

ПО ТУ СТОРОНУ ЦИФР: ОТДЫХ И ОЗДОРОВЛЕНИЕ ДЕТЕЙ И ПОДРОСТКОВ



Михаил Журавлёв,
заместитель
начальника отдела
Минздравсоцразвития
России,
кандидат
педагогических
наук



Сергей Барканов,
и.о. президента
Общероссийской
ассоциации «Дети
плюс», заместитель
начальника отдела
Минобрнауки
России,
кандидат
педагогических
наук

Старый спор оптимистов и пессимистов: наполовину жива или наполовину мертва система отдыха и оздоровления детей — кажется, близок к завершению.

Пессимисты делают акцент на количественных показателях, «разрушающих-де систему детского отдыха».

Да, это так — пятый год подряд сокращается численность (по официальным данным Росстата) наиболее эффективных баз отдыха — загородных стационарных лагерей.

Да, это — правда, что основная масса нынешних школьников проводит каникулы не в экологически чистых загородных или санаторных лагерях, а в сменах лагерей с дневным пребыванием детей, в школах.

Да, это — страшный укор всем нам, организаторам отдыха, что сотни детей, попавших в лагерь отдыха и оздоровления, ежегодно становятся жертвами «оздоровительного травматизма», получая отравления, инфекции, переломы, испытывая психологический дискомфорт от общения со взрослыми или сверстниками в лагерях.

Что видят оптимисты?

Например, по поводу спада численности детей в некоторых видах лагерей. Тенденция к сокращению числа загородных лагерей отражает вместе с тем и демографические изменения: сокращается численность детей: за шесть лет «школьное население» уменьшилось почти на 5 млн детей.

Второе сокращение — количества загородных баз. Не берём в расчёт случаи, когда закрываются добротные лагеря при деприватизации или изменении собственника, — для того, чтобы завладеть удобным земельным участком и перепрофилировать его. Такие факты есть и органы власти должны разбираться в каждом конкретном случае.

Упомянем о другом. В минувшем году Росстат впервые учёл в статистическом наблюдении состояние материальной базы загородных лагерей. Что же мы имеем? У каждого пятидесятого лагеря нет столовой, у половины лагерей нет клубных помещений, стадионов. Бассейны есть менее чем в трети загородных лагерей, а библиотеки открыты в 61% лагерей.

Положа руку на сердце, ответим себе на вопрос: если лагерь без столовой, спортплощадки или библиотеки, может, это уже и не лагерь вовсе? Захотят ли родители отправить туда своего ребёнка?!

Главными принципами устойчивого развития системы отдыха и оздоровления детей могут стать:

Межведомственный подход, который предусматривает не просто объединение усилий всех ведомств, а чёткое разделение функций и зон ответственности («эффективное размежевание») и взаимодополнение усилий применительно к различным категориям детей и молодёжи («умножающее объединение») на огромной площадке круглогодичного отдыха детей и молодёжи. При этом надо учитывать, что координация деятельности всех ведомств по этому направлению распоряжением Правительства России возложена на Минздравсоцразвития РФ.

Государственно-общественный характер функционирования и развития системы. Государственный потому, что законодательство наделило государственные органы координирующими функциями и поставило задачи организации отдыха и оздоровления молодого поколения как приоритетные для всех властных структур.



Государственный ещё и потому, что основная сумма средств на отдых и оздоровление поступает из государственных источников (в том числе Фонда социального страхования и бюджетов всех уровней).

Общественный характер определён общими тенденциями в социально-экономической и политической жизни страны. Значительная часть инфраструктуры детского отдыха уже находится не в руках государства (в частной собственности — 16% от общего числа загородных лагерей; почти каждый десятый загородный лагерь принадлежит общественным организациям). Традиционно огромную роль продолжают играть на общем поле профессиональные союзы, детские и молодёжные объединения. Заметно активизировались в организации отдыха конфессии и религиозные объединения, молодёжные политические структуры. Значительную роль в обеспечении кадров для организации летнего отдыха играют студенческие педагогические отряды.

Наконец, во многих регионах появились и действуют региональные союзы (ассоциации) производителей услуг отдыха и оздоровления детей, а 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.

Значение общественных структур, таким образом, меняется за последние 15 лет по следующим направлениям:

— возросло число детей, отдохнувших благодаря организационным усилиям общественных структур. Несмотря на потерю собственной базы, общественные организации смогли стать арендаторами учреждений отдыха и оздоровления для работы по авторским педагогическим и оздоровительным программам. Число отдохнувших детей в лагерях, организованных общественными структурами с учётом арендованных ими стационарных

лагерей, за пять лет возросло более чем на 15%;

— увеличилось число инновационных оздоровительно-образовательных программ, предлагаемых общественными структурами. Удачная интеграция с системой образования, органами социальной защиты, с педагогическими отрядами позволила нарастить инновационный потенциал системы отдыха и оздоровления детей;

— значительно больше стало региональных общественных объединений, ассоциаций организаторов отдыха и оздоровления детей (профессиональных сообществ, советов директоров лагерей).

Открытый характер системы.

Система отдыха детей — это и педагогическая система, которой присущи открытость и доступность. Но она же тесными нитями связана с охраной здоровья детей, их социальной защитой и поддержкой, что расширяет функции сферы отдыха и оздоровления. Это позволяет многим категориям детей в трудной жизненной ситуации воспользоваться своими конституционными правами на отдых и развитие в каникулярный период. Информационная открытость, доступность для родителей и детей информации обо всех видах услуг отдыха и оздоровления должны повысить их качество.

Правовые условия развития системы

Федеральный закон № 170-ФЗ от 21.12.2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» закрепил правовой статус системы отдыха и оздоровления детей в России. Этот закон окончательно определил ответственность органов государственной власти за развитие системы отдыха и оздоровления детей.

В федеральном законе:

— дано определение сфере отдыха детей и их оздоровления как совокупности мероприятий, обеспечивающих



развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятия физической культурой, спортом и туризмом, выработку у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований;

— даны определение и функционал исполнителя услуг отдыха и оздоровления детей — «организации отдыха детей и их оздоровления», в число которых законодатель включил детские оздоровительные лагеря (загородные оздоровительные лагеря, лагеря дневного пребывания и другие), специализированные (профильные) лагеря (спортивно-оздоровительные, обoronно-спортивные, туристические, лагеря труда и отдыха, эколого-биологические, технические, краеведческие и другие лагеря), оздоровительные центры, базы и комплексы, другие организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, основная деятельность которых состоит в обеспечении отдыха детей и их оздоровления;

— разграничены полномочия федерального центра и субъектов Федерации (ст. 5, 12).

Из полномочий федерального центра исключены:

— установление государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни детей;

— финансирование федеральных мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей за счёт средств федерального бюджета, внебюджетных источников (финансирование из федерального бюджета будет осуществляться на эти цели за счёт федеральных и иных программ (см. абзац 5 п. 1 ст. 5); внебюджетные источники федеральный центр не контролирует, а стало быть, не имеет права выдавать на них мандат);

— установление льгот для экономического стимулирования участников

мероприятий по реализации государственной политики в интересах детей в пределах ассигнований, выделяемых за счёт средств федерального бюджета на указанные мероприятия («льготность» как мера государственной поддержки изъята законодателем по всему тексту закона);

— поддержка органов местного самоуправления (ст. 17).

Взамен пришло уточнение полномочий субъектов Федерации (в соответствии с п. 2.24 ст. 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ от 06.10.1999 г.).

К полномочиям субъектов Федерации относятся:

— реализация государственной политики в интересах детей (включая отдых и оздоровление детей);

— решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов, что подразумевает ответственность за их каникулярную занятость, отдых и оздоровление (ст. 5);

— обеспечение профессиональной ориентации, профессиональной подготовки детей, достигших 14 лет (что соответственно позволяет принимать меры по организации трудовой сезонной занятости подростков) (п. 1 ст. 11).

Законодатель внёс очень важные изменения юридически-технического характера в ст. 12 «Защита прав детей на отдых и оздоровление». В число органов, имеющих полномочия по защите прав детей на отдых и оздоровление, включены органы местного самоуправления (в соответствии с п. 1.15 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г.).





Таким образом, и федеральному центру, и субъектам Федерации, и органам местного самоуправления даны значительные права в использовании нормативной правовой базы при определении групп детей, нуждающихся в первоочередном отдыхе и оздоровлении.

Управление сферой отдыха и оздоровления детей фактически закреп-

лено системой подзаконных актов (в частности, федеральными целевыми программами, ежегодными постановлениями и распоряжениями Правительства России, ведомственными актами, региональными законодательными актами и постановлениями глав администраций субъектов Федерации, региональными программами).

Федеральные целевые и иные программы в системе отдыха и оздоровления детей

Федеральные (государственные) целевые программы	Реализуемые меры поддержки системы каникулярного отдыха и оздоровления детей
Федеральная целевая программ «Дети России» (2003–2006 годы) Подпрограмма «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»	1. Проведение профильных лагерей для детей в трудной жизненной ситуации. 2. Проведение лагерей для воспитанников кадетских классов и корпусов. 3. Оснащение учреждений дополнительного образования детей (центров детско-юношеского туризма, юных техников, ДЮСШ) оборудованием и инвентарём, в том числе для работы в каникулярное время
Федеральная целевая программа «Дети России» (2003–2006 годы) Подпрограмма «Одарённые дети»	1. Проведение всероссийских профильных лагерей (летних школ) для одарённых детей
Государственная программа «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006–2010 годы»	1. Проведение всероссийских массовых мероприятий в каникулярный период военно-патриотической, спортивной, спортивно-технической направленности (игр «Победа», «Зарница», спартакиад и т.д.)

Инфраструктура отдыха и оздоровления детей за последние годы значительно изменилась. Шесть лет реструктуризации сферы отдыха и оздоровления детей (1999–2005 гг.) привели к тому, что

были закрыты 323 загородных лагеря, действующих в летний период. Вектор социальной политики смещён в сторону регионов: это привело к перераспределению сети учреждений отдыха и оздоровления детей.

(тыс.)

Типы лагерей	2002 г.		2003 г.		2004 г.		2005 г.	
	число лагерей	числен. детей	число лагерей	числен. детей	число лагерей	числен. детей	число лагерей	числен. детей
<i>Всего</i>								
в том числе:								
загородные	3,25	6113,7	3,19	5839,4	3,08	5596,4	2,89	5666,8
санаторного типа	0,60	229,0	0,59	252,7	0,58	275,8	0,54	253,6
для школьников с дневным пребыванием	35,50	2958,3	35,17	2832,9	35,77	2727,4	37,07	2900,6
профильные	3,13	208,3	3,44	216,8	3,61	209,7	3,75	223,4
оборонно-спортивные	0,33	30,5	0,35	32,9	0,33	32,5	0,29	24,2
оздоровительно-спортивные	1,50	168,9	1,46	149,0	1,25	123,5	1,38	142,3
труда и отдыха	7,70	538,9	7,38	488,6	7,35	459,8	6,78	401,8
прочие	0,10	11,9	0,18	13,0	0,16	12,2	0,14	12,1



**Некоторые показатели сети и контингента учреждений отдыха
и оздоровления детей, находящихся в федеральной собственности**
(подсчитано авторами по данным Росстата)

Годы	Всего по всем видам лагерей			Из общего числа лагерей					
	Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах	Загородные лагеря			Лагеря санаторного типа		
				Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах	Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах
1999	653	118 873	325 760	376	109 463	289 621	36	4792	10 148
2000	572	112 475	336 419	358	105 932	298 253	22	4245	12 120
2001	613	112 935	335 228	364	106 550	292 865	24	5007	15 870
2002	560	101 648	304 690	340	96 920	264 262	19	3935	12 881
2003	516	98 610	287 818	318	92 560	245 724	21	4810	16 367
2004	405	94 568	255 543	298	85 522	219 968	33	7685	27 251
2005	361	90 612	243 016	283	82 752	211 382	32	6480	22 109

**Некоторые показатели сети и контингента учреждений отдыха
и оздоровления детей, находящихся в государственной собственности
(в собственности субъектов Российской Федерации)**
(подсчитано авторами по данным Росстата)

Годы	Всего по всем видам лагерей			Из общего числа лагерей					
	Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах	Загородные лагеря			Лагеря санаторного типа		
				Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах	Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах
1999	1321	50 616	199 082	192	36 967	105 106	118	10 687	21 751
2000	2094	60 116	304 563	200	38 924	112 105	137	12 057	24 123
2001	3079	72 531	375 602	216	44 876	122 236	143	13 445	27 885
2002	3290	71 499	374 210	209	40 119	119 113	129	11 432	24 410
2003	3168	76 328	368 486	256	45 785	132 009	146	13 374	28 013
2004	3508	167 714	644 944	593	137 247	367 960	152	19 437	54 439
2005	3405	167 319	632 138	556	134 391	353 629	157	19 472	53 645

Как видим, данные убедительно показывают, что приоритеты смещены в пользу регионов. За семь лет более чем на 45% сократилась сеть всех лагерей, находящихся в федеральной собственности, 93 федеральных загородных лагеря поменяли собственника, перейдя в собственность регионов. При этом число санаторных лагерей сократилось весьма незначительно, а численность детей с недостатками в развитии, воспользовавшихся

услугами федеральных детских санаторных лагерей, даже удвоилась.

Данные таблицы убедительно свидетельствуют о структурных изменениях в сети между федеральным и региональным собственником. Число государственных (т.е. принадлежащих субъекту Федерации) загородных учреждений отдыха и оздоровления детей за семь лет выросло почти в три раза, в 3,5 раза увеличилось число детей, отдыхающих



в них. Если в 1999 г. соотношение между численностью лагерей федерального и регионального подчинения было 1:2, то в 2005 г. — 1:9.

В 1999—2005 гг. существенно изменилась муниципальная система каникулярного отдыха и оздоровления детей.

Главными тенденциями её развития стало увеличение численности малозатратных форм, передача в муниципальную собственность учреждений отдыха и оздоровления предприятий-банкротов и иных организаций, которые не справляются с содержанием социальной инфраструктуры.

Некоторые показатели сети и контингента учреждений отдыха и оздоровления детей, находящихся в муниципальной собственности

(подсчитано авторами по данным Росстата)

Годы	Всего по всем видам лагерей			Из общего числа лагерей					
	Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах	Загородные лагеря			Лагеря санаторного типа		
				Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах	Число лагерей	Число мест	Численность детей, отдохнувших во всех сменах
1999	40 260	313 448	3 702 437	1062	183 088	478 978	189	16 005	40 645
2000	44 431	338 360	4 132 641	1153	201 476	540 716	195	17 137	44 908
2001	46 484	353 495	4 336 771	1255	217 400	578 677	234	22 131	63 048
2002	46 509	351 603	4 233 825	1252	218 262	545 552	229	21 635	60 808
2003	46 330	350 896	4 083 130	1303	220 350	549 619	218	21 297	63 688
2004	47 027	335 893	3 927 179	1286	214 300	537 575	217	22 722	69 233
2005	47 958	320 959	4 052 737	1261	212 836	543 776	161	19 406	59 825

Расширение сети и рост числа детей, отдохнувших в муниципальных лагерях тем не менее не компенсируют общего сокращения численности отдохнувших детей. Напротив, максимально

используются лишь малозатратные формы отдыха и оздоровления, причём термин «оздоровление» в этом ряду выглядит достаточно неубедительно.

Динамика развития малозатратных форм в муниципальной системе каникулярного отдыха и оздоровления детей

(подсчитано авторами по данным Росстата)

Год	Лагерей с дневным пребыванием в муницип. собств.	Всего лагерей в муницип. собств.	Доля лагерей с дневным пребыванием к кол-ву муницип. лагерей всех видов	Отдохнуло детей в муницип. лагерях с дневным пребыванием	Доля детей в муницип. лагерях к общему кол-ву отдохн. детей
1999	28 690	40 260	71,3%	2 335 853	42,2%
2000	31 545	44 431	71,0%	2 627 667	42,5%
2001	32 951	46 484	70,9%	2 761 464	43,1%
2002	33 817	46 509	72,7%	2 786 874	45,6%
2003	33 613	46 330	72,5%	2 670 888	45,7%
2004	33 877	47 027	72,0%	2 560 076	45,7%
2005	35 386	47 958	73,8%	2 733 979	48,2%



Структура финансирования детской оздоровительной кампании

(в процентах)

Источники финансирования	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.
Средства субъектов РФ и местных бюджетов всего:	21,7	25,5	23,9	33,5
В том числе: средства субъектов РФ	11,9	16,6	12,3	24,3
средства местных бюджетов	9,8	8,9	11,6	9,2
Средства Фонда социального страхования РФ	51,0	46,6	40,1	43,7
Средства предприятий, учреждений, организаций	10,8	12,1	13,0	10,6
Средства родителей	4,8	5,0	8,3	4,9
Средства федерального бюджета	7,5	7,5	7,4	4,9
Другие федеральные источники			2,2	0,9
Привлечённые средства	4,2	3,3	5,1	1,5

Эта таблица подтверждает, что оздоровление детей стало одной из важнейших функций регионального бюджетирования, причём доля субъектов Федерации за пять лет возросла и в денежном, и в процентном соотношении в два раза! При этом, к сожалению, поддержка из федерального бюджета, долгое время

державшаяся на отметке 7,5 процента, в 2005 г. (а теперь, очевидно, и в 2006 г.), несколько сократилась.

Примечательна иная цифра: все последние годы сумма средств родителей была меньше, чем субсидии бюджетам регионов, но два года подряд либо превышает их, либо равна им.

Финансирование оздоровительной кампании из федерального бюджета

(млн руб.)

2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	План 2006 (Федеральный закон о бюджете на 2006 г.)
1 283,3	1 243,5	1 711,8	1308,7	1308,7

Кадры, методическое и информационное обеспечение системы отдыха и оздоровления детей

Развивается государственно-общественная система переподготовки кадров (через систему институтов повышения квалификации, кафедр педвузов и методслужб учреждений дополнительного образования детей).

К сожалению, статистические данные не дают полного представления о возрастном, гендерном и образовательном цензе работников лагерей. Выборочное анкетирование, проведённое в 2003—2005 гг. в оздоровительных учреждениях Краснодарского края, показало, что более 86% работающих — женщины, средний возраст сотрудников — 49 лет, педагогов, работающих кругло-

годно, — 47 лет. В общем числе сезонно работающих педагогов 68% — студенты вузов и колледжей.

Изложенное выше даёт основания полагать, что перспективы развития системы отдыха и оздоровления детей всё-таки есть. Важно, чтобы принятые в последнее время законодательные акты были подкреплены конкретными действиями органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Некоторых организаторов детского отдыха и оздоровления на местах повергли в шок положения Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который отнёс организацию отдыха детей в каникулярное время к вопросам местного значения муниципального района. Складывалось впечатление,



Численность работников в учреждениях отдыха и оздоровления детей РФ в 2005 г.

Типы лагерей	Численность работников лагеря		
	всего	в том числе:	
		педагогов-воспитателей, педагогов-организаторов	медицинских работников
Всего работников, в том числе:	660 480	397 437	45 165
Загородные	175 761	79 133	8756
Санаторного типа	31 589	9478	6180
Для школьников с дневным пребыванием	366 457	250 993	23 321
Профильные	27 604	18 750	2160
Оборонно-спортивные	2666	1806	219
Оздоровительно-спортивные	12 704	7765	1065
Труда и отдыха	41 947	28 695	3095
ЛТО с круглосуточным пребыванием	2321	1244	184
Прочие	1752	817	369

что передаются все полномочия (в том числе и финансовые ресурсы) на уровень местного самоуправления, а это не что иное, как лишение органов власти субъектов Федерации возможности влиять на процессы организации детского отдыха и оздоровления, что в конечном итоге приведёт к уничтожению системы отдыха и оздоровления детей.

Нет, не приведёт. Во-первых, как ни мала законодательная база детского отдыха и оздоровления, состоит она не из одного закона. Статья 12 Федерального закона № 124-ФЗ от 24.07.1998 г. «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» (в последней редакции) определяет, что и органы государственной власти России, и органы государственной власти субъектов Федерации, и органы местного самоуправления осуществляют мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление, сохранению и развитию учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей, *в пределах своих полномочий*.

Во-вторых, в соответствии со статьёй 83 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» этот закон

вступает в силу с 1 января 2009 г. Таким образом, со дня его опубликования и до 1 января 2009 г. устанавливается переходный период, во время которого законами субъектов Федерации определяется порядок решения вопросов местного значения. Иными словами, специально установлен период времени, необходимый для того, чтобы органы государственной власти субъектов Федерации совместно с органами местного самоуправления могли урегулировать все вопросы, возникающие в связи с тем, что принят этот закон, в том числе и вопросы, касающиеся порядка организации отдыха и оздоровления детей.

Впереди ещё почти три года для того, чтобы всё взвесить, прикинуть, посчитать, *определить полномочия*. По всей видимости, федеральный центр должен дать какие-то разъяснения, рекомендации, а может быть, и принять подзаконные акты, однако основная тяжесть в этом процессе ложится на органы законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации. А это — тест на зрелость. Те, кто осознаёт, что право детей на отдых и оздоровление — их святое право, найдёт способы взаимодействия, пути, которые ведут к развитию системы детского отдыха и оздоровления. **НО**