



О Б Р А З О В А Т Е Л Ь Н А Я П О Л И Т И К А

СФЕРА ОТДЫХА, ОЗДОРОВЛЕНИЯ И ЗАНЯТОСТИ ДЕТЕЙ: ОТ ВЫЖИВАНИЯ К РАЗВИТИЮ



Сергей Апатенко,
директор
Департамента
государственной
политики,
воспитания
и социальной
защиты детей
Министерства
образования
и науки РФ,
кандидат
экономических
наук

На фоне сохраняющихся в системе отдыха детей тревожных факторов в последние несколько лет появилось и немало обнадеживающего: очевидны ростки нового *качественного* состояния системы отдыха и оздоровления детей, включая значительную часть лагерей. Эти позитивные тенденции отражают, прежде всего, изменения во внутреннем содержании отечественной системы детского отдыха.

Конкурсы программ лагерей, смотры образовательных учреждений и учреждений органов по делам молодёжи в каникулярный период, мониторинг деятельности педагогических команд значительной части российских лагерей свидетельствуют о том, что система жить по-старому уже не может, *она настроена не на выживание, а на развитие.*

В содержании деятельности значительного числа лагерей и при использовании потенциала других форм отдыха, оздоровления и занятости произошли за последние несколько лет такие очевидные изменения: преобладает целостный подход к воспитанию и развитию личности в коллективе, построенный на сотрудничестве взрослых и детей; усиливается психологическая поддержка воспитательной системы лагерей; на региональном уровне и в лагерях более серьёзное внимание уделяется ресурсному обеспечению (кадровому и материальному); расширяется выбор форм отдыха и оздоровления детей за счёт использования ресурсов и технологий дополнительного образования, учреждений здравоохранения, социальной защиты. Каникулярный отдых становится более насыщенным интеллектуально и эмоционально.

Система образования и сфера молодёжной политики имеют немалые возможности: здесь работают умные, яркие и талантливые люди; из 660 тыс. работающих в лагерях почти 400 тысяч — педагоги. Они умело используют педагогические технологии, доставшиеся нам в наследство от того времени, когда только пионерский лагерь и был «островком свободы» на педагогическом пространстве. В их руках материальная база школ, учреждений дополнительного образования, органов по делам молодёжи и, подчеркну, — более чем 1100 загородных муниципальных и государственных загородных лагерей, включая три крупнейших федеральных (Всероссийский детский центр «Орлёнок», «Океан», «Смена»).

Наконец, в их руках такой арсенал педагогически эффективных форм, как детско-юношеский туризм, профильные лагеря, в том числе — лагеря актива общественных структур, юношеские объединения патриотической направленности, клубы по месту жительства.

**1**

См.: НО. 2005. № 3. С. 247. Полный текст Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» в новой редакции см. в разделе «Официальные вести» этого номера журнала.

2

П. 28. ст. 26³ Федерального закона № 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

3

П. 30 ст. 14, п. 27 ст. 15, п. 34 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. 199-ФЗ от 31 декабря 2005 г.).

Министерству образования и науки РФ как штабу отрасли досталось богатое наследство. На этом оздоровительном пространстве хватит места всем ведомствам и структурам. В межведомственном взаимодействии, прежде всего с Минздравсоцразвития России, мы и достигли некоторых сдвигов в нормативно-правовом и методическом обеспечении.

В канун 2005 г. Государственная дума Федерального собрания РФ приняла Федеральный закон № 170-ФЗ от 21 декабря 2004 г., который внёс дополнения в федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»¹.

В последний день 2005 г. был принят Федеральный закон № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». В перечень «поправленных» 30 федеральных законов вошли три законодательных акта, которые имеют прямое отношение к сфере отдыха, оздоровления и занятости молодого поколения.

В *Федеральном законе «О занятости населения»* добавлена статья 7¹, касающаяся полномочий субъектов Федерации, в том числе и по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет в свободное от учёбы время. Важно, что передаваемые от федерального центра полномочия законодатель «сопроводил» субвенциями из средств федерального бюджета. Это очень важно, ибо в последние два года несколько сократилось финансирование из региональных бюджетов на эти цели из-за того, что такие полномочия не были чётко прописаны в федеральном законе.

В 2006 г. на временное трудоустройство несовершеннолетних запланировано выделить средства из федеральной «копилки» на уровне прошлого года — 615,6 млн руб. (региональный и местный бюджет дал втрое меньше). Значительная часть этих средств, как всегда, пойдёт на организацию

рабочих мест в системе образования и молодёжной политики: для подростков в лагерях труда и отдыха и ученических производственных бригад. Ожидается, что в текущем году рабочие места летом найдут более 1300 тыс. подростков, что несколько больше, чем в 2005 году.

Поправки в два других закона (№ 184-ФЗ от 6 октября 1999 г. и № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.) отражают интересы миллионов детей и молодёжи, руководителей всех уровней власти. Они стали результатом организаторской деятельности руководства и специалистов нашего департамента с депутатами и членами Совета Федерации, многочисленными представителями общественных структур.

К полномочиям субъектов Федерации в итоге добавлены права регионов для «осуществления региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодёжью»².

К полномочиям муниципальных образований, помимо имевшихся у них прав на организацию отдыха детей в каникулярное время, теперь добавлена «организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодёжью», а также организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодёжью в поселении, муниципальном районе и городском округе³.

Таким образом, становятся легитимными уже привычные (но выпавшие на некоторое время из правового поля) региональные, межмуниципальные и муниципальные перспективные и среднесрочные программы, включающие мероприятия по обеспечению отдыха, оздоровления, занятости детей и молодёжи, разнообразных форм семейного отдыха. Каникулярная пора может быть теперь расцвечена не только традиционными «лагерными» формами, но и системой разнообразных ярких массовых мероприятий, в том числе по месту жительства.

Изменения в законодательстве определяют и инвестиционную привлекательность системы отдыха



и оздоровления детей. Эта сфера как подотрасль экономики позволяет не только создавать уникальный социальный продукт — услуги отдыха, но и формировать рабочие места, развивать смежные отрасли экономических секторов в регионе: агропромышленного комплекса, коммунального хозяйства, транспортников, строителей и ремонтников. В общей сложности на «каникулярной делянке», по нашим оценкам, работают более 1,5 млн специалистов (включая занятых на сезонных видах работ).оборот сферы услуг отдыха и оздоровления детей (без транспортных расходов) превышает 30 млрд рублей в год.

Экономический эффект при развитии инфраструктуры отдыха и оздоровления детей только от экономии средств на больничные листы родителей, предупреждения травматизма и правонарушений достигает трёх рублей на каждый вложенный российский рубль. Неудивительно, что сюда пошёл инвестиционный капитал частных структур (за семь лет число частных лагерей возросло на 66%), да и государство тоже вкладывает средства. Например, из регионального бюджета Иркутской области в 2005 г. было направлено более 17 млн рублей на реконструкцию загородной базы. Понятно, что перспективы дальнейшего развития системы отдыха, оздоровления и занятости детей в соответствии с действующим федеральным законодательством в решающей мере зависят от позиции как федеральных, так и органов государственной власти субъектов Федерации, муниципальных образований.

Итак, полномочия распределены, векторы развития понятны. Что ждёт систему отдыха, оздоровления и занятости в 2006 году? В условиях разграничения полномочий необходимо:

1. *Пересмотреть существующую федеральную и региональную нормативную правовую базу, сделав акценты на реализации прав детей на отдых и оздоровление, опираясь при этом на новые федеральные законы.*

На федеральном уровне:

разработать Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части приведения к единому понятию «организации отдыха детей и их оздоровления»)»;

проработать вопросы, связанные с изменением некоторых других федеральных законов, ущемляющих права организаций отдыха и оздоровления детей (например, Земельного кодекса, который приравнивает детские лагеря к «оздоровительным организациям»: саунам или фитнес-клубам);

разработать стандарты (порядок оказания) услуг отдыха и оздоровления детей;

разработать федеральную целевую программу «Дети России» на 2007–2010 годы с включением в подпрограмму «Здоровое поколение» большого блока вопросов, связанных с развитием инфраструктуры отдыха и оздоровления детей;

включить вопросы отдыха и оздоровления детей в Концепцию охраны здоровья детей в Российской Федерации до 2010 года, рассмотренную в прошлом году Правительством России;

завершить работу над проектом Стратегии государственной молодёжной политики и федеральной целевой программы «Молодёжь России» на 2007-й и последующие годы, включая в них вопросы отдыха и оздоровления молодых граждан.

На региональном уровне возможными направлениями нормотворческой деятельности в субъектах Федерации могут стать: региональные законодательные инициативы по целевому программированию развития инфраструктуры отдыха и оздоровления детей; регулирование вопросов землепользования и платы за землю лагерями; региональные нормативы по регулированию ценообразования на путёвки и составляющие их затраты организаций отдыха и оздоровления и их собственников; нормативы, определяющие порядок оказания и содержания услуг отдыха и оздоровления детей с учётом особенностей региона; особые меры поддержки семей с детьми старше 15 лет.

2. *Создать организационные, научно-методические и кадровые условия, адекватные социально-экономическому развитию России и потребностям общества.*

Общая задача как для центра, так и для регионов, — развитие организаций отдыха и оздоровления детей всех форм собственности, путём, прежде всего, расширения видового многообразия сети загородных лагерей, включая возможность использовать их весь год не только для детей, но и для семей с детьми. Эта работа ведётся, опираясь на данные мониторинга, социологических исследований, изучения мнений родителей и детей.

На федеральном уровне планируется совместно министерствами здравоохранения и соцразвития России, образования и науки России и Ассоциацией «Дети плюс»:

создать Федеральный реестр загородных стационарных организаций отдыха и оздоровления детей;



провести общероссийские смотры-конкурсы «Лучший лагерь России» (для лагерей всех форм собственности ведомственной принадлежности); смотр «Каникулы-2006» (на лучшую организацию каникулярного времени детей и молодёжи среди образовательных учреждений и учреждений органов по делам молодёжи);

организовать широкую информационно-методическую поддержку регионов и организаций отдыха и оздоровления детей (выпуск номера журнала, который вы держите в руках, а также «Энциклопедии каникулярного отдыха» как дайджеста лучших публикаций в «Народном образовании» последних 7 лет, а также поддержку Интернет-проекта www.kidsplus.ru).

Кроме того, наше министерство совместно с Федеральным агентством по образованию (Рособразование) планирует в 2006 г. провести конкурсные процедуры в рамках Федеральной целевой программы «Дети России» на проведение смен профильных лагерей и летних творческих школ для одарённых детей (подпрограмма «Одарённые дети»), а также всероссийских лагерей для детей в трудной жизненной ситуации (подпрограмма «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»).

Важным в совместной деятельности Минобрнауки России с Рособразованием и регионами в рамках приоритетного национального проекта «Образование» станет государственная поддержка способной и талантливой молодёжи. Во время каникул пройдёт множество региональных и федеральных мероприятий, на которых и будут отобраны 2500 одарённых молодых людей в возрасте от 14 до 25 лет для награждения премией в соответствии с инициативой Президента России В.В. Путина 5 сентября 2005 г.

На региональном уровне будут решаться стратегические задачи, от которых зависит развитие системы:

— реконструироваться материально-техническая и оздоровительная база инфраструктуры отдыха и оздоровления детей, прежде всего находящихся в государственной и муниципальной собственности;

— создаваться региональные союзы и ассоциации производителей услуг отдыха и оздоровления детей, опираясь на опыт Санкт-Петербурга, Саратовской области, Томской и Новосибирской областей. По итогам летней кампании 2005 г. были приняты решения о создании региональных ассоциаций в Свердловской, Липецкой и Иркутской областях. Напомним, что в апреле 2005 г. была зарегистрирована первая Общероссийская ассоциация общественных объединений содействия детскому отдыху и оздоровлению «Дети плюс», ставшая правопреемницей одноимённой межрегиональной ассоциации, созданной более 10 лет назад;

— на новой основе будут формироваться постоянно действующие структуры межведомственной координации; участниками диалога станут представители гражданского общества (бизнес-сообщества, общественных организаций, включая дет-

ские и молодёжные, союзы (ассоциации) производителей услуг для отдыха детей и их оздоровления);

— создаваться сетевая открытая информационная и консалтинговая служба в системе отдыха и оздоровления детей: её цель — информирование всех групп населения и производителей услуг о видах услуг, их месте, форме и цене;

— воссоздаётся современная система кадрового обеспечения сферы отдыха и оздоровления детей: развиваются региональные системы повышения квалификации специалистов, работающих в лагерях различных типов (используя учреждения повышения квалификации работников образования, работников здравоохранения, социальной защиты, региональные общественные организации, потенциал вузов, прежде всего педагогических);

— будут проводиться установочные семинары для руководителей и педагогов («лагерные сборы») накануне летней оздоровительной кампании; создаваться система поощрения специалистов и руководителей лагерей (конкурсы, ведомственные и иные награды, специальные премии губернаторов). Будут всячески поддержаны межмуниципальные и муниципальные программы отдыха и оздоровления детей, включая методическую помощь распорядительным органам муниципального самоуправления.

Учитывая значение системы отдыха и оздоровления для сохранения здоровья, физического, духовного и нравственного развития детей и подростков, глубину и охват проблем реформирования системы, полагаем, что назрела задача в самом ближайшем будущем разработать новую *концепцию развития межведомственной государственно-общественной системы отдыха, оздоровления, занятости детей и молодёжи в России*. Прежние стратегические схемы, эффективно работавшие в конце 90-х годов, требуют не просто уточнения, а переосмысления — в том числе и потому, что изменилось законодательство. **НО**