время беременности и родов. Этот риск усугубляется плохим состоянием здоровья, несбалансированным питанием, неблагоприятными условиями труда и быта, недостатками работы служб охраны материнства.

Одновременно ухудшается качество здоровья новорожденных детей. Растет число новорожденных с низкой массой тела. В 2, 3 раза возросла их общая заболеваемость, в том числе частота заболеваний с высоким риском летальности (сепсис, врожденные пороки развития, болезни легких, нарушения обмена веществ, глубокая недоношенность и др.). Остается высокой младенческая смертность. Смертность детей в возрасте до 5 лет составляла в 1994 году 40 случаев на 10000 детей соответствующего возраста.

Отмечается постепенное увеличение болезненности детей во всех возрастных группах. Нарастает патология, имеющая хроническое течение, в том числе анемия, болезни системы кровообращения, костно-мышечной, эндокринной системы, болезни обмена и нарушения питания, новообразования.

Из-за низкого охвата детей профилактическими прививками сложилась сложная эпидемиологическая ситуация по дифтерии. Высока вероятность роста в ближайшее время заболеваемости корью, коклюшем, паротитом и даже полиомиелитом.

За последние годы в России отмечается рост значимости для здоровья женщин и детей таких неблагоприятных факторов, как загрязнение окружающей среды, вредные условия производства, разрушение государственной системы дошкольных учреждений, снижение доступности санаторно-курортного лечения и летнего оздоровительного отдыха, рост числа женщин и детей, употребляющих алкоголь и наркотические средства. Сократились возможности для занятий детей физкультурой и спортом. Подростки вовлекаются в трудовую деятельность без достаточного контроля за условиями труда: на начало 1994 года 4,7 процента всех занятых подростков моложе 18 лет в промышленности, строительстве, на транспорте и связи работали в условиях, не соответствующих санитарно-гигиеническим нормам.

Обобщенная оценка государственных мер с точки зрения их достаточности

Законами Российской Федерации и другими нормативными актами был предусмотрен целый ряд мер, направленных на охрану здоровья женщин и детей, в частности повышающих эффективность диспансеризации беременных; установлены дополнительные льготы родителям с детьми до 14 лет, позволяющие сочетать труд и воспитание детей; установлены более жесткие требования к безопасности женского труда.

На основе целевой программы "Планирование семьи", входящей в президентскую программу "Дети России", решается вопрос реализации права на планирование семьи.

Рядом решений Правительства Российской Федерации предусмотрена адресная поддержка семей с малолетними детьми: бесплатный отпуск молочных продуктов, льготы на приобретение медикаментов. Расширены медицинские показания для определения инвалидности у детей.

В 1993 году приняты Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан, которыми определены важнейшие нормы в области охраны здоровья женщин и детей, в том числе права семьи, беременных женщин и матерей, несовершеннолетних.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 апреля 1993 г. N 468 "О неотложных мерах по обеспечению здоровья населения Российской Федерации" разработаны дополнительные федеральные программы, в том числе "Безопасное материнство", "Вакцинопрофилактика".

Вместе с тем, как показывает анализ состояния здоровья женщин и детей и тенденций основных демографических показателей, принимаемые меры не принесли ожидаемого эффекта. Многие государственные решения в области детства приняли декларативный характер в силу неотработанного механизма их реализации.

Существенным фактором ухудшения состояния здоровья женщин и детей является отсутствие экономических и правовых механизмов, стимулирующих у населения интерес к сохранению здоровья, здоровому образу жизни. Принятые меры по охране здоровья матерей и детей пока не привели к ожидаемым результатам.

На практике нередко не выполняется и существующее законодательство по недопущению женского труда во вредных для здоровья производствах.

Цели, задачи и меры

Основными целями и задачами в области обеспечения безопасного материнства и охраны здоровья детей являются:

1) снижение младенческой смертности к 2000 году с 18,6 на 1000 живорожденных детей до 15 за счет снижения уровня неонатальной смертности, постнеонатальной смертности, младенческой смертности от травм, отравлений, несчастных случаев;

2) снижение смертности детей от 0 до 4 лет включительно до 25 на 10000 детей соответствующего возраста за счет снижения уровня смертности от травм, несчастных случаев и отравлений, болезней органов дыхания и инфекций;

3) снижение смертности детей от 0 до 14 лет до 100 на 100000 детей соответствующего возраста за счет снижения смертности от инфекционных заболеваний, травм, несчастных случаев и отравлений, болезней нервной системы, болезней органов дыхания, врожденных аномалий развития;

4) снижение материнской смертности до 25-27 на 100000 живорожденных детей за счет уменьшения частоты осложнений при родах и во время беременности, снижения смертности от акушерских кровотечений, сепсиса, аборт;

5) снижение числа аборт до 50 на 1000 женщин фертильного возраста путем реализации государственной программы "Планирование семьи", в частности за счет обеспечения 40-45 процентов женщин фертильного возраста современными видами контрацепции, разработки и внедрения образовательных и информационных программ для детей, подростков, семей, медицинских работников, педагогов, воспитателей;

6) снижение инфекционной заболеваемости детей, предупреждаемой с помощью вакцин (дифтерия, корь, коклюш,

туберкулез, полиомиелит, паротит), на основе государственной программы "Вакцинопрофилактика";

7) снижение заболеваемости детей болезнями органов дыхания, в частности острыми респираторными заболеваниями и другими инфекционными заболеваниями путем повышения санитарной грамотности населения, обеспечения доступа к чистой воде и доброкачественным продуктам питания, улучшения санитарно-гигиенических условий пребывания детей в детских коллективах, внедрения программы иммунопрофилактики детского населения против гриппа, совершенствования медицинского обслуживания детей в образовательных учреждениях (дошкольных учреждениях, школах);

8) снижение детской инвалидности на основе государственной программы "Дети-инвалиды", имея в виду реализацию основных медико-технологических задач.

Выполнение указанных задач должно осуществляться на основе стратегических направлений развития службы охраны материнства и детства, которые базируются на принципе единства здоровья детей и обеспечения репродуктивных потребностей женщин и предусматривают реализацию следующих мер:

1) обеспечение приоритетного и опережающего развития службы охраны материнства и детства, в том числе на основе федеральных целевых программ;

2) обеспечение государственной гарантии бесплатной, оптимальной по объему и качеству, дифференцированной в зависимости от возраста и состояния здоровья медицинской помощи детям и женщинам;

3) развитие отечественной медицинской промышленности на основе программ конверсии, создания совместных предприятий, реализации программы создания медицинской техники, изделий медицинского назначения для службы охраны материнства и детства;

4) обеспечение государственной поддержки научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по разработке и внедрению в практику отечественных лекарственных форм, иммунобиологических препаратов, диагностических систем для использования в акушерско-гинекологической и педиатрической практике;

5) первоочередное вложение на основе федеральных целевых программ средств федерального бюджета, прежде всего в те медицинские технологии, которые обеспечивают рождение здоровых детей;

6) предоставление дорогостоящих специализированных видов медицинской помощи женщинам и детям на основе создания во всех территориях гарантированных базовых медицинских услуг;

7) отказ от жесткой регламентации структуры и сети амбулаторно-поликлинических учреждений для женщин и детей;

8) сосредоточение научно-исследовательских работ на основных направлениях, решающих главные задачи по обеспечению защиты, выживания и развития детей: мониторинг состояния плода и разработка методов коррекции выявленных нарушений; диагностика и лечение внутриутробных инфекций, перинатальная диагностика врожденной и наследственной патологии, фармакология перинатального периода; разработка критериев качества и эффективности медицинской помощи детям; оценка актуальности и экономической целесообразности предлагаемых медико-организационных технологий и программ; исследование проблем влияния на здоровье детей неблагоприятных факторов окружающей среды; разработка детских лекарственных форм и препаратов, иммунопрепаратов, вакцин, сывороток.

3.4. УЛУЧШЕНИЕ ПИТАНИЯ ДЕТЕЙ

Обобщенная оценка состояния проблемы

Общее состояние питания в Российской Федерации характеризуется ухудшением его структуры. Отмечается снижение потребления продуктов животного происхождения (мясо, молоко, рыба), овощей и особенно фруктов при одновременном увеличении потребления хлеба, крупы и макаронных изделий.

Особенно актуальна эта проблема для детей, беременных и кормящих женщин. В их рационе опасно снижен уровень потребления полноценных белков, растительных жиров, витаминов и минеральных веществ на фоне избыточного потребления углеводов.

В стране слабо развита индустрия детского питания, основной

задачей которой является производство сухих, жидких и пастообразных молочных продуктов, плодоовощных, мясных и рыбных консервов для детей в возрасте до трех лет из экологически чистого сырья. Потребность в таких продуктах за счет собственного производства удовлетворяется в среднем на 10-30 процентов. Не соответствуют потребности качество и ассортимент выпускаемой продукции.

Меры по профилактической витаминизации обеспечиваются производством отечественных витаминных препаратов на 30 процентов.

Значительно ухудшилось положение с обеспечением питания детей в дошкольных, интернатных учреждениях и общеобразовательных школах. Резко сократилось число учащихся, имеющих возможность пользоваться услугами столовых и течение учебного дня. В ходе приватизации общественного питания 70 процентов базовых школьных столовых и столовых-заготовочных переданы в частную и коллективную собственность и прекратили снабжение школьных столовых, которые в этих условиях стали работать по полному технологическому циклу с первичной обработкой всех видов сырья, грубо нарушая санитарные нормы и правила.

Не обеспечивается безопасность продуктов питания для детей из-за отсутствия экологически чистого сырья, несовершенных условий доставки и реализации готовой продукции, появления в сфере производства и реализации предприятий негосударственных форм собственности и не соответствующей этим изменениям системы надзора за качеством и безопасностью продуктов питания для детей. Существенным недостатком является отсутствие законодательной базы, регулирующей взаимоотношения продавцов, производителей и потребителей детского питания.

Одной из причин отклонений от принципов и норм рационального питания российских детей является низкий уровень общей санитарной культуры населения, распространенность ошибочных представлений о принципах питания детей и подростков.

Качество питания непосредственно отражается на здоровье детей, беременных и кормящих матерей. Увеличивается число беременных женщин, страдающих анемией, в искусственном вскармливании нуждается более 60 процентов детей первого года жизни, растет число алиментарно-зависимых состояний у детей (рахит, паратрофии, аллергодерматозы, анемия). Среди детей школьного возраста отмечается рост заболеваний органов пищеварения, таких, как язвенная болезнь желудка и двенадцатиперстной кишки, желчнокаменная болезнь и других.

Обобщенная оценка государственных мер с точки зрения их достаточности

Проблема обеспечения детей полноценным питанием признана приоритетной на государственном уровне.

В 1992 году был введен бесплатный отпуск специальных молочных продуктов всем детям первого-второго годов жизни. Основами законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан определены гарантии государства по обеспечению полноценным питанием беременных, кормящих женщин, детей в возрасте до 3 лет.

Вместе с тем реальное положение с обеспечением данной группы населения продуктами питания свидетельствует о том, что гарантии государства по полноценному питанию указанного контингента в полной мере не обеспечиваются, не предусмотрены источники финансирования многих мероприятий.

С отставанием от намеченных сроков реализуется программа "Развитие индустрии детского питания на 1991-1995 годы", предусматривающая техническое перевооружение, реконструкцию, расширение действующих и строительство новых предприятий по производству питания для детей раннего возраста.

Поддержка питания беременных женщин и кормящих матерей осуществлялась прикреплением к продовольственным магазинам по месту жительства для льготного приобретения продуктов питания (женщинам с 20 недель беременности и кормящим матерям). Однако в связи с введением свободных цен на продукты питания и при отсутствии мер, стимулирующих деятельность торгующих этими продуктами предприятий и учреждений, их приобретение через магазины в настоящее время прекратилось.

Таким образом, решение проблемы детского питания на уровне федеральных органов государственной власти носит противоречивый

характер. Имеется серьезный разрыв между декларируемыми мерами и неудовлетворительным уровнем их реализации.

Цели, задачи и меры

Целью государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации в области улучшения питания является обеспечение полноценным питанием детей, беременных женщин и кормящих матерей.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- 1) развить сферу производства и реализации детских продуктов питания;
- 2) обеспечить качество и безопасность детских продуктов питания;
- 3) проводить профилактическую витаминизацию детского населения, беременных и кормящих женщин;
- 4) провести гигиеническое воспитание и обучение населения рациональным принципам питания беременных, кормящих женщин и детей;
- 5) поддержать грудное вскармливание младенцев;
- 6) обеспечить сбалансированное питание детей в организованных коллективах;
- 7) реализовать социальные гарантии в области обеспечения рациональным питанием детского населения, поддержки питания беременных и кормящих женщин.

Для выполнения поставленных задач на федеральном уровне требуется реализация следующих мер:

- 1) создание экономических условий, стимулирующих работу имеющихся предприятий и цехов, специализирующихся на выпуске детского питания; реализация федеральной целевой программы "Развитие индустрии детского питания" с ориентацией ее на обеспечение ввода в действие предприятий с высокой строительной готовностью, разработка и изготовление отечественного технологического оборудования; совершенствование рецептур и технологии изготовления продуктов детского питания; использование сети молочных кухонь для организации на них промышленного производства жидких и пастообразных молочных продуктов для здоровых и больных детей раннего возраста;
- 2) развитие нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы производства, закупки и реализации продуктов детского питания, защиты качества и безопасности продуктов детского питания;
- 3) осуществление поэтапного перехода к регулярной профилактической витаминизации детского населения, беременных и кормящих женщин, в том числе на первом этапе (1995-1996 годы) только детей дошкольного и раннего школьного возраста, а также беременных и кормящих женщин в экологически наиболее неблагоприятных регионах; проведение витаминизации за счет витаминов отечественного производства и посредством закупок недостающего объема и ассортимента их по импорту;
- 4) обучение населения основам рационального питания детей различных возрастов;
- 5) широкое информирование населения о важности оказания женщинам поддержки во время грудного вскармливания на протяжении первых четырех-шести месяцев жизни ребенка.

Достижение охвата грудным вскармливанием 80 процентов детей в возрасте до трех месяцев и 60 процентов - в возрасте до шести месяцев;

- 6) повышение сбалансированности питания несовершеннолетних в организованных коллективах, в том числе за счет обеспечения дошкольных, интернатных учреждений и общеобразовательных школ наборами продуктов в соответствии с возрастом и состоянием здоровья детей, а также пересмотра системы выделения средств на питание в этих учреждениях;
- 7) реализация гарантий государства в отношении обеспечения полноценным питанием детей, в том числе за счет обеспечения детей, беременных и кормящих женщин наборами продуктов и витаминов в обязательном ассортиментном минимуме.

3.5. ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВОСПИТАНИЯ, ОБРАЗОВАНИЯ И РАЗВИТИЯ ДЕТЕЙ

Оценка состояния проблемы

В России на начало 1994/95 учебного года функционировало 77 тыс. дошкольных учреждений, которые посещали 6,8 млн. детей. Число дневных общеобразовательных школ составило 68,2 тыс., в них обучались 21,1 млн. человек.

В системе начального профессионального образования функционируют 4,2 тыс. учреждений, в которых обучаются 1,7 млн. человек; в 2,6 тыс. учреждений среднего профессионального образования обучаются 2,1 млн. учащихся.

Возможности для развития индивидуальных интересов и способностей детей предоставляют около 16 тыс. учреждений дополнительного образования различных ведомств (центры, дворцы и детские дома творчества, станции и центры технического творчества, эколого-биологической деятельности, туризма, краеведения и другие), в которых занимаются свыше 9 млн. детей и подростков. Действуют центры народных традиций, народного искусства, школы ремесел, центры ранней профессиональной ориентации и другие.

Органичной частью воспитания и развития детей является обеспечение условий для организованного оздоровительного отдыха в период каникул. Однако в последние годы произошло некоторое сокращение числа детей, отдохнувших в летних оздоровительных лагерях.

В настоящее время система образования России переживает сложный процесс перехода от унитарного образования к образованию по выбору. Разработаны и введены в действие более 300 вариативных и параллельных программ и учебников, продолжается дифференциация образовательных учреждений.

Предпринимаются шаги по реализации права детей с недостатками умственного и физического развития на получение образования. Число школ и специальных классов для них ежегодно увеличивается.

Вместе с тем в сфере образования и развития детей имеется ряд серьезных проблем.

Социально-экономическая нестабильность общества в первую очередь сказалась на самой незащищенной категории граждан - несовершеннолетних. Вне школы уже оказались более 1,5 млн. детей школьного возраста. Практически каждый третий школьник имеет нервно-психические отклонения, нуждается в психолого-педагогической и социальной реабилитации.

В две-три смены работает уже 35 процентов школ России. Более 6 процентов учебных заведений находится в аварийном состоянии. В незамедлительном капитальном ремонте нуждается более 34 процентов учреждений дошкольного, общего и начального профессионального образования.

Недостаточность и неритмичность финансирования ставят под угрозу срыва план выпуска федерального комплекта школьных учебников и сохранение бесплатного обеспечения ими детей. В условиях растущего расслоения общества по уровню доходов это ставит под угрозу доступность учебника, являющуюся важнейшим социально-экономическим гарантом равенства прав граждан на бесплатное и общедоступное образование.

Учреждения образования не имеют финансовых ресурсов для закупки средств обучения, мебели и оборудования. Материально-техническая база образования находится в критическом состоянии.

Обобщенная оценка государственных мер с точки зрения их достаточности

Принятие в 1994 и 1995 годах ряда важных нормативных актов позволило в известной степени стабилизировать ситуацию и наметить перспективы развития образования. Издано четыре указа Президента Российской Федерации, более двадцати решений Правительства Российской Федерации, утвержден важнейший документ - Типовое положение об общеобразовательном учреждении, а также Типовое положение об общеобразовательном учреждении для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Выполнение Указа Президента Российской Федерации от 8 июля 1994 г. N 1487 "О гарантиях прав граждан Российской Федерации на получение образования" обеспечило резкое снижение социального напряжения вокруг приема детей в старшие классы общеобразовательных учреждений.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 1994 г. N 407 "О первоочередных мерах по поддержке системы образования в России" определены механизмы по сохранению системы образования в условиях преодоления экономической нестабильности.

Правительством Российской Федерации сформирована и одобрена Федеральная программа развития образования в России. Она содержит необходимые механизмы стабилизации и развития образования, в том числе в части социальной поддержки обучающихся и воспитанников.

Исходя из необходимости развития интеллектуального потенциала и талантов детей, поддержки их физического развития в сложных социально-экономических условиях современного периода начата разработка целевых программ "Одаренные дети" и "Организация летнего отдыха детей" в рамках президентской программы "Дети России".

Вместе с тем принимаемые меры недостаточны для развития образования. Выделение бюджетных средств только по "защищенным статьям" на текущие расходы образовательных учреждений (заработная плата, стипендии, питание, приобретение мягкого инвентаря, коммунальные платежи), резкий рост цен на промышленные товары, топливо, технологическое оборудование, строительные материалы и строительно-монтажные работы не позволяют в минимально необходимых объемах не только расширять и обновлять средства обучения и материально-техническую базу образовательных учреждений, но даже обеспечивать их поддержание на прежнем уровне.

Цели, задачи и меры

Целью государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации в области воспитания, образования и развития детей является создание условий для выявления потенциальных возможностей и развития личности ребенка.

Для достижения поставленной цели необходимо решение следующих задач:

- 1) укрепление государственных гарантий на бесплатное и общедоступное дошкольное, общее и начальное профессиональное образование; усиление экономической поддержки государственной системы образования, развитие нормативно-правовой базы в этой сфере;
- 2) продолжение реформы образования в целях гуманизации, демократизации, повышения вариативности образования для наиболее полного удовлетворения изменяющихся образовательных запросов граждан;
- 3) сокращение заболеваемости обучающихся и воспитанников;
- 4) предупреждение детской преступности, безнадзорности и жестокого обращения с детьми;
- 5) обеспечение поддержки, адаптации и развития наиболее незащищенных групп детей и подростков;
- 6) стабилизация и развитие кадрового потенциала системы образования;
- 7) стабилизация финансового и материально-технического обеспечения образовательных программ.

Решение поставленных задач потребует поэтапной реализации следующих крупных мер:

- 1) выполнение в полном объеме Федеральной программы развития образования в России, совершенствование учебной литературы, пособий и средств обучения, развитие творческого потенциала детей и подростков;
- 2) совершенствование санитарных норм и правил в процессе обучения и содержания детей в образовательных учреждениях, усиление контроля за их исполнением, приведение материальной базы образовательных учреждений в соответствие с требованиями охраны жизни и здоровья детей; обеспечение учащихся горячим питанием; сохранение и развитие сети учреждений для оздоровления и отдыха детей и подростков, укрепление здорового образа жизни;
- 3) разработка и реализация межведомственной целевой программы "Дети риска" в рамках Федеральной программы развития образования в России;
- 4) развитие системы специального и коррекционного образования; усиление профилактической и диагностической работы в системе образования по раннему выявлению и коррекции отклонений у детей, развитие системы психологической реабилитации; развитие различных форм получения образования (без отрыва от трудовой

деятельности, семейного образования и экстерната);

5) переход на многоуровневую систему педагогического образования, совершенствование системы оплаты труда педагогов;

6) переход на нормативное финансирование образования, многоуровневое и многоканальное экономическое обеспечение образования; привлечение внебюджетных источников экономического обеспечения;

7) широкое внедрение образовательных программ по основополагающим документам в области прав человека.

3.6. ПОДДЕРЖКА ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В ОСОБО ТРУДНЫХ ОБСТОЯТЕЛЬСТВАХ

Обобщенная оценка состояния проблемы

К группе детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах, относятся следующие категории: дети-сироты и бездомные дети; дети-инвалиды; дети-беженцы; дети - жертвы вооруженных конфликтов, стихийных бедствий, техногенных катастроф; дети, подвергшиеся насилию, вовлеченные в проституцию, потребление алкоголя и наркотиков; дети - несовершеннолетние преступники и правонарушители.

В стране увеличивается количество этих категорий детей. В 1994 году учтены 445,9 тыс. детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в возрасте до 18 лет. Растет число выявленных детей, оставшихся без попечения родителей (1991 год - 59 тыс., 1992 год - 67 тыс., 1993 год - 81 тыс., 1994 год - 102 тыс.). Численность детей-инвалидов в возрасте до 16 лет достигла к концу 1994 года 398,9 тыс. человек. Более 750 тыс. детей проживают на радиоактивно загрязненных территориях. На конец 1994 года почти 203 тыс. детей являлись членами семей беженцев и вынужденных переселенцев. Их число значительно возросло в связи с вооруженным конфликтом в Чеченской Республике. Число совершивших преступления подростков в возрасте 14-17 лет увеличилось со 165 тыс. в 1990 году до 222 тыс. в 1994 году.

Быстрое изменение социальных стереотипов, трансформация моральных ценностей в совокупности с объективно ухудшившимися условиями жизни большинства населения ведут к росту психоэмоциональных перегрузок, усилению кризисных явлений в семье и способствуют формированию следующих негативных тенденций:

резкий рост социальной дезадаптации детей, ранняя алкоголизация и наркомания, аморальное поведение, противоправные действия;

возрождение детской беспризорности как социального явления;

обострение проблем социального сиротства;

угрожающий рост детской и подростковой преступности;

увеличение количества детей, ставших жертвами преступного посяательства, эксплуатации и сексуального насилия.

Обобщенная оценка государственных мер с точки зрения их достаточности

В обществе имеется понимание значимости проблемы и необходимости принятия срочных мер по ее решению. Принят ряд законодательных актов, предусматривающих оказание помощи семье, предпринимаются шаги по развитию специального обучения и воспитания детей с аномалиями в развитии, расширению возможностей их трудоустройства, совершенствованию медико-социальной помощи, созданию сети учреждений и служб, ориентированных на социальную профилактику и коррекционно-реабилитационную работу с детьми, находящимися в неблагоприятных условиях жизни и воспитания. Указ Президента Российской Федерации от 6 сентября 1993 г. N 1338 "О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних, защите их прав" положил начало принципиально новому подходу к защите прав детей, попавших в особо трудную ситуацию.

В рамках президентской программы "Дети России" осуществляется реализация ряда целевых программ, затрагивающих интересы детей группы риска: "Дети-сироты", "Дети Чернобыля", "Дети Севера", "Дети-инвалиды", разрабатывается программа "Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев".

Однако практический результат предпринимаемых государством мер по приостановлению негативных процессов в детской среде

недостаточен, прежде всего вследствие недостаточности нормативно-правовой базы, рассогласованности в работе федеральных и региональных органов власти, несоординированности действий школы, семьи, средств массовой информации, органов охраны правопорядка и других общественных институтов.

Многие потенциально эффективные формы помощи этим детям только зарождаются и требуют пристального внимания, экономической и кадровой поддержки.

Цели, задачи и меры

Цель государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации в отношении детей, находящихся в особо трудных обстоятельствах, состоит в обеспечении их социализации, полноценной реабилитации, в том числе социальной и психологической, и успешной интеграции их в общество.

Для достижения этой цели предстоит решение следующих крупных задач:

- 1) защита прав и интересов детей, оказавшихся в особо трудных обстоятельствах;
- 2) ослабление негативных последствий сиротства;
- 3) обеспечение гарантий прав детей с аномалиями развития на особую заботу государства;
- 4) создание сети специализированных служб и учреждений, ориентированных на специфические проблемы детей с различными формами средовой дезадаптации и несовершеннолетних правонарушителей;
- 5) оказание "скорой" помощи детям в условиях экстремальных ситуаций;
- 6) совершенствование подготовки профессиональных кадров для работы с детьми, попавшими в особо трудные обстоятельства.

Решение поставленных задач потребует реализации следующих крупных мер:

- 1) подготовка проектов необходимых законодательных актов, направленных на защиту прав и интересов детей, оказавшихся в особо трудных условиях; усовершенствование механизма индивидуальной защиты ребенка на основе всестороннего рассмотрения и решения возникающих проблем комиссиями по делам несовершеннолетних, повсеместного создания этих комиссий;
- 2) оказание повышенного внимания содержанию и качеству образования в государственных учреждениях для детей-сирот; проведение разукрупнения государственных учреждений для детей-сирот и создание в них условий проживания, приближенных к семейным; полная реализация гарантий трудоустройства выпускников интернатных учреждений для детей-сирот или определение их на дальнейшее обучение, обеспечение детей-сирот жильем и социальной поддержкой в первое время после выпуска; совершенствование систем пособий, компенсаций, льгот и пенсий для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей прежде всего в результате стихийных бедствий, техногенных катастроф, вооруженных конфликтов; развитие сети центров помощи детям, оставшимся без попечения родителей;
- 3) развитие сети социально-реабилитационных учреждений для детей-инвалидов; широкое использование прогрессивных методик реабилитации детей-инвалидов; оказание детям-инвалидам своевременной консультативной помощи и социальной поддержки; обеспечение возможности детям с отклонениями в развитии обучаться в образовательных учреждениях общего типа;
- 4) определение правового статуса, содержания деятельности и функций учреждений и служб, осуществляющих профилактическую, коррекционную, восстановительную работу с разными категориями детей; развитие в учебных заведениях психогигиенической службы, предупреждающей психологические перегрузки, невротические срывы, нарушения поведения у несовершеннолетних и массовой сети первичных специализированных консультативных служб и учреждений для детей, подверженных ранней алкоголизации и наркомании; создание сети социально-реабилитационных центров, социальных приютов для безнадзорных детей с отклонениями в поведении, специальных учебно-воспитательных учреждений открытого типа для несовершеннолетних, совершивших правонарушения, и специальных (коррекционных) учебно-воспитательных учреждений для несовершеннолетних с отклонениями в развитии и совершивших

общественно опасные деяния;

5) развитие сети социальных приютов для детей, попавших в трудные жизненные ситуации; создание сети многопрофильных санаторно-курортных учреждений круглогодичного цикла для оздоровления и реабилитации детей, пострадавших от аварий, стихийных бедствий;

6) определение специальных мер по защите детей, ставших жертвами межнациональных и других вооруженных конфликтов; обеспечение безусловного соблюдения порядка предоставления основных социальных гарантий детям из семей беженцев и вынужденных переселенцев; развитие сети срочной психологической помощи (в том числе по телефону);

7) расширение масштабов обучения и повышения квалификации специалистов по социальной работе, специалистов по социальной реабилитации, сотрудников организаций по делам несовершеннолетних и других специалистов в учреждениях высшего и среднего профессионального образования.

* * *

Практическая реализация Основных направлений потребует глубокой экономической, финансовой и правовой проработки и будет осуществляться на основе принятия законодательных и правовых актов, а также разработки и реализации соответствующих федеральных целевых программ, ежегодных планов действий федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При осуществлении государственной социальной политики по улучшению положений детей в Российской Федерации предполагается исходить из принципа четкого разграничения ответственности между федеральными органами исполнительной власти и органами власти субъектов Российской Федерации за реализацию Основных направлений.

Реализация Основных направлений будет осуществляться во взаимосвязи с общим ходом экономических реформ. Сроки и масштабы планируемых мероприятий предполагается уточнять с учетом конкретно складывающейся экономической ситуации и финансовых возможностей бюджетов всех уровней и хозяйствующих субъектов.

* Постановление Правительства Российской Федерации от 21 августа 1992 г. N 610 "О неотложных мерах по улучшению положения детей в Российской Федерации".

** Федеральный закон "О государственных пособиях гражданам, имеющим детей".
