

Лиходей Е.М.

DOI: 10.7256/2222-1972.2016.5.20051

При цитировании этой статьи ссылка на doi обязательна

Программа «Дети России» 1990–1995 гг.: к истории формирования нового направления политики РФ в области детства

Аннотация. Статья представляет собой обзор процесса разработки программы «Дети России» в контексте формирования нового направления политики Российской Федерации в области детства начиная с 1990 г. и заканчивая первым этапом реализации программы в 1995 г. Исследование политики государства в области детства в 1990-е гг. приобретает особую актуальность, поскольку корни пробелов, существующих на данный момент, – таких, как неоднозначность понимания данного явления, – лежат в начальном периоде образования РФ, поскольку перестроечные процессы приводили одновременно к прогрессивным и положительным результатам, касавшимся общества в целом, и к отрицательным, в большей степени затрагивавшим детей. В статье, разбитой на три смысловые рубрики, устанавливаются условия принятия программы «Дети России» и составляющих ее подпрограмм, рассматривается содержание подпрограмм, их развитие, анализируются итоги реализации программы «Дети России» в целом и подпрограмм в частности по состоянию на 1995 г. Методическую основу исследования составляют принципы историзма, системности и объективности, позволяющие всесторонне проанализировать научно-достоверные факты и комплекс источников. Применяются исторический, сравнительно-исторический, логический, диалектический методы. Научную новизну представленной статьи определяет то, что в связи с малой изученностью процесса разработки данной программы и результатов ее реализации с исторической точки зрения для написания статьи автору удалось привлечь широкий круг источников, не введенных в научный оборот ранее, основными из которых являются архивные документы законодательной и исполнительной властей, хранящиеся в ГА РФ. Помимо них были также использованы данные периодической печати и воспоминания участников описываемых событий, опубликованные ими самими. Проведенное исследование позволило реконструировать процесс разработки программы «Дети России». Результаты данного исследования могут быть использованы при подготовке курсов по истории России, специальных курсов по истории государства и права, истории развития политики в области детства, при написании учебников и учебных пособий.

Ключевые слова: внутренняя политика, программа «Дети России», детство, детская политика, государственная политика, политика Российской Федерации, права детей, история политики, государственная программа, социальная история.

Abstract. The article presents an overview of the development process of the program “Children of Russia” in the context of the formation of a new direction of the Russian Federation’s policy in the sphere of childhood, beginning from 1990 and ending at the first stage of the program’s realization in 1995. The study of the state’s policy in the sphere of childhood in the 1990s is becoming particularly relevant today, because the origins of the gaps currently existing – such as the ambiguity in understanding this phenomenon – lie in the initial period of the formation of the Russian Federation, since the reconstructive processes simultaneously led to progressive and positive results, regarding society in general, and to negative results, to a greater extent affecting children. The article, divided into three idea headings, identifies the conditions of adopting the program “Children of Russia” and its component subprograms, examines the content of these programs, their development, and analyzes the results of implementing the program “Children of Russia” in general and the subprograms in particular as of 1995. The methodological base of this study is founded on the principles of historicism, consistency and objectivity, which allow to comprehensively analyze the scientific-reliable facts and the relevant body of sources. The author applies the historical, comparative-historical, logical and dialectical methods. The scientific novelty presented in the article is determined by the fact that the elaboration process of the named program and the results of its implementation from the historical point of view are little-studied. In writing this article the author was able to address a wide body of sources,

previously not used in scientific studies, the majority of which are archival documents from the legislative and executive powers, preserved in the State archive of the Russian Federation. In addition, the author also used data from periodicals and memoirs of participants of the described events, published by them. The conducted research has allowed to reconstruct the process of formulating the program "Children of Russia". The results of this study can be used in preparing courses on Russian history, special courses on the history of state and law, history of policy development in the sphere of childhood, in writing textbooks and educational tutorials.

Key words: domestic policy, program "Children of Russia", childhood, child policy, state policy, policy of Russian Federation, child rights, history of policy, state program, social history.

Прообраз и предпосылки принятия программы «Дети России»

В 1990 г. Россия в тяжелых социально-экономических условиях вступила на путь построения нового государства. Обновление общества отражалось на всех группах населения, в том числе на детях. Надо отметить, что в советские годы превалировало восприятие ребенка, как части института «охраны материнства и детства», когда ребенок рассматривался как неотъемлемая часть статуса матери, и улучшение его положения происходило в контексте политики по охране материнства и детства. В последние годы существования СССР в понимание политики в отношении детей были внесены коррективы. Ратификация Конвенции ООН о правах ребенка и принятая молодежная политика, в рамках которой отсутствовала нижняя возрастная граница, внесли изменения в восприятие ребенка – появились понятия «права ребенка» и «защита прав ребенка»; дети вошли в группу молодежи, тем самым частично оторвавшись от понятия «материнство и детства», но в то же время данное понятие продолжало оставаться превалирующим в политике. В связи с этим, когда в июне 1990 г. начал действовать Верховный Совет РСФСР, основными направлениями в политике государства были охрана материнства и детства и молодежная политика. Тем не менее, на этом фоне начала зарождаться первая программа, посвященная детскому вопросу.

В это время общество очень беспокоил вопрос детского питания. Волнение было вызвано снижением уровня рождаемости при резком росте уровня заболеваемости и детской смертности. Так в 1992 г. рождаемость составила 1,8 млн. детей против 2,2 млн. в 1991 г., при этом, детей в возрасте до года умерло в 1992 г. на 150 тыс. больше, чем в 1990 г. Причем, среди детей в возрасте до года наблюдался большой процент детей больных гипотрофией, т.е. маловесных детей. Вместе с тем, жидких молочных продуктов для детей раннего возраста произво-

дилось в 7 раз меньше, чем было необходимо. Только 6% от требуемого количества производила промышленность, остальные 36% производили молочные кухни при лечебных учреждениях. Приблизительно такое же неудовлетворительное положение было и с различными видами консервов и сухими смесями [1], рыбные консервы не выпускались вообще [2]. На тот момент в республике была тысяча молокозаводов, но в них действовало только 16 линий по производству детского питания и 11 цехов в 11 регионах [3].

Данным вопросом занялся Комитет Верховного Совета РСФСР по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства. По словам Е.Ф. Лаховой – председателя данного Комитета – проблема развития индустрии детского питания для детей в возрасте до 3-х лет уже не раз поднималась ранее, начиная с советских времен. До Верховного Совета РСФСР уже было принято семь общесоюзных постановлений и распоряжений и пять постановлений в республике, которые представляли собой не более, чем «ворох бумаги, не подкрепленный материальными ресурсами» [4]. Лахова говорила, что «ни в Советском союзе, ни в России не существовало индустрии детского питания», а его выпуск «всегда оставался самодеятельностью некоторых предприятий» [5]. В процессе работы над вопросом Комитет расписал программу до мельчайших деталей. Лахова отмечала, что «пришлось стать и экономистами, и технологами, и инженерами» [6]. А все потому, что «исполнительная власть не считала эту проблему приоритетной, для нее были важнее иные, – вот и пришлось потрудиться за других» [7].

В результате, 1 ноября 1990 г. Верховный Совет РСФСР принял постановление «О создании индустрии детского питания в РСФСР», а 31 января 1991 г. Совет Министров утвердил программу сроком до 1995 г. [8] В соответствии с планом предусматривалось за 1991-1995 гг. построить или реконструировать около 100 предприятий по производству детского питания.

Исполнителем был назначен Минсельхозпрод [9]. Тем не менее, просуществовала программа недолго. Как отмечает Лахова, «грянувшая вскоре либерализация цен свела ее на нет» [10], но ценность данной программы была велика, т.к. она являлась первой программой на территории постсоветской России, направленной строго на решение детской проблемы.

Следующей программой стала программа «Дети Чернобыля» [11]. Ее разработкой занимался Комитет по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства [12]. Основной целью программы было исключение воздействия неблагоприятных факторов Чернобыльской катастрофы на подрастающее поколение с учетом всех социально-экономических и медицинских особенностей этой проблемы [13]. Совет Министров РСФСР должен был обеспечить целевое финансирование и принять меры по выполнению программы. Государственным заказчиком стал Госкомитет РФ по социальной защите граждан и реабилитации территорий, пострадавших от Чернобыльской и других радиационных катастроф (Госкомчернобыль России). Срок действия программы был рассчитан до 1995 г. включительно [14].

Программой предусматривался ряд мер по существенному улучшению медицинской и психолого-педагогической помощи детям и женщинам, включая специализированный контроль за группами повышенного риска. Предполагалась, например, многоуровневая оснащенность медицинских учреждений современной аппаратурой для надежного наблюдения за состоянием здоровья женщин и детей с использованием информативных методов исследования. Был также определен ряд мероприятий и условий по обеспечению гарантий по контролю и необходимому восстановлению здоровья детей, выехавших из зон загрязнения радионуклидами в различные территории Российской Федерации. Изначально программа включала в себя действия только в 5 областях страны [15]. Позже, 28 декабря 1991 г. Правительство утвердило [16] дополненный перечень населенных пунктов, относящихся к территориям радиоактивного загрязнения, включающий 11 областей РФ (Брянская, Белгородская, Воронежская, Калужская, Курская, Ленинградская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Тульская) [17].

Организациями-исполнителями были назначены важнейшие медицинские учреждения

страны [18]. Перед ними были поставлены такие задачи как оснащение медицинских учреждений современной диагностической аппаратурой, необходимой для проведения профилактических осмотров детского населения с использованием информативных методов обследования по стандартизированным протоколам с учетом специфики радиационного воздействия; коррекция структуры существующей сети лечебно-профилактических учреждений (организация специализированных отделений эндокринологического, эндоскопического, восстановительного лечения и реабилитации, психолого-социальной адаптации и разгрузки других) и др. [19]

Ожидаемым результатом реализации мероприятий, предусмотренных программой, было снижение воздействия на детей, беременных женщин и кормящих матерей неблагоприятных факторов чернобыльской катастрофы, улучшение качества их жизни и медицинской помощи, обеспечение правовой, психологической и социальной защиты [20]. В 1993 г. предполагалось провести научные исследования по 13 направлениям 42 научно-исследовательскими коллективами, с которыми Республиканский научно-практический центр противорадиационной защиты МЗ РФ заключил 75 договоров. Тематический план был утвержден на заседании Координационного совета по научным исследованиям при Республиканском детском научно-практическом центре противорадиационной защиты в декабре 1992 г. [21] Первым результатом программы стал проект оздоровления детей из загрязненных районов РСФСР в республике Куба. Соглашение об осуществлении проекта было зафиксировано в протоколе о сотрудничестве между Минздравом РСФСР и Минздравом республики Куба в области здравоохранения и медицинской науки сроком на 1991-1995 гг. Всего предполагалось перевезти 2400 детей. По предварительной договоренности Минобороны СССР перевозка детей должна была осуществляться военно-транспортной авиацией [22].

Данные программы – «Развитие индустрии детского питания» и «Дети Чернобыля» – стали прообразом программы «Дети России» и легли в ее основу. Принятие данных программ свидетельствовало об изменении восприятия детей в политическом сознании и о начале формирования нового направления политики страны, политики, обращенной к детям как к отдельной категории населения.

Разработка и содержание программы «Дети России»

В марте 1991 г. в стенах Комитета по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства речь пошла уже непосредственно о программе «Дети России». Как признается Лахова, программа «своим появлением обязана счастливому стечению обстоятельств. По существу, это был пакет целевых программ, в который мы включили и «Детское питание» и «Дети Чернобыля», и новые – и «Дети сироты», и «Дети-инвалиды», и «Дети Севера», и «Планирование семьи». Мы понимали, что многие проблемы вынужденно остались за бортом, но важно было создать прецедент такой большой и разносторонней программы. Ничего подобного до той поры в нашей стране не существовало. Предложить ее съезду в обычном порядке, – а тогда должен был состояться третий, – значило провалить ее. До женских ли «причуд» было в марте 91-го?!...И все же мы были уверены, что программе «Дети России» пришло время. И угроза суверенитету – ей не помеха. Потому что она сама работала на этот суверенитет, защищала его. Но не декларациями, а конкретным действием» [23]. Перед третьим СНД РСФСР, Лахова подошла к Н. Павлову, который на нем выступал и докладывал о политической ситуации в стране и сказала: «Коля, очень тебя прошу, политика политикой, но скажи, пожалуйста, что нужна и программа «Дети России» [24]. На тот момент Лахову включили в редакционную комиссию и после того как Павлов упомянул о программе, Лахова вписала ее в решение съезда (Постановление третьего СНД РСФСР «О политическом и социально-экономическом положении в РСФСР и мерах по выходу из кризиса от 4 апреля 1991 г.) как поручение Правительству [25].

8 апреля 1991 г. Лахова от Комитета направила письмо секретарю Президиума ВС РСФСР С.А. Филатову с поручением Совету Министров разработать и утвердить программу «Дети России». Впоследствии программа «Дети России» Советом министров была разработана и 30 декабря 1992 г. в нее были включены программы: «Развитие индустрии детского питания», «Дети-сироты», «Дети Севера», «Дети-инвалиды», «Планирование семьи» и «Дети Чернобыля» [26]. Контроль за исполнением постановления был возложен на Комитет ВС РФ по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства [27]. Вместе с тем, Комитет настаивал, чтобы про-

грамма «Дети России» вошла в перечень федеральных (т.е. общих для всей страны) программ и имела целевое финансирование из бюджета Российской Федерации, отдельной строкой. «Но есть и такие члены Президиума, которым эта программа кажется далеко не самой важной. Их точка зрения – пусть финансируется за счет местных средств» [28], – отмечала М.М. Назметдинова – новый председатель Комитета ВС РФ по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства.

С включением программы в перечень федеральных целевых программ связан следующий этап развития программы, начавшийся в 1993 г. вследствие поездки в 1992 г. Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина в США, где он подписал Всемирную декларацию об обеспечении выживания, защиты и развития детей, принятую в сентябре 1990 г. вместе с планом действий по ее осуществлению до 2000 г. на Всемирной встрече высших политических лидеров в интересах детей [29]. В соответствии с последовавшим Указом Президента [30], Правительством РФ была разработана уже Федеральная программа «Дети России» сроком действия до 1995 г. [31]

В проекте программы говорилось, что «дети – особая группа населения, одна из самых обездоленных и социально незащищенных» [32]. Возрастные границы для периода детства устанавливались в соответствии с Конвенцией ООН о правах ребенка, т.е. до 18 лет. Цель программы – обеспечение социальной защиты для всех детей, проживающих в России: создание социальных, экономических, медицинских, правовых, психологических условий, обеспечивающих выживание и развитие детей; профилактика ситуаций, наносящих ущерб интеллектуальному, физическому, психическому и нравственному здоровью детей [33] или как было позже сказано – создание условий для нормального развития и жизнедеятельности детей, обеспечение их социальной защиты в период коренных социально-экономических преобразования и реформ [34]. На первом этапе была предусмотрена подготовка и реализация подпрограмм «Дети-сироты», «Дети-инвалиды», «Дети Севера», «Развитие семейного и детского отдыха», «Планирование семьи», «Дети Чернобыля».

Подпрограмма «Развитие семейного и детского отдыха», исключенная позднее, предполагала формирование управленческих и организационных общественно-государственных

структур детского и семейного досуга и отдыха: качественное преобразование материальной базы индустрии отдыха; меры экономического стимулирования учреждений отдыха в условиях рыночных отношений; формирование единой кадровой системы отрасли [35].

В целом, предполагалось, что осуществление намеченных программ позволит определить «болевые точки» детства и поможет определить дальнейшие действия в реализации программы «Дети России». Основные направления действия Правительства России, содержащиеся в подпрограммах, были направлены на осуществление государственной политики по комплексному решению проблем детства на федеральном уровне [36]. Программой были поставлены такие задачи как охрана здоровья детей, защита детей от последствий социально-экономического кризиса, укрепление положения женщин в обществе, повышение авторитета и роли семьи в обеспечении благополучия каждого ребенка и др. [37]

В перспективе планировалось разработать также федеральные целевые программы, направленные на решение проблем формирования, поддержки и развития детских талантов («Талантливые дети»), социальной реабилитации подростков с девиантным поведением («Трудные дети»), подростков, воспитывающихся в спец-школах, интернатах для детей с умственными и физическими недостатками («Особые дети»), на приобщение детей к культуре и искусству («Дети и культура»), физической культуре и спорту («Дети и спорт»), на создание оптимальных условий для выпуска детской литературы и приобщения детей к чтению («Дети и книга»), на организацию летнего отдыха и оздоровления детей («Развитие летнего отдыха детей») и др. [38]

Источниками финансирования реализации программ были средства республиканского бюджета РФ, средства бюджетов субъектов страны, которые выделялись целевым назначением в рамках федеральных или местных программ и средства российских и зарубежных доноров [39]. Координацию работы по реализации программы «Дети России» осуществлял Департамент проблем семьи, женщин и детей Министерства социальной защиты населения Российской Федерации. В соответствии с этим, при Департаменте был создан межведомственный совет по реализации программы «Дети России» в составе руководителей заинтересованных министерств

и ведомств. Министерства и ведомства – государственные заказчики – должны были создать для координации реализации подпрограмм группы из числа руководителей подразделений различных министерств и ведомств, общественных организаций, являвшихся исполнителями [40].

В программу была включена и Государственная программа развития индустрии детского питания в РСФСР, утвержденная 30 января 1991 г. За два года, прошедшие с момента ее утверждения, было начато строительство более 70 объектов, только 30 из них были подготовлены к монтажу импортного оборудования. Таким образом, было построено меньше трети запланированного [41]. Подпрограмма «Развитие индустрии детского питания» была направлена на решение комплекса задач, в том числе обеспечение промышленности высококачественным сырьем за счет создания специализированных зон по выращиванию кормовых культур, овощей, плодов и фруктов, а также по производству мяса и молока с гарантировано низким содержанием пестицидов, солей тяжелых металлов и ядохимикатов [42]. В документах Комитета по делам женщин, семьи и молодежи Государственной Думы I созыва спустя два года после принятия программы отмечается, что на тот момент работало уже 18 цехов по производству жидких и пастообразных молочных продуктов для детей, 3 цеха по производству сухих смесей на зерномолочной основе, 14 цехов по производству плодоовощных консервов и 1 завод мясных консервов и 1 рыбных. Также 3 цеха были введены в эксплуатацию в Подольске, Туле и Ростове-на-Дону. 8 цехов имели высокую строительную готовность, но из-за отсутствия оборудования строительство было приостановлено в Санкт-Петербурге, Нижнем Новгороде, Екатеринбурге, Москве, Красноярске, Новосибирске и т.д. [43] В то же время, в 1995 г. Лаховой отмечалось, что за прошедшие годы число молокозаводов, имеющих цеха детского питания, увеличилось всего на три, и составило таким образом 19 [44].

Государственным заказчиком подпрограммы «Дети-сироты» было Министерство образования. Цель подпрограммы – создание наиболее благоприятных условий для подготовки детей, лишившихся попечения родителей, к самостоятельной жизни в современном обществе. Программой предусматривались меры в области научно-методического обеспечения (например, разработка новых подходов к организации жизни детей-сирот), в области кадрового обе-

спечения системы воспитания (качественное и количественное обновление кадрового потенциала) и в области нормативного обеспечения социально-правовой охраны детей (внесение изменений в существующее законодательство и принятие ряда новых законов) [45]. В целом, подпрограмма состояла из двух разделов: 1. неотложные меры помощи детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей на 1992-1993 гг.; 2. мероприятия по улучшению воспитания, содержания и обучения детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей [46].

Подпрограмма «Дети-инвалиды» была заказана Министерством социальной защиты населения Российской Федерации. Подпрограмма была направлена на формирование основ комплексного решения проблем детей с отклонениями в развитии, их родителей (опекунов), на создание условий для независимой жизни этой части населения. Задачами подпрограммы были, в том числе, профилактика детской инвалидности и организация статистического учета [47].

В число мероприятий по профилактике детской инвалидности вошла организация массового обследования новорожденных на наследственную патологию; оснащение детских лечебно-профилактических и родовспомогательных учреждений ультразвуковой диагностической, реанимационной, дыхательной, следящей аппаратурой; создание перинатальных и медико-генетических центров и др. Были также предусмотрены меры по психолого-медико-педагогической социальной реабилитации, по оснащению техническими средствами, по направлению развития информационной системы по проблемам инвалидности и меры по повышению квалификации кадров. Планировалось провести ряд научных исследований по проблемам детской инвалидности, включавших в себя разработку концепции создания реабилитационных центров и интегрированного подхода к образованию детей-инвалидов и др. Укрепление материально-технической базы специальных учреждений для детей-инвалидов предполагало выделение капитальных вложений их федерального бюджета на строительство и реконструкцию 17 детских домов-интернатов (около 4 тыс. детей-инвалидов) [48].

В итоге, среди ожидаемых результатов планировалось увидеть политический эффект, т.е. создание предпосылок для выполнения Россией международных обязательств; социальный эффект, т.е. приблизиться к обеспечению равных возможностей в жизни для детей с отклонени-

ями в развитии; создать их родителям условия для реализации своих потенциальных возможностей; экономический эффект, предполагающий, в том числе, что ребенок-инвалид, включенный в систему комплексной реабилитации, в последующем сможет активно участвовать в жизни общества, не требуя от него дополнительных средств на свое жизнеобеспечение; нравственный эффект, т.е. заложить у граждан страны основу для воспитания чувства гуманного, уважительного отношения к любому человеку, независимо от наличия у него тех или иных отклонений в развитии [49].

Заказчиком подпрограммы «Дети Севера» стал Государственный комитет Российской Федерации по социально-экономическому развитию Севера. Цель подпрограммы – обеспечение защиты интересов детей, проживающих на Севере, и в первую очередь, детей малочисленных народов, создание условий для достижения нормального уровня жизни и предоставления для них равных стартовых возможностей, удовлетворение их потребностей в физическом, психическом и социальном развитии в течение всего периода социализации. В число задач в социально-экономической области вошло согласование планов промышленного освоения Севера с планами социального развития северных регионов и выделение в качестве приоритетного направления развитие социально-бытовой инфраструктуры, обеспечивающей защиту и развитие детей; осуществление социально приемлемого уровня жизни семей с детьми преимущественно на основе достижения реальной экономической самостоятельности семей с учетом различных форм собственности и традиционных способов ведения хозяйства и видов трудовой деятельности и др.

В области охраны здоровья и медицинского обслуживания задачами стало обеспечение доступности квалифицированной медицинской помощи для всех детей и подростков с учетом структуры заболевания, характера расселения, наличия транспортных коммуникаций, традиционной культуры и обычаев, а также других специфических особенностей Севера России; полное удовлетворение потребностей детей в медицинских препаратах и товарах медицинского назначения; обеспечение специализированной медицинской помощи детям-инвалидам, физически и интеллектуально-ослабленным детям; пересмотр системы подготовки врачей и среднего медицинского персонала для работ в

условиях Севера и т.д. Был также поставлен ряд задач в области воспитания и образования, в области культуры, досуга и отдыха детей и в области научно-информационного обеспечения программы.

В качестве механизмов реализации программы планировалась разработка и реализация соответствующих мероприятий как составной части работы заинтересованных министерств и ведомств на федеративном, местном и межведомственном уровнях в рамках Государственной программы социально-экономического развития районов Севера; принятие ВС и Правительством России решений и постановлений; финансирование программы, осуществляемое в основном из централизованных источников и т.д. [50]

Государственным заказчиком подпрограммы «Планирование семьи» было Министерство здравоохранения [51]. Цель подпрограммы – изменить отношение к проблеме планирования семьи каждой личности, каждой семьи, общества в целом с целью формирования у населения потребности в реализации права на планирование семьи, создания условий регулирования рождаемости методами и средствами контрацепции, сохранения репродуктивного здоровья населения, рождения только желанных и здоровых детей. В число задач в области создания службы планирования семьи вошло формирование государственной и общественной структуры службы планирования семьи на федеральном и региональном уровнях, обеспечение управления и создание правовой основы деятельности этой службы. В рамках подпрограммы был намечен ряд задач в области обеспечения населения доступной и полной информацией по вопросам планирования семьи, здорового образа жизни, семейно-брачных отношений, сексуального и репродуктивного поведения, создания условий для формирования потребностей семьи в рождении только желанных детей, в области подготовки кадров для служб планирования семьи.

Для обеспечения реализации предполагалось создать внутри Минздрава координационный совет из числа представителей министерств, ведомств и общественных организаций, который должен был осуществлять экспертизу территориальных программ, обеспечивать сотрудничество с международными организациями и зарубежными фирмами по планированию семьи. С целью оценки эффективности действия программы должен был проводиться международный симпозиум по проблемам пла-

нирования семьи. Согласно плану, реализация позволила бы создать в РФ службу планирования семьи; обеспечить каждой семье рождение желанного ребенка, повысить сексуальную культуру семьи, молодежи; обеспечить высокий уровень медицинской технологии планирования семьи (аборт, хирургическая стерилизация и др.), добиться снижения материнской и младенческой заболеваемости и смертности; снизить число абортов на 25-30% от исходного уровня [52].

Итоги реализации программы «Дети России»

По итогам реализации программы «Дети России» к 1995 г. удалось добиться следующих результатов.

В рамках подпрограммы «Дети-инвалиды» было приобретено необходимое оборудование для реабилитации больных детей с врожденными и наследственными пороками; созданы реабилитационные центры, специализированные дома-интернаты; проведены научно-конструкторские и методологические работы и т.д. Вместе с тем, ряд заданий программы был реализован не в полной мере [53].

В рамках подпрограммы «Дети-сироты» было начато формирование федерального и регионального банков данных детях-сиротах и детях, оставшихся без попечения родителей, и разработка программного обеспечения этой системы, что должно было позволить на первом этапе собрать данные из 23 территорий страны. Вместе с тем, в 1993-1994 гг. было введено в строй всего 3 учреждения интернатного типа, в то время как по оперативным данным было необходимо построить 150 детских домов и 100 школ-интернатов. Отмечался ряд недостатков в области капитального ремонта и оснащения детских учреждений различным оборудованием.

Согласно подпрограмме «Дети Чернобыля» велось строительство необходимых объектов медицинского оздоровления; были дооснащены медоборудованием детские и родильные отделения центральных районных больниц загрязненных районов, областных детских больниц и родильных домов, детских диагностических центров (г. Тула, Калуга); были открыты центры психологической помощи; выделялись средства на содержание лабораторий по исследованию влияния экологически неблагоприятных факторов на здоровье детей и беременных женщин, детских отделений ЦРБ и домов ребенка, домов-интернатов для детей-инвалидов и другие цели; в течение

года прошло оздоровление около 15 тыс. детей, пострадавших от аварии на ЧАЭС [54].

Мероприятия в рамках подпрограммы «Дети Севера» позволили направить комплексные бригады специалистов для проведения профилактических осмотров детей и женщин в 7 автономных округах, обеспечить окружные больницы ряда автономных округов дыхательной аппаратурой для детских реанимационных отделений и др. Однако из 109 мероприятий программы за 1994 г. выполнены только 29. Основная причина заключалась в недостатке финансовых средств и неравномерности их выделения [55].

В соответствии с подпрограммой «Планирование семьи» к началу 1995 г. функционировало 84 центра планирования семьи и репродукции на базе НИИ акушерства, гинекологии и перинатологии. В рамках реализации программы была закуплена для территориальных центров планирования семьи необходимая техника. Были выделены средства на цели обеспечения контрацептивами наиболее уязвимых групп населения (подростки, женщины групп риска, малообеспеченные граждане) и на централизованную закупку специальной операционной техники. Кроме того, Минздравмедпром выполнил значительный объем работ по целевым подпрограммам «Дети Чернобыля», «Дети-инвалиды», «Дети Севера». Среди трудностей и недостатков были проблемы, связанные с медленным внедрением гормональной контрацепции (в 1994 г. по предварительным данным, охват женщин составлял 3,7%, в 1993 г. – 3%), и других методов (инъекционная контрацепция), с незавершенностью разработки нормативных документов о деятельности службы планирования семьи, не отлаженностью ее статистической базы и недостаточным задействованием к решению проблемы планирования семьи СМИ [56].

Итогом реализации подпрограммы «Развитие индустрии детского питания» к 1995 г. подготовка и аттестация в качестве сырьевых зон 540 хозяйств, создание 30 новых видов детского питания, строительство и реконструкция 86 производственных объектов.

Но, вместе с тем, из-за недостатка финансовых средств и отсутствия технологического оборудования не были выполнены задания по строительству и вводу предприятий в эксплуатацию. В целом, создание отечественной техники отставало по срокам от заданий программы. Неудовлетворительное положение

складывалось также на действующих специализированных предприятиях по выпуску детского питания – усложнилась реализация отечественного детского питания и как следствие снизилась его выработка.

Итогом федеральной программы «Дети России» стало то, что в субъектах с учетом своих особенностей и за счет собственных бюджетов начали создаваться аналоги программы. Например, «Дети Прикамья» (Пермская область), «Дети Мордовии», «Дети Удмуртии», «Детство» (Республика Коми), «Дети Новгородчины» и др. [57]

В 1994 г. вышел Указ Президента РФ, в соответствии с которым Федеральной программе «Дети России» был придан статус президентской программы [58]. Согласно этому, перед Правительством РФ была поставлена задача разработать дополнительные мероприятия на 1996-1997 гг. по утвержденным ранее целевым программам «Дети-инвалиды», «Дети сироты», «Дети Чернобыля», «Дети Севера», «Планирование семьи», «Развитие индустрии детского питания в РСФСР на 1991-1995 годы», а также разработать новые федеральные целевые программы «Одаренные дети», «Организация летнего отдыха детей» и «Дети семей беженцев и вынужденных переселенцев» [59].

Так начался следующий этап развития программы «Дети России».

Таким образом, программа «Дети России» возникла в условиях становления новой российской государственности. Ее разработка, становление и реализация была отягощена социальными, политическим и экономическими кризисами 1990-х гг.

Разработка программы прошла несколько этапов. Прежде всего, идея программы возникла на базе существовавших в начале 1990-х гг. Государственной программы развития индустрии детского питания и программы помощи детям Чернобыля. Сама программа обязана своим появлением Комитету Верховного Совета РСФСР по делам женщин, охраны семьи, материнства и детства во главе с Е.Ф. Лаховой. Впоследствии благодаря усилиям того же Комитета, но во главе уже с М.М. Назметдиновой, программа вошла в перечень федеральных целевых программ. Этому также способствовало подписание Б.Н. Ельциным в 1992 г. Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей. Так программа вышла на новый уровень своего развития. С образованием Российской

Федерации программа «Дети России» сохранила статус федеральной целевой программы, а Правительство смогло приступить к ее полноценной реализации.

По итогам реализации программы был достигнут определенный успех в создании благоприятных условий для жизни детей. Вместе с тем, было выявлено и много недостатков, как в процессе организации мероприятий программы, так и в итогах ее реализации. Но, несмотря на это, программа заложила принципиально новую основу отношения общества и государства к детям. Через программу начало осуществляться новое направление государственной политики – политики по комплексному решению проблем детства, в рамках которой ребенок

стал восприниматься как отдельный субъект. В дальнейшем программа была продлена сначала до 1997 г., а затем до 2000 г. для продолжения улучшений условий жизни детского населения и устранению недостатков предыдущего этапа программы.

Таким образом, можно говорить о том, что в политике на фоне разработки и реализации программы «Дети России» было закреплено восприятие ребенка как самостоятельной личности и детства как периода жизни человека отдельно от материнства, в связи с чем, начало формироваться новое направление политики Российской Федерации, направленное на решение проблем детства без привязки к институту охраны материнства и детства.

Библиография:

1. Бюллетень № 10 заседания Совета Республики. 26 октября 1990. М.: Верховный Совет РСФСР, 1990. С. 19.
2. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. М.: Издательство «АУРИКА», 1995. С. 119.
3. Бюллетень № 10 заседания Совета Республики. 26 октября 1990. М.: Верховный Совет РСФСР, 1990. С. 22, 24.
4. Бюллетень № 10 заседания Совета Республики. 26 октября 1990. С. 19.
5. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. М.: Издательство «АУРИКА», 1995. С. 119.
6. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. С. 120.
7. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. С. 120.
8. Постановление Совета Министров РСФСР от 31.01.1991 № 70 «Государственная программа развития индустрии детского питания в РСФСР на 1991-1995 годы».
9. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 3.
10. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. М.: Издательство «АУРИКА», 1995. С. 120.
11. Постановление Президиума ВС РСФСР от 27.04.1991 № 1113-1 «О Республиканской программе «Дети Чернобыля» на 1991-1995 годы».
12. Постановление ВС РСФСР от 19.09.1990 № 173-1 «О государственной программе по ликвидации последствий Чернобыльской катастрофы на территории РСФСР на 1990-1995 годы».
13. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2436. Л. 3.
14. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2437. Л. 4.
15. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2436. Л. 4-5.
16. Распоряжение Правительства РСФСР от 28.12.1991 № 237-р «Об утверждении перечня населенных пунктов, относящихся к территориям радиоактивного загрязнения» // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2437. Л. 3.
17. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2437. Л. 3.
18. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2436. Л. 117.
19. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2437. Л. 3-4.
20. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2437. Л. 6.
21. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2437. Л. 22.
22. ГАРФ. Ф. 8009. Оп. 51. Д. 5138. Л. 108.
23. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. М.: Издательство «АУРИКА», 1995. С. 125.
24. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. С. 125-126.
25. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. С. 126.
26. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 2.
27. Постановление Президиума ВС РФ от 08.02.1993 № 4435-1 «О включении Государственной программы «Дети России» в перечень федеральных целевых программ» // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 1.
28. Левина А. Дежурит Назметдинова [Интервью с М.М. Назметдиновой] // Работница. 1993. № 4. С. 4-5.
29. Брынцева Г. Детей надо любить, а не защищать // Российская газета. 1992. № 124. С. 1.; Указ Президента Российской Федерации от 01.06.1992 № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 23, ст. 1276.
30. Указ Президента Российской Федерации от 01.06.1992 № 543 «О первоочередных мерах по реализации Всемирной декларации об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 23, ст. 1276.

31. Постановление Правительства РФ от 09.10.1993 № 909 «Об утверждении проекта Федеральной программы «Дети России».
32. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 5, 12.
33. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 8.
34. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 13.
35. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 11.
36. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 13.
37. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 13.
38. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 16-17.
39. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 17.
40. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 17.
41. Постановление Совета Министров от 09.09.1993 № 909 «О федеральной программе «Дети России» // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 3.
42. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 16.
43. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2447. Л. 122-123.
44. Лахова Е.Ф. Мой путь в политику. М.: Издательство «АУРИКА», 1995. С. 120.
45. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 73-75.
46. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2446. Л. 39.
47. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 57.
48. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 57-59.
49. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 59.
50. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 83-85.
51. Постановление Совета Министров – Правительства Российской Федерации от 09.09.1993 № 909 «О федеральной программе «Дети России» // ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 3.
52. ГАРФ. Ф. 10026. Оп. 4. Д. 2443. Л. 101-103.
53. ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 3006. Л. 73-74.
54. ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 3006. Л. 75.
55. ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 3006. Л. 76.
56. ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 3006. Л. 77.
57. ГАРФ. Ф. 10200. Оп. 5. Д. 3006. Л. 79.
58. Указ Президента РФ от 18.08.1994 № 1696 «О президентской программе «Дети России» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 17, ст. 1955.
59. Постановление Правительства РФ от 25.11.1994 № 1299 «О разработке президентской программы «Дети России» на 1996-1997 годы» // Российская газета. 1994. № 237. С. 4

References (transliterated):

1. Byulleten' № 10 zasedaniya Soveta Respubliki. 26 oktyabrya 1990. M.: Verkhovnyi Sovet RSFSR, 1990. S. 19.
2. Lakhova E.F. Moi put' v politiku. M.: Izdatel'stvo «AURIKA», 1995. S. 119.
3. Byulleten' № 10 zasedaniya Soveta Respubliki. 26 oktyabrya 1990. M.: Verkhovnyi Sovet RSFSR, 1990. S. 22, 24.
4. Byulleten' № 10 zasedaniya Soveta Respubliki. 26 oktyabrya 1990. S. 19.
5. Lakhova E.F. Moi put' v politiku. M.: Izdatel'stvo «AURIKA», 1995. S. 119.
6. Lakhova E.F. Moi put' v politiku. S. 120.
7. Lakhova E.F. Moi put' v politiku. S. 120.
8. Postanovlenie Soveta Ministrov RSFSR ot 31.01.1991 № 70 «Gosudarstvennaya programma razvitiya industrii detskogo pitaniya v RSFSR na 1991-1995 gody».
9. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 3.
10. Lakhova E.F. Moi put' v politiku. M.: Izdatel'stvo «AURIKA», 1995. S. 120.
11. Postanovlenie Prezidiuma VS RSFSR ot 27.04.1991 № 1113-1 «O Respublikanskoj programme «Deti Chernobylya» na 1991-1995 gody».
12. Postanovlenie VS RSFSR ot 19.09.1990 № 173-1 «O gosudarstvennoy programme po likvidatsii posledstviy Chernobyl'skoi katastrofy na territorii RSFSR na 1990-1995 gody».
13. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2436. L. 3.
14. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2437. L. 4.
15. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2436. L. 4-5.
16. Rasporyazhenie Pravitel'stva RSFSR ot 28.12.1991 № 237-r «Ob utverzhdenii perechnya naselennykh punktov, odnosyashchikhsya k territoriyam radioaktivnogo zagryazneniya» // GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2437. L. 3.
17. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2437. L. 3.
18. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2436. L. 117.
19. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2437. L. 3-4.
20. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2437. L. 6.
21. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2437. L. 22.

22. GARF. F. 8009. Op. 51. D. 5138. L. 108.
23. Lakhova E.F. *Moi put' v politiku*. M.: Izdatel'stvo «AURIKA», 1995. S. 125.
24. Lakhova E.F. *Moi put' v politiku*. S. 125-126.
25. Lakhova E.F. *Moi put' v politiku*. S. 126.
26. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 2.
27. Postanovlenie Prezidiuma VS RF ot 08.02.1993 № 4435-1 «O vklyuchenii Gosudarstvennoi programmy «Deti Rossii» v perechen' federal'nykh tselevykh programm» // GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 1.
28. Levina A. Dezhurit Nazmetdinova [Interv'y u s M.M. Nazmetdinovoi] // *Rabotnitsa*. 1993. № 4. S. 4-5.
29. Bryntseva G. *Deti nado lyubit', a ne zashchishchat'* // *Rossiiskaya gazeta*. 1992. № 124. S. 1.; Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 01.06.1992 № 543 «O pervoocherednykh merakh po realizatsii Vsemirnoi deklaratsii ob obespechenii vyzhivaniya, zashchity i razvitiya detei v 90-e gody» // *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov RF i Verkhovnogo Soveta RF*. 1992. № 23, st. 1276.
30. Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 01.06.1992 № 543 «O pervoocherednykh merakh po realizatsii Vsemirnoi deklaratsii ob obespechenii vyzhivaniya, zashchity i razvitiya detei v 90-e gody» // *Vedomosti S'ezda narodnykh deputatov RF i Verkhovnogo Soveta RF*. 1992. № 23, st. 1276.
31. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 09.10.1993 № 909 «Ob utverzhdenii proekta Federal'noi programmy «Deti Rossii».
32. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 5, 12.
33. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 8.
34. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 13.
35. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 11.
36. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 13.
37. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 13.
38. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 16-17.
39. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 17.
40. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 17.
41. Postanovlenie Soveta Ministrov ot 09.09.1993 № 909 «O federal'noi programme «Deti Rossii» // GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 3.
42. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 16.
43. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2447. L. 122-123.
44. Lakhova E.F. *Moi put' v politiku*. M.: Izdatel'stvo «AURIKA», 1995. S. 120.
45. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 73-75.
46. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2446. L. 39.
47. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 57.
48. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 57-59.
49. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 59.
50. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 83-85.
51. Postanovlenie Soveta Ministrov – Pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii ot 09.09.1993 № 909 «O federal'noi programme «Deti Rossii» // GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 3.
52. GARF. F. 10026. Op. 4. D. 2443. L. 101-103.
53. GARF. F. 10200. Op. 5. D. 3006. L. 73-74.
54. GARF. F. 10200. Op. 5. D. 3006. L. 75.
55. GARF. F. 10200. Op. 5. D. 3006. L. 76.
56. GARF. F. 10200. Op. 5. D. 3006. L. 77.
57. GARF. F. 10200. Op. 5. D. 3006. L. 79.
58. Ukaz Prezidenta RF ot 18.08.1994 № 1696 «O prezidentskoi programme «Deti Rossii» // *Sobranie zakonodatel'stva RF*. 1994. № 17, st. 1955.
59. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 25.11.1994 № 1299 «O razrabotke prezidentskoi programmy «Deti Rossii» na 1996–1997 gody» // *Rossiiskaya gazeta*. 1994. № 237. S. 4