

ДЕГРАДАЦИЯ СИСТЕМЫ ЛЕТНЕГО отдыха как результат модернизации

Анатолий Борисович Вифлеемский,
директор Центра экономики образования,
доктор экономических наук, г. Н. Новгород

Руководством страны провозглашён курс на модернизацию всего и вся. Прежде всего в целях экономии средств бюджета «модернизируют» социальную сферу страны. Сводится это, как правило, к введению новых организационно-экономических механизмов, включая изменение системы финансирования. В авангарде модернизации невольно оказалась система летнего отдыха и оздоровления детей, в ней действуют новые финансовые механизмы и на местах уже видны признаки ускорения деградации системы летних оздоровительных лагерей. При продолжении таких реформ проблемы будут только нарастать.

«Самые лучшие» финансовые механизмы — детям!

Система финансирования детского отдыха и оздоровления подверглась полномасштабному реформированию. Фактически внедрена система государственного (муниципального) заказа услуг по летнему отдыху и оздоровлению детей, причём в полной мере внедрены не только своего рода душевные нормативы финансирования, но и сам заказ осуществляется с учётом требований Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ). В результате пострадали абсолютно все, кто хочет качественно работать: и ведомственные и муниципальные летние оздоровительные лагеря: ведь конкурс на «оказание услуг по летнему отдыху детей» выиграет не тот, кто качественно работает, а тот, кто предложит меньшую цену, пусть и в ущерб качеству.

Напомним, что именно такая судьба ждёт и всю систему образования в результате проводимой реформы (в том числе вследствие реализации Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» (далее — Закон № 83-ФЗ). Минфин России не скрывает, что в настоящее время реализуется лишь промежуточный этап реформы, сметное финансирование значительной части образовательных учреждений замещается предоставлением субсидий. Следующий этап реформы предполагает замену финансового обеспечения автономных и бюджетных учреждений в форме субсидий оплатой их услуг на рыночных принципах наряду с иными негосударственными организациями — потенциальными поставщиками услуг (то есть с применением Закона № 94-ФЗ).

Во многих материалах этого номера идёт речь о проблемах, которые

А.Б. Вифлеемский. Деградация системы летнего отдыха как результат модернизации

в результате получила система летнего отдыха. Кое-что всё же исправить можно, если чиновники, которые, собственно, и размещают государственные и муниципальные заказы, пожелают это сделать. Однако следует понимать, что фактически идёт «тренировка» перед распространением новой схемы на все образовательные учреждения. И именно об этом надо думать руководителям региональных и муниципальных систем образования, проводя реформы.

Проблемы летних оздоровительных лагерей накапливались годами вследствие недофинансирования сферы летнего отдыха, однако они резко обострились в 2010 году при передаче полномочий по вопросам оздоровления и отдыха детей на региональный уровень. Этот уровень власти, не готовый к выполнению таких полномочий и не имеющий сети чиновников на местах, почти повсеместно передал полномочия на уровень ниже — муниципалитетам, которые ближе к населению. В результате последним пришлось принимать различные нормативные акты (далеко не везде смогли это сделать грамотно и своевременно), решать кадровые и организационные вопросы.

Кроме закона на федеральном уровне, принимают различные подзаконные акты и рекомендации. Пока они дойдут (в прямом и переносном смысле) до муниципальных чиновников, уже пора начинать летнюю кампанию. На местах же чиновники должны согласовать друг с другом переписанные нормативные акты, а это также продолжительные по времени процедуры.

Президент РФ Д. Медведев на селекторном совещании 8 июня 2010 года констатировал, что «большинство лагерей построено в 60–80-е годы прошлого века, то есть ещё в советский период, и многие из них просто пришли в негодность, поменяли владельцев, в какой-то период были перепрофилированы, или если даже и не были перепрофилированы, то недостаток финансирования сказывается на их деятельности.

Строительство новых лагерей в этот период практически не велось. Как следствие, их число сократилось».

Таким образом, ситуация с детскими оздоровительными лагерями очень близка к ситуации, которая сложилась с детскими садами. И детские сады когда-то начали передавать (особенно ведомственные), продавать, растаскивать.

Президент РФ также сообщил, что «соответствующий фонд детских садов, детских заведений пришёл в негодность. Мы сейчас его восстанавливаем по крохам. И здесь та же самая ситуация»¹.

Возникает вопрос: а почему, собственно восстанавливаем по крохам? Ведь деньги на власть, на многократное увеличение других расходов находятся, может, пора найти деньги и на детей и восстановить и детские сады, и летние оздоровительные лагеря. Пора начать задавать такие вопросы властям! И это должны делать общественные организации.

Президент РФ озвучил и сумму средств, выделяемую на летний отдых из федерального бюджета: «В этом году их размер увеличен в три раза. И, насколько я понимаю, это около 4 миллиардов рублей — 4100 миллионов рублей. Это деньги, и нужно ими правильно распорядиться».

Отдайте деньги родителям!

В рамках действующей политической системы необходимо искать приемлемые для нынешних властей финансовые механизмы, которые при этом не вели бы к деградации системы летнего отдыха.

При желании региональных и местных властей такие механизмы среди потенциально возможных на практике найти можно. Только вот, к сожалению,

¹ Стенографический отчёт о совещании по организации летнего отдыха детей и подростков, 8 июня 2010 года.

мало кто из чиновников утруждает себя их поиском и реализацией, тем более, что на федеральном уровне чиновники стремятся всю ответственность скинуть на нижестоящие уровни управления.

На практике наиболее часто используемым стал способ предоставления путёвок с непосредственным обращением в уполномоченные органы региона. В этом случае регионы, уполномоченные проводить оздоровительную кампанию, осуществляют конкурсные процедуры по мере поступления заявок. Согласно положениям Закона 94-ФЗ самое простое при размещении заказов — закупить наиболее дешёвую услугу. О том, что дешёвое часто не самое качественное, предпочитают «забывать».

Однако есть другая процедура, когда заявки подаются в те учреждения, которые и организуют непосредственно сам летний отдых. В таком случае необходимость в конкурсных процедурах отпадает, а денежные средства из бюджета региона, средства родителей или предприятий перечисляются на счёт летнего оздоровительного лагеря. И в этом случае родители самостоятельно выбирают те оздоровительные учреждения, которые предложены в списке соответствующим регионом.

Возможен ещё и третий вариант, который в наибольшей мере развивает конкуренцию учреждений, организующих летний отдых. Родители самостоятельно выбирают, самостоятельно покупают, а бюджет субъекта РФ по утверждённым нормативам частично компенсирует понесённые родителями расходы. Уполномоченными органами на практике могут быть органы соцзащиты, здравоохранения либо образования.

Теоретически этот вариант наиболее приемлемый для качественно работающих лагерей, однако здесь многое зависит от установленного размера компенсации, скорости возврата денег родителям, сложности оформления этого возврата. Кроме того, чем качественнее работает лагерь, чем лучше в нём материальная база, тем больше расходы на её содержание и оплату труда обслуживающего и педагогического персонала. Следовательно, затраты на ребёнка в таком лагере выше, и если компенсация даётся в твёрдой сумме, то возрастают затраты

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

родителей. Если же компенсацию давать в процентах к стоимости путёвки, то эти расходы можно сбалансировать и стимулировать родителей покупать более дорогие путёвки в более качественно работающие лагеря (хотя, конечно, нельзя исключать и варианта необоснованного завышения стоимости путёвки).

Федеральные власти считают, что этими тремя вариантами фантазия регионов ограничена. Однако на самом деле есть и другие варианты, изобретённые отдельными регионами, особенно любящими «экспериментировать». Так, в частности, в Пермском крае субвенции из регионального фонда компенсаций поступают в муниципальные образования для предоставления субсидий не родителям, а предприятиям. Последствия использования в Перми такого порядка таковы: предприятие должно предоставить в уполномоченный орган муниципалитета огромное количество бумаг-подтверждений, что оно не банкрот. Вследствие этого предприятия (хозяйствующие субъекты) уходят от финансирования оздоровления детей сотрудников, уменьшаются финансовые вложения самого предприятия.

Сама процедура выделения средств на летний отдых в Пермском крае и, в частности, в городе Пермь весьма забюрократизированна. Можно даже сказать, что её цель — придумать работу многочисленным чиновникам. Возьмём, например, многостраничное постановление Администрации г. Перми от 01.06.2010 № 293 «Об исполнении государственных полномочий по организации оздоровления и отдыха детей». Оно содержит многословные разделы и приложения. Определения при этом даются весьма интересные и важные, например, такое: «2.6. Муниципальный служащий — муниципальный служащий администрации города Перми».

Процедура получения путёвки скрупулёзно расписана по десяти пунктам:

А.Б. Вифлеемский. Деградация системы летнего отдыха как результат модернизации

очевидно, что во главу угла ставится не результат, а оформление многочисленных бумажек, отражающих «гигантскую» проделанную работу. Не порядок, а просто мечта бюрократа!

Для сравнения приведём аскетичную схему, используемую в Приморском крае (Постановление Администрации Приморского края от 30 апреля 2010 г. № 164-па «О размере и порядке компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путёвки в организациях, оказывающих услуги отдыха и оздоровления детей, в Приморском крае»).

Здесь установлен размер компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путёвки в организациях, оказывающих услуги отдыха и оздоровления детей, в расчёте на одного ребёнка в год в возрасте от 7 до 15 лет включительно, в зависимости от среднедушевого дохода семьи:

- ниже величины прожиточного минимума, установленного в Приморском крае для семьи, состоящей на учёте в территориальном отделе Департамента социальной защиты населения Приморского края, в размере 50% стоимости путёвки, но не более 10 тысяч рублей;
- выше величины прожиточного минимума, установленного в Приморском крае, в размере 50% стоимости путёвки, но не более 5 тысяч рублей.

Конечно, можно спорить о размерах компенсации, которые могли бы быть и побольше, однако принцип очень простой и понятный всем, причём нет никакого излишнего бумагомарательства и бюрократизма. Соответственно меньше и расходы на бюрократический аппарат, требующийся для выполнения процедур и бумажной работы.

Компенсация родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимос-

ти путёвки в организациях, оказывающих услуги отдыха и оздоровления детей, производится один раз в течение календарного года, в котором приобретена путёвка, Департаментом образования и науки Приморского края в соответствии со сводной бюджетной росписью краевого бюджета, кассовым планом исполнения краевого бюджета в пределах лимитов бюджетных обязательств, предусмотренных департаменту на эти цели.

Родители (законные представители) для получения компенсации части расходов на оплату стоимости путёвки обращаются в территориальные отделы опеки и попечительства департамента по месту жительства с представлением следующих документов:

- заявления на компенсацию части расходов на оплату стоимости путёвки с указанием размера компенсации, установленного Администрацией Приморского края, и банковских реквизитов лицевого счёта, открытого в кредитной организации, для зачисления денежных средств;
- копии документа, удостоверяющего личность родителя (законного представителя) (с предъявлением оригинала);
- копии свидетельства о рождении ребёнка либо копии паспорта ребёнка, достигшего 14 лет (с предъявлением оригинала);
- оригинала отрывного талона (корешка) путёвки, подтверждающего пребывание ребёнка в организации, оказывающей услуги по отдыху и оздоровлению детей;
- оригинала документа, подтверждающего расходы на путёвку;
- справки о состоянии на учёте в территориальном отделе Департамента социальной защиты населения Приморского края (предоставляются семьями, имеющими среднедушевой доход ниже прожиточного минимума, установленного в Приморском крае);

● справки территориального отдела Департамента социальной защиты населения Приморского края о том, что путёвка не приобреталась в данном территориальном отделе.

Выплата компенсации родителям (законным представителям) части расходов на оплату стоимости путёвки производится в течение двух месяцев со дня регистрации этих документов в территориальном отделе путём перечисления средств на их счёт в банке.

Таким образом, можно сделать простой и удобный для всех порядок, не влекущий дополнительных сложностей ни для лагерей, ни для родителей и не требующий значительного числа дополнительных чиновников. Неясно, почему, такой порядок не разработан на федеральном уровне (хотя бы в качестве примерного)? Тогда в регионах было бы значительно меньше проблем.

Отметим также, что порядок, предусмотренный в Приморском крае, не требует никаких конкурсных процедур и проблем с реализацией Закона № 94-ФЗ, от которого просто стонут летние оздоровительные лагеря, вынужденные участвовать в схемах, предполагающих конкурсные процедуры.

Такая схема компенсации родителям части расходов на летний отдых своих детей, особенно внедрённая на федеральном уровне, обеспечит и решение проблемы организации отдыха за пределами собственного региона. Ведь сегодня родители, отправляющие отдыхать детей в другой субъект РФ, не могут получить субсидии.

Лагеря и налоги

Не только лагерям, но и всем образовательным учреждениям в 2011 году придётся испытать рост налоговой нагрузки. Это связано со значительным ростом (до 34%) размера страховых взносов во внебюджетные фонды (так называемых «начислений на заработную плату»), заменивших единый социальный налог. На некоторое время налогообложение снизили, чтобы стимулировать «обеление» заработной платы, однако затем было неизбежным повышение налогов и требования платить их с прежних зарплат. Для загородных лагерей

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

это означает существенное увеличение затрат, которое может и не быть покрыто ростом субсидий или платы за путёвки. Естественно, что о росте заработной платы работников летних загородных лагерей в таких условиях придётся забыть.

В то же время полагаем бессмысленными призывы к властям приравнять лагеря «к инновационным компаниям и оставить социальный налог на уровне 14%». Этого не произойдёт хотя бы потому, что средства, выделяемые на лагеря из федерального бюджета, весьма малы. Более разумным нам представляются массовые требования *приравнять все образовательные учреждения к инновационным компаниям, снизив для них размер отчислений с заработной платы во внебюджетные фонды до 14%*.

Это стало бы реальным доказательством признания отрасли «Образование» в качестве приоритетной. Однако, к сожалению, вероятность такого развития событий также невелика, поэтому надо пользоваться теми возможностями, которые предоставляет действующее законодательство.

Для загородных лагерей, которые всё же относятся к образовательным учреждениям, актуальны следующие два налоговых нововведения, позволяющие несколько сэкономить на налогах (хотя скорее сэкономить можно будет лишь в 2012 году, если в 2011 оформить необходимые бумаги).

Во-первых, все государственные и муниципальные лагеря (как, впрочем, и негосударственные), находящиеся на общем режиме налогообложения, смогут воспользоваться льготой, введённой Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 395-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этим законом

А.Б. Вифлеемский. Деградация системы летнего отдыха как результат модернизации

была установлена налоговая ставка ноль процентов для налога на прибыль организациям, осуществляющим образовательную и (или) медицинскую деятельность. Иными словами, при некоторых условиях их освободили от уплаты налога на прибыль.

Организации, осуществляющие образовательную и (или) медицинскую деятельность, в соответствии с законодательством Российской Федерации вправе применять налоговую ставку ноль процентов при соблюдении условий, установленных статьёй 284.1 Налогового кодекса (НК) РФ. Но для практического применения этой льготы необходимо ещё дождаться принятия Правительством РФ Перечня видов образовательной и медицинской деятельности. Будем надеяться, что деятельность летних оздоровительных лагерей окажется в этом перечне (на момент издания журнала скорее всего такой перечень уже появится), хотя уже известно, что деятельность, связанная с санаторно-курортным лечением, не относится к медицинской деятельности.

Согласно статье 284.1. НК РФ летние оздоровительные лагеря вправе применять налоговую ставку ноль процентов, если они удовлетворяют следующим условиям:

- если организация имеет лицензию (лицензии) на образовательную и (или) медицинскую деятельность, выданную (выданные) в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- если доходы организации за налоговый период от образовательной и (или) медицинской деятельности, а также от выполнения научных исследований и (или) опытно-конструкторских разработок, учитываемые при определении налоговой базы в соответствии с настоящей главой, составляют не менее 90% её доходов, учитываемых при определении налоговой базы в соответствии с настоящей главой, либо если организация за налоговый период не имеет доходов, учи-

тываемых при определении налоговой базы в соответствии с настоящей главой;

- если в штате организации, осуществляющей медицинскую деятельность, численность медицинского персонала, имеющего сертификат специалиста, в общей численности работников непрерывно в течение налогового периода составляет не менее 50%;
- если в штате организации непрерывно в течение налогового периода числятся не менее 15 работников;
- если организация не совершает в налоговом периоде операций с векселями и финансовыми инструментами срочных сделок.

Лагеря, удовлетворяющие этим условиям, должны «изъявить желание применять налоговую ставку ноль процентов» не позднее чем за один месяц до начала налогового периода, начиная с которого применяется налоговая ставка ноль процентов, подают в налоговый орган по месту своего нахождения заявление, копии лицензии (лицензий) на осуществление образовательной и (или) медицинской деятельности, выданной (выданных) в соответствии с законодательством.

Лагеря, являющиеся государственными или муниципальными автономными учреждениями либо негосударственными учреждениями и применяющие упрощённую систему налогообложения, могут сэкономить на платежах во внебюджетные фонды (заплатить в них лишь 26%, а не 34%, как все остальные лагеря).

Федеральным законом от 28 декабря 2010 года № 432-ФЗ были внесены изменения в статью 58 Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного

медицинского страхования» и статью 33 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». В результате внесённых изменений для организаций и индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощённую систему налогообложения, основным видом экономической деятельности (классифицируемым в соответствии с Общероссийским классификатором видов экономической деятельности) которых являются, в частности, образование, здравоохранение и предоставление социальных услуг, установлены на 2011–2012 годы пониженные тарифы страховых взносов, составляющие в совокупности 26%.

Вид экономической деятельности признаётся основным видом этой деятельности при условии, что доля доходов от реализации продукции и (или) оказанных услуг по данному виду деятельности составляет не менее 70% в общем объёме доходов. Сумма доходов определяется в соответствии со статьёй 346.15 Налогового кодекса РФ. Основной вид экономической деятельности организации подтверждается в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере социального страхования.

Проверки летних оздоровительных лагерей

От ряда руководителей летних оздоровительных лагерей можно слышать жалобы на то, что детские лагеря подвергаются массовой проверке всеми имеющимися надзорными органами — проверяют все и по несколько раз. В таком случае руководителям следует обратиться к действующему законодательству и вооружиться

Федеральным законом от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Этот нормативный акт регулирует отношения в области государственного контроля (надзора), муниципального контроля и защиты прав юридических лиц и в полной мере распространяется на летние лагеря.

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

Согласно общему порядку, изложенному в статье 9 названного закона № 294-ФЗ, плановые проверки в отношении юридического лица могут проводиться не чаще чем один раз в три года. Однако в отношении видов деятельности в сферах здравоохранения, образования, социальной сфере плановые проверки возможны два и более раза в три года. Перечень видов деятельности и периодичность проведения плановых проверок утверждены Постановлением Правительства РФ от 23.11.2009 № 944 «Об утверждении Перечня видов деятельности в сфере здравоохранения, сфере образования и социальной сфере, осуществляемых юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, в отношении которых плановые проверки проводятся с установленной периодичностью».

Отдельной строкой в Постановлении Правительства РФ № 944 указана деятельность детских лагерей на время каникул. Органы, осуществляющие государственный пожарный надзор, государственный санитарно-эпидемиологический надзор, обязаны проводить проверки лишь один раз перед началом каникул.

Также следует иметь в виду, что в соответствии со статьёй 13 Федерального закона № 294-ФЗ срок проведения проверок (документарных и выездных) не может превышать 20 рабочих дней. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проводить сложные и (или) длительные исследования, испытания, специальные экспертизы и расследования, на основании мотивированных предложений должностных лиц органов государственного и муниципального контроля, проводящих выездную плановую проверку, срок проведения выездной плановой проверки может быть продлён руководителем такого органа, но не более чем на 20 рабочих дней.

А.Б. Вифлеемский. Деградация системы летнего отдыха как результат модернизации

Помимо плановых в определённых случаях могут проводиться и внеплановые проверки. Основанием для внеплановой проверки в соответствии со статьёй 10 Федерального закона № 294-ФЗ является:

1) истечение срока исполнения юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения обязательных требований и (или) требований, установленных муниципальными правовыми актами;

2) поступление в органы государственного контроля (надзора), органы муниципального контроля обращений и заявлений граждан, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, информации от органов государственной власти, органов местного самоуправления, из средств массовой информации о следующих фактах:

а) угроза причинения вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, безопасности государства, а также угрозы чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

б) причинение вреда жизни, здоровью граждан, вреда животным, растениям, окружающей среде, объектам культурного наследия (памятникам истории и культуры) народов России, безопасности государства, а также возникновение чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

в) нарушение прав потребителей (в случае обращения граждан, права которых нарушены);

3) приказ (распоряжение) руководителя органа государственного контроля (надзора),

изданный в соответствии с поручениями Президента, Правительства России.

Обращения и заявления, не позволяющие установить лицо, обратившееся в орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля, а также обращения и заявления, не содержащие сведений о фактах, указанных в части 2 настоящей статьи, не могут служить основанием для внеплановой проверки. Внеплановая выездная проверка лагерей может быть проведена по основаниям, указанным в подпунктах «а» и «б» пункта 2, только после согласования с органом прокуратуры по месту деятельности лагеря.

* * *

Когда обсуждаются проблемы летних оздоровительных лагерей, надо формулировать конкретные, проработанные предложения. Нельзя высказывать пустые пожелания, хотя бы и благие. Все предложения должны быть проработаны профессионалами — что именно надо изменить, какой закон, какой нормативный правовой акт и каким именно образом, что именно должно быть в нём написано, чтобы улучшить ситуацию. Обратиться к депутату, ещё раз провести тщательную юридическую экспертизу и при необходимости вносить дополнения и изменения в предложения. А задача общественных организаций — добиваться необходимых изменений нормативных правовых актов. Только в этом случае есть надежда, что все эти предложения не останутся простой говорильней и что с их помощью можно будет осуществлять модернизацию системы летнего отдыха, не ведущую к её деградации.