



независимый институт
СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ



АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЯ ДЕТЕЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НА ПУТИ К ОБЩЕСТВУ РАВНЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ

Москва, 13 февраля, 2012 г.

Основания для разработки. Приняв Конвенцию о правах ребенка, Россия согласилась взять на себя обязательства по выполнению ее положений. В соответствии со статьей 44 Конвенции государства-участники обязуются предоставлять Комитету ООН по правам ребенка доклады о принятых ими мерах по закреплению признанных в Конвенции прав и о прогрессе, достигнутом в осуществлении этих прав через 2 года после подписания конвенции и затем каждые 5 лет.

На слайде представлена характеристика процесса отчетности для России. Подготовка данного доклада была нацелена на сопровождение процесса отчетности России перед Комитетом ООН по правам ребенка. Не ставилась задача подготовки альтернативного доклада или экспертного сопровождения процесса подготовки самого доклада. Цель сопровождения - это мозговой штурм всех заинтересованных сторон вокруг проблем, связанных с положением детей в России. Чтобы осуществить этот процесс необходимо было выбрать некоторую глобальную аналитическую цель, которая задавала бы общую рамку подготовки доклада. И после длительной дискуссии решили остановиться на том, что посмотрим на положение детей через призму равных возможностей. Методологически данная задача решается посредством оценки прогресса в преодолении различных форм социальной исключенности или ограничений в доступе к жизненно важным ресурсам.

Таким образом, цель данного доклада показана на слайде не буду на ней останавливаться - с учетом особенностей текущего момента и в сравнении в другими социально-демографическими группами дать экспертную оценку прогресса в преодолении различных форм социальной исключенности для семей с детьми.

Отмечу только, что проявления форм социальной исключенности мы искали в сфере благосостояния, образования, здравоохранения и процессах принятия решений. Включенность детей в процессы принятия решений - это важное

Для того, чтобы судить о достижениях, мы должны понимать Особенность текущего момента. Без это знания трудно оценить прогресс. И если рисовать картину крупными мазками, то следует отметить три сюжета, имеющих принципиальное значение.

1. Незавершенность структурных реформ 90-х годов. По сути за 20 лет мы пока не смогли создать конкурентоспособную диверсифицированную рыночную экономику, устойчивую к волатильности цен на сырьевые ресурсы.
2. Незавершенность процесса модернизации семейных отношений на пути от традиционной модели к постиндустриальной. Тот факт, что модернизация семейных отношений проходили на фоне преодоления масштабного структурного экономического и политического кризиса способствовало росту неравенства в доступе к ресурсам и существенно усугубило положение именно семей с детьми
3. Мировой экономический кризис 2008 г. прервал тренд роста экономики и доходов населения. Другими словами он ограничил возможности для гармонизации распределения полномочий между рынком, государством и семьями по обеспечению и воспитанию детей, сместив акценты государственной политики в сторону противостояния экономическому кризису

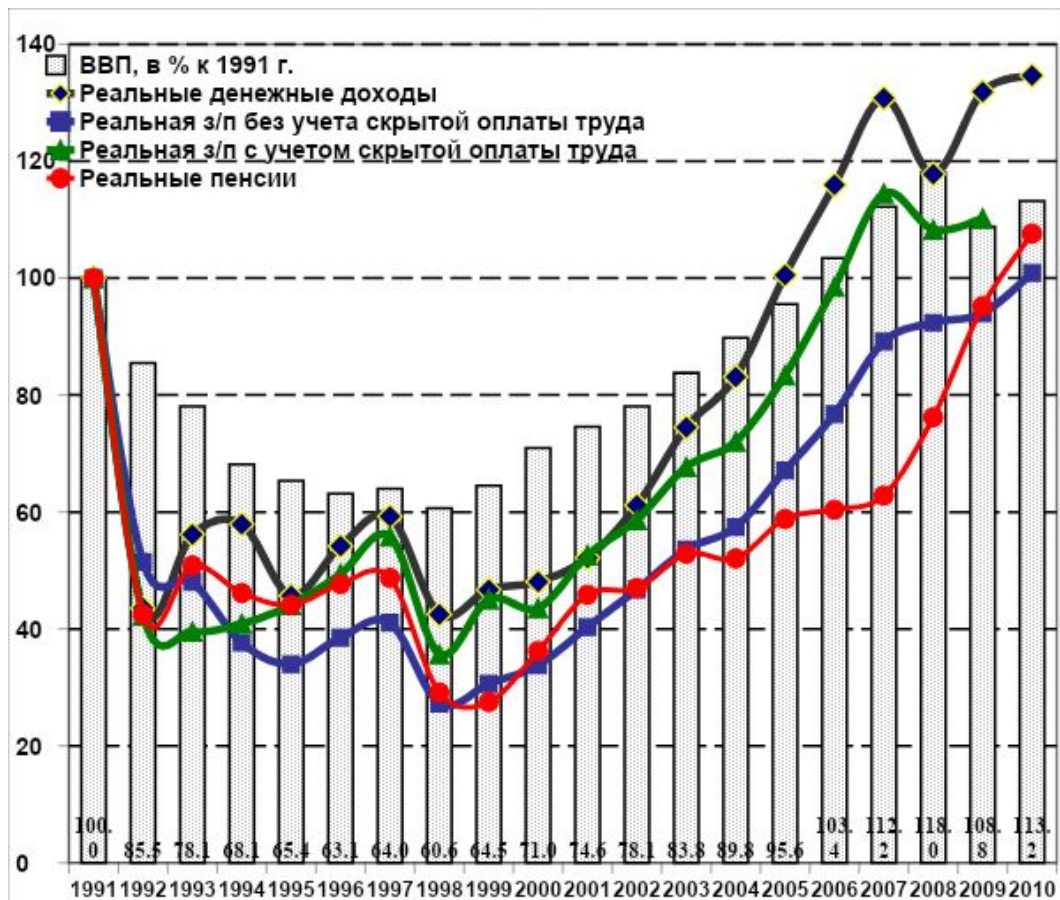
Коротко останавлиюсь на достижениях в части формирования для детей равных возможностей

За последние 5 лет Правительство РФ предприняло существенных ряд мер, направленных на улучшение ситуации с правами ребенка:

- В 2005 г. в обращении Президента РФ к правительству, парламенту и руководителям регионов сформулирована программа приоритетных национальных проектов в области здравоохранения и образования, реализация которых началась в 2006 г.
- В 2006 г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию была сформулирована задача проведения эффективной демографической политики, которая привела к совершенствованию ряда мер в области поддержки материнства и детства, в том числе мер стимулирования семейного устройства детей-сирот.
- В 2007 г. утверждена федеральная целевая программа «Дети России на 2007-2010 гг.».
- В 2008 г. создан Фонд поддержки детей, находящихся в трудной жизненной ситуации
- В 2009 г. создан Институт уполномоченного по правам ребенка при Президенте РФ и аналогичные институты во многих субъектах РФ. Данный институт является инструментом независимого государственного контроля за соблюдением прав и интересов ребенка.
- В ноябре 2010 г. оглашено ежегодное послание Президента РФ Федеральному Собранию, в котором поставлена задача формирования эффективной государственной политики в области детства.

Но каков совокупный результат?

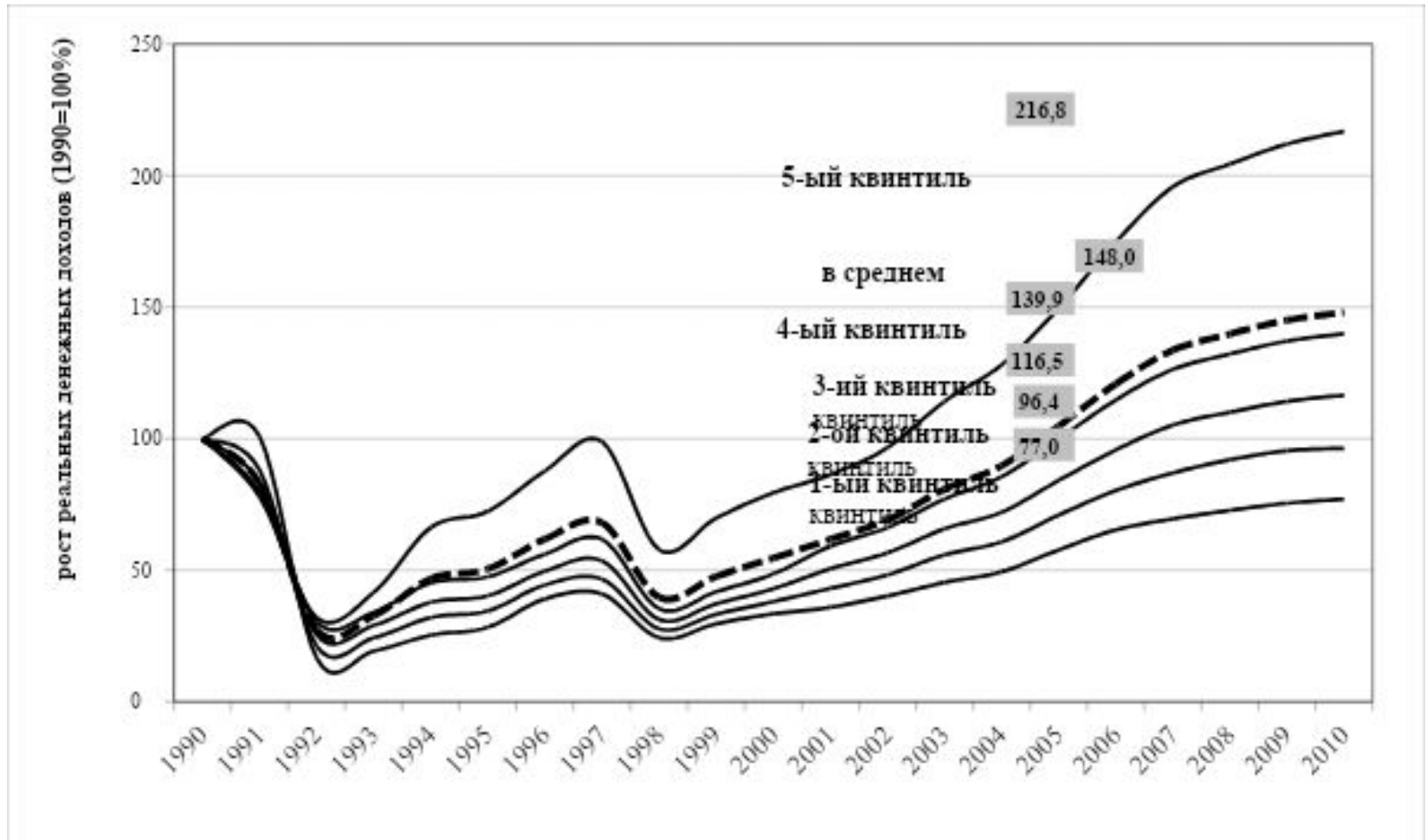
**Динамика реальных душевых денежных доходов, заработной платы и пенсии, %, 1991 г. =100%,
данные за декабрь**



Очевидный тренд роста доходов Населения, несколько прерванный Кризисом, но в течение 2009 и 2010 гг. удалось выйти на Предкризисный уровень доходов, а в части пенсионного обеспечения сделан существенный шаг вперед. Важно обратить внимание на то, что темпы восстановления официальной заработной платы существенно отстают от роста доходов, и в настоящее время самые низкие по сравнению с другими источниками доходов. Это важно когда мы обсуждаем равенство возможностей, особенно для семей с детьми. И низкий удельный вес формальной заработной платы в доходах населения – это важный барьер на пути равных возможностей.

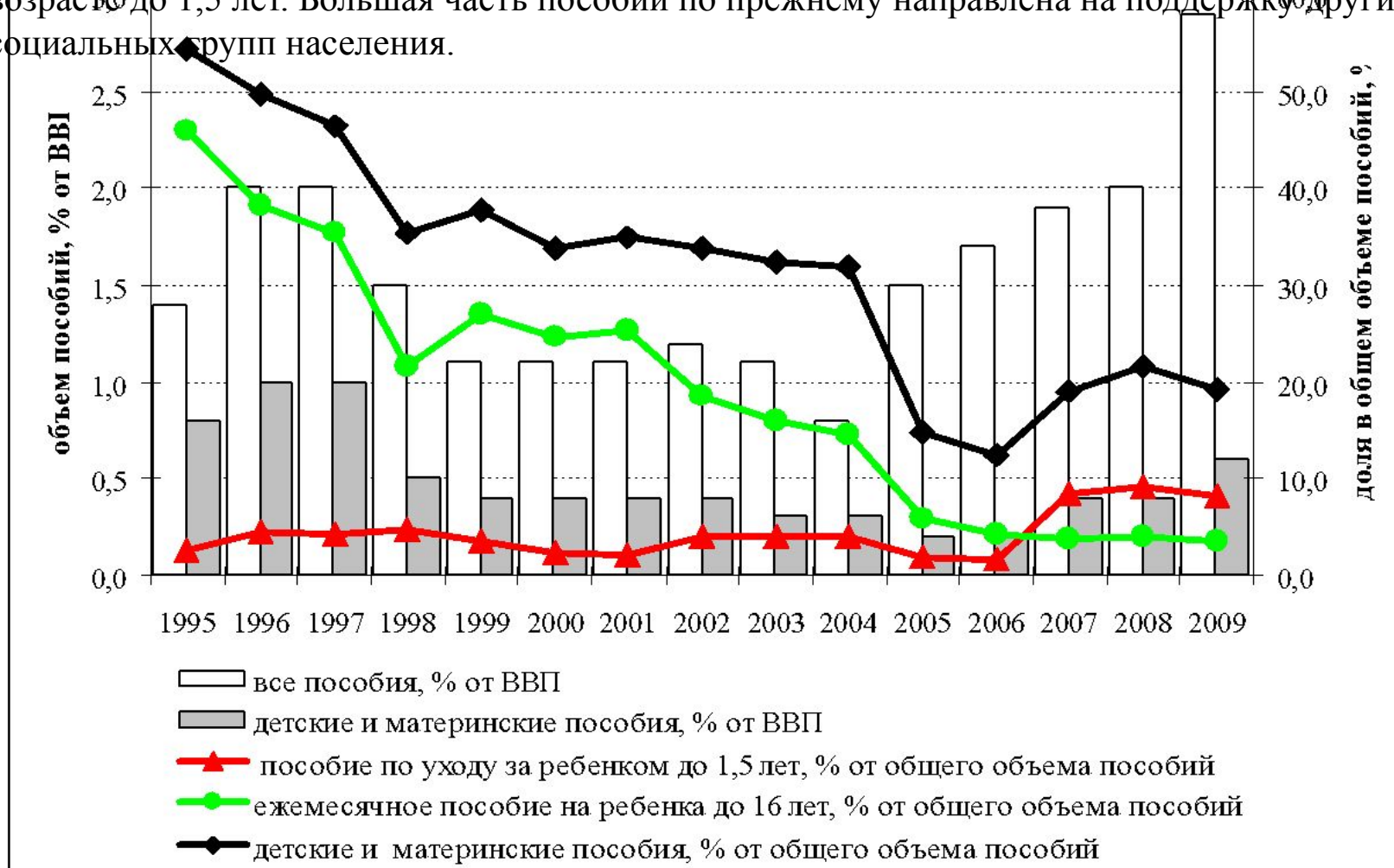
В результате кризиса 2008 г. произошло снижение реальных доходов. Признаки негативного влияния кризиса на динамику доходов населения проявились в конце 2008 г., но к концу 2009 г. они были демпфированы благодаря мерам правительства: повышением пенсий, минимальной заработной платы, заработной платы в бюджетном секторе и пособия по безработице.

Динамика реальных денежных доходов по 20%-ым доходным группам,
1990 – 2010 гг., %, 1990 г. = 100%.



За средними показателями доходов скрывается масштабная дифференциация. Несмотря на высокие темпы экономического роста в 2000-х гг., 40% российского населения так и не смогли восстановить дореформенный уровень реальных доходов.

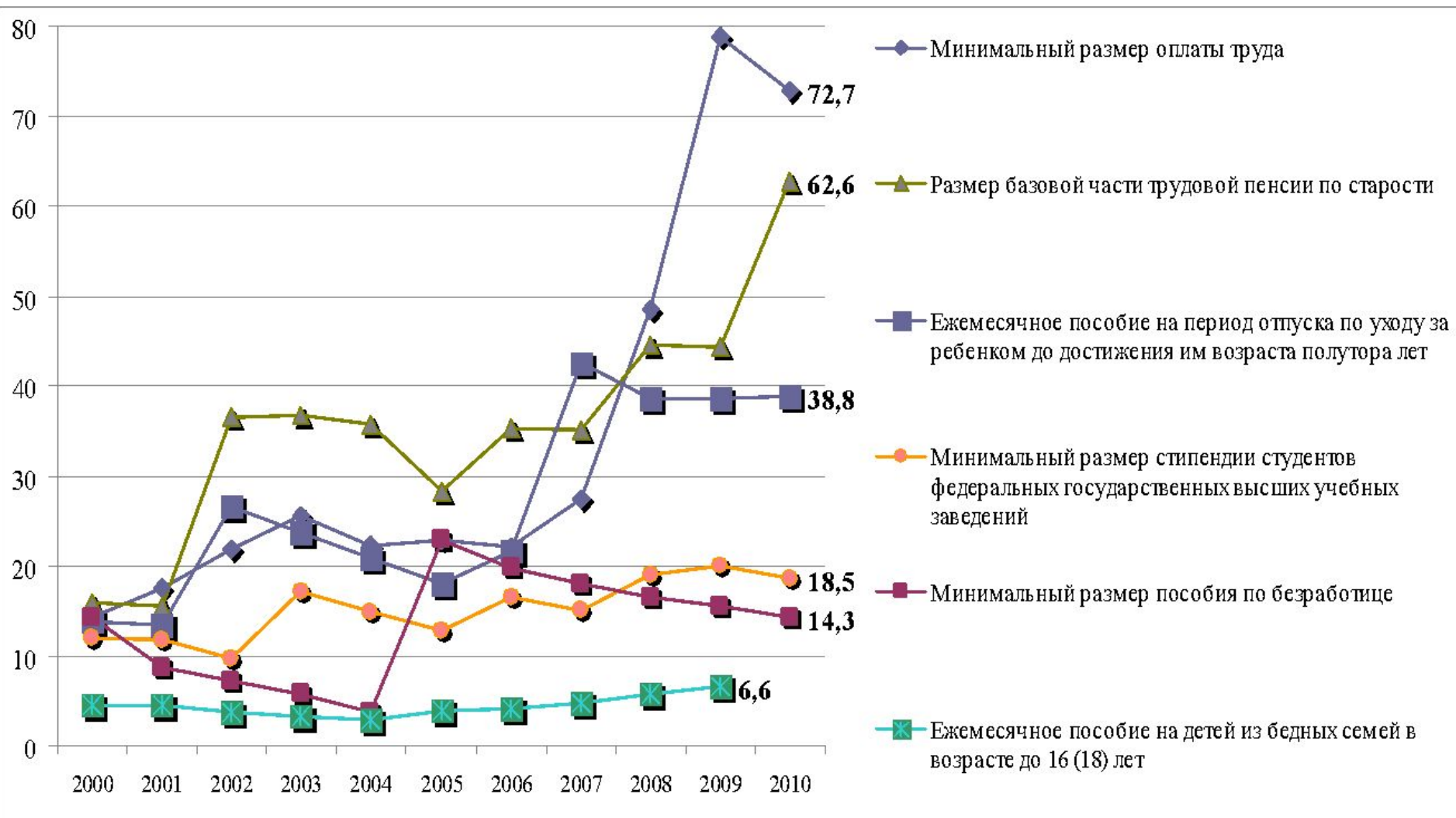
Что происходит с расходами на социальную поддержку детей? Если говорить о денежных выплатах, то здесь России не удалось добиться значимых успехов, за исключением детей в возрасте до 1,5 лет. Большая часть пособий по-прежнему направлена на поддержку других социальных групп населения.



С середины 2000х гг. приоритеты демографического развития страны начали стремительно перемещаться с политической периферии в эпицентр государственной политики.

Однако реформы детских и материнских пособий, проведенные в 2007 г., оказали слабый эффект на уровень жизни семей с детьми, за исключением узких целевых групп (дети до 1,5 лет).

Размеры основных социальных гарантий, установленных законодательством Российской Федерации, % от ПМ



Особенно удручает размер пособия для детей из бедных семей.

Таблица 2 - Риски бедности среди экономических и социально-демографических групп населения, % от численности группы

	2000	2007	2008	2009
Все население	29,1	13,3	13,4	13,2
<i>По месту проживания</i>				
Проживающие в городах	25,0	10,8	10,6	10,5
Проживающие в сельских поселениях	34,2	20,2	21,1	20,7
<i>По половозрастным группам</i>				
Дети в возрасте до 16 лет	37,7	17,2	18,0	18,3
Население трудоспособного возраста, в том числе:	30,4	13,0	13,0	12,9
молодежь в возрасте 16-30 лет	27,9	14,1	14,5	14,6
мужчины в возрасте 31-59 лет	28,0	12,3	12,1	12,1
женщины в возрасте 31-54 года	35,0	12,3	12,2	12,0
Население старше трудоспособного возраста, в том числе:	18,5	10,7	10,4	9,2
мужчины в возрасте 60 лет и более	15,3	12,3	12,0	9,7
женщины в возрасте 55 лет и более	19,6	10,1	9,8	9,1

Мы вынуждены констатировать тот факт, что дети отличаются самыми высокими рисками бедности. Уровень бедности среди детей все больше превышает бедность среди населения в целом. И такая ситуация не во всех странах

Социальные расходы и уровень бедности в странах ЕС и России в 2007 г.

	Расходы на социальную поддержку, % ВВП	Социальные пособия для семей с детьми, % ВВП	Уровень бедности, % населения	Уровень детской бедности, % детского населения	Уровень рождаемости, число детей на 1 женщину
Финляндия	25,4	2,9	13	10	1,83
Дания	28,9	3,7	12	10	1,84
Словения	21,4	1,8	12	11	1,38
Германия	27,7	2,8	15	14	1,37
Эстония	12,5	1,4	19	18	1,63
Латвия	11	1,2	21	21	1,41
Швеция	29,7	3,0	11	12	1,88
Ирландия	18,9	2,6	18	19	2,01
Бельгия	29,5	2,0	15	17	1,76*
Австрия	28	2,8	12	15	1,38
Франция	30,5	2,5	13	16	1,98
ЕС (27 стран)	26,2	2,0	17	20	1,53**
Португалия	24,8	1,2	18	21	1,33
Греция	24,4	1,5	20	23	1,41
Нидерланды	28,4	1,6	10	14	1,72
Великобритания	25,3	1,5	19	23	1,84**
Испания	21	1,2	20	24	1,4
Италия	26,7	1,2	20	25	1,37
Чешская республика	18,6	1,7	10	16	1,44
Словакия	16	1,5	11	17	1,25
Венгрия	22,3	2,8	12	19	1,32
Польша	18,1	0,8	17	24	1,31
Болгария	15,1	1,3	22	30	1,42
Румыния	12,8	1,7	25	33	1,3
Россия	8,9	0,4	18	27	1,41

Социальная исключенность предполагает более широкий взгляд на благосостояние, и мы остановились на альтернативных критериях бедности.

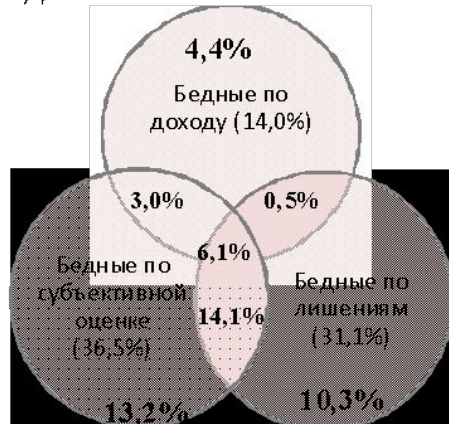
Все домохозяйства



Домохозяйства пенсионеров



Домохозяйства без детей



Домохозяйства с детьми до 18 лет



Альтернативные подходы к измерению бедности свидетельствуют о большем масштабе бедности.

Семьи пенсионеров отличаются максимальными рисками социальной исключенности.

Семьи с детьми – субъективной бедности.

Семьи с детьми отличаются максимальным уровнем консенсуальной бедности.

По двум критериям социальной исключенности семьи с детьми проигрывают всем остальным: доходы и жилищная обеспеченность

Источник: данные выборочного обследования «Кризис и поведение домашних хозяйств», 3000 домохозяйств, 2010 г.

Рисунок 4. Уровень бедности на основе альтернативных критериев для семей различного социально-демографического состава, %

Основные проблемы на пути создания равных возможностей для семей с детьми

- В социальную исключенность, помимо благосостояния существенный вклад вносят неравенство в доступе к образованию и здравоохранению, низкий уровень и дифференциация включенности детей в принятие решений.
- С точки зрения бедности и социальной исключенности наиболее уязвимой категорией являются многодетные семьи, семьи с детьми инвалидами и дети-сироты;
- Положение детей в неполных семьях максимально дифференцировано. Они попадают в число уязвимых, если одинокий родитель не живет в расширенной семье и не получает алименты. Эта категория максимально исключена из программ социальной поддержки;
- Модернизация семейных отношений требует расширения услуг, обеспечивающих социализацию и адаптацию детей к особенностям модернизационного развития. Особенно это актуально для детей-сирот;
- В связи с отсутствием прозрачности бюджетных расходов не представляется возможным провести полноценную оценку объема и эффективности государственных расходов на цели поддержки детей.
- В рамках национальной статистической системы отсутствует механизм для сбора подробных данных о положении детей, в особенности принадлежащих к уязвимым группам (инвалиды, сироты, дети мигрантов, дети, находящимся в конфликте с законом и т.д.).
- На протяжении 10-летнего периода в России отсутствует Общенациональный план действий в интересах детей, охватывающий все области Конвенции.

Рекомендации по мониторингу положения детей

- Оценка положения детей должна опираться на результаты макростатистики и специальных обследований домохозяйств. Неотъемлемой частью мониторинга должны стать отсутствующие в России обследования, в которых единицей анализа является ребенок;
- Значительный контингент российских детей живет не в семьях, а находится на попечении государства в институциональных учреждениях. Невидимыми для статистики и государственных органов социальной поддержки остаются дети бездомных родителей и мигрантов. Репрезентативная информация о положении таких детей должна быть также неотъемлемой частью мониторинга;
- Комплексный анализ бедности семей с детьми должен опираться на многокритериальные оценки, включая показатели дефицита доходов, социальной исключенности и субъективной бедности;
- За средними показателями уровня жизни в России скрывается масштабная социально-экономическая дифференциация, которую необходимо учитывать при проведении мониторинга положения детей. Рекомендуется использовать как минимум три критерия неравенства: квинтильные группы по доходам, тип поселения и регион.

Рекомендации для политики в сфере социальной защиты

- Международный опыт показывает, что рождаемость не падает ниже уровня замещения в тех европейских странах, которые проводят политику «примирения» занятости и семейной жизни, то есть развивает социальные услуги для семей. Единовременные выплаты, такие как материнский капитал, и денежные пособия, которые резко идут на убыль, когда ребенку исполняется 1,5 года, могут иметь только краткосрочный эффект в форме сдвигов в календаре рождаемости.
- Более реалистичной и актуальной задачей, на которую следует переориентировать политику, представляется сокращение детской бедности и социальной исключенности.
- Преодолеть основные противоречия существующей системы поддержки семей с детьми позволит развитие программы пособия для детей из бедных семей.
- Альтернативой может стать социальный пакет для семей с детьми, аналогичный социальному пакету, сформированному для монетизации льгот.
- Профилактика семейного неблагополучия следует связывать с мерами раннего вмешательства, в которые должны включиться все государственные и негосударственные институты, и, в первую очередь, речь идет об учреждениях системы образования, здравоохранения и социальной защиты.

Расширение возможностей для развития в области охраны здоровья

- Политика в области охраны здоровья детей должны быть дополнена мерами, нацеленные на создание системы гарантированного питания детей, в том числе через систему образовательных учреждений.
- Отсутствие доступных услуг здравоохранения особенно критичным является для детей и подростков из бедных семей и семей, проживающих в сельской местности.
- Необходимо способствовать распространению таких положительных практик, как работа по технологии «Больница, доброжелательная к ребенку».
- Выполнимой задачей представляется дальнейшее снижение материнской смертности от абортов за счет развития профилактических мер в области предупреждения нежелательных беременностей и планирования семьи.
- В 2010 г. были ликвидированы практически все каналы получения бесплатной медицинской помощи мигрантам и их детям. Отсутствие у них доступа к медицинскому обслуживанию не только нарушает их права, но и влечет за собой вероятность ухудшения инфекционной ситуации в российских роддомах и школах.

Расширение возможностей для развития через систему образования

- Необходимо гарантировать детям младших возрастов возможность обучаться в дошкольных образовательных учреждениях. Развивать не только дошкольные учреждения, но и профессиональные услуги по уходу за детьми.
- Необходимо оценить дифференциацию качества образования в различных регионах и разработать политику его выравнивания в масштабах страны. Качественное начальное образование должно быть доступным семьям с различным уровнем доходов как в городских, так и в сельских районах.
- Необходима система экспертизы соблюдения принципа создания информационной среды, наиболее благоприятной для развития детей, а также принципа наилучшего обеспечения интересов ребенка. В связи с этим особое внимание должно уделяться разработке государственных программ правового воспитания и защиты детей от транслируемых СМИ информации и материалов, наносящих вред его благополучию.
- Остро стоит проблема вовлечения детей-инвалидов в образовательный процесс наряду с другими детьми. Ни с технической, ни с социальной точки зрения российское общество пока не готово гарантировать детям с ограниченными возможностями здоровья инклюзивность образования. Популяризация такого вида практики для детей-инвалидов является неотъемлемой для современного государства и должна стать одним из приоритетных направлений развития образования.

Создание равных возможностей за счет участия детей в принятии решений

- К основным рискам по развитию данного процесса: усиление формализма, нарушение конфиденциальности для ребенка со стороны должностных лиц, пассивность детей, неумение детей вести диалог, заниженные ожидания от участия детей, создание элитных групп «детей-профессионалов», повторение детьми мнений и взглядов представителей власти, а не своего мнения.
- Необходим системный подход к развитию процесса участия детей на разных уровнях и в разных сферах, включающий: разработку минимальных стандартов участия детей в процессе принятия решений; соблюдение приоритетов развития детей и соблюдения гражданских прав детей из всех социально-демографических групп; расширение направлений и форм участия детей; приоритетное развитие местных, первичных организаций; развитие информационного пространства; просвещение и обучение детей и взрослых участников процесса; механизмы привлечения финансовых и кадровых ресурсов; мониторинг развития процесса участия детей в принятии решений.
- Для развития механизмов и среды для усиления участия детей в принятии решений, необходимо работать в двух направлениях: создавать среду и механизмы для участия детей в решении их проблем (неотложных, по выходу из трудных жизненных ситуаций), а также среду и механизмы для участия детей в управлении, в принятии решений по улучшению окружающей их среды (школы, местного сообщества).

Спасибо за внимание!