



ЛЕТНИЙ ОТДЫХ ЮНЫХ РОССИЯН: ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОТДЫХА И ОЗДОРОВЛЕНИЯ ДЕТЕЙ



Сергей Апатенко,
директор
Департамента
государственной
политики,
воспитания и
социальной защиты
детей Министерства
образования
и науки
Российской
Федерации

Государственную политику в области летнего отдыха и оздоровления школьников реализует федеральный управленческий штаб отрасли — Министерство образования и науки РФ. В его ведении — разнообразные аспекты организации каникулярного отдыха детей, экспертиза воспитательных программ, организация их конкурсов, развитие разнообразной сети лагерей, кадровое и методическое обеспечение их деятельности. А кроме того, — укрепление партнёрских контактов с другими ведомствами и государственными учреждениями, ибо только на межведомственной основе можно успешно решать многообразные проблемы детского отдыха, оздоровления и трудовой занятости.

Особое внимание Министерство образования и науки РФ уделяет созданию прочной нормативно-правовой основы функционирования системы отдыха и оздоровления детей, совершенствованию ведомственной базы, приведению её в соответствие с изменениями в законодательстве РФ и в правовых документах межведомственного уровня. Сегодня, например, детский летний отдых базируется более чем на 20 законодательных актах¹.

¹ Федеральный закон ФЗ-98 от 28.07.1998 г. «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» (в редакции 122-ФЗ от 22.08.2004 г. и 170-ФЗ от 21.12.2004 г.); Федеральный закон «О государственной поддержке молодёжных и детских общественных объединений» (от 28.06.1995 г. № 98-ФЗ с изменениями от 21 марта 2002 г. и 22.08.2004 г.); Федеральный закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»; Семейный кодекс Российской Федерации (от 29 декабря 1995 г. с изменениями от 15 ноября 1997 г., 27 июня 1998 г., 2 января 2000 г.); Федеральный закон от 26 сентября 1997 г. № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (с изменениями от 26 марта 2000 г.) (с. 35); Закон Российской Федерации «Об образовании» (в редакции ФЗ-Р122 от 22.08.2004 г.); Федеральный закон от 17 июня 1996 г. № 74-ФЗ «О национально-культурной автономии»; Закон Российской Федерации от 9 октября 1992 г. № 3612-1 «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (с изменениями от 23 июня 1999 г., 27 декабря 2000 г., 30 декабря 2001 г.); Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ); Указ Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 г. № 727 «О мерах государственной поддержки общественных объединений, ведущих работу по военно-патриотическому воспитанию молодёжи» (с изменениями от 21 апреля 1997 г.); Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции»; Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. № 3132-1 «О статусе судей»; Федеральный закон от 27 мая 1998 г. № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»; Федеральный закон от 21 декабря 1996 г. № ФЗ-159 «О дополнительных гарантиях и социальной защите детей-сирот и детей», а также законодательство о земле, некоммерческих организациях; Бюджетный кодекс Российской Федерации и др.



Итоги лета-2004: плюсы и минусы

Дмитрий Круглов,

ведущий специалист отдела развития дополнительного образования и воспитания Департамента по государственной молодёжной политике, воспитанию и социальной защите детей Министерства образования и науки России

Летом прошлого года шла некоторая реструктуризация форм детского отдыха и оздоровления. Развивались (не от хорошей жизни) малозатратные формы организованного отдыха детей и подростков: палаточные, самодеятельные, передвижные лагеря, лагеря при школах с дневным пребыванием детей, тематические экспедиции и походы. Продолжали работать лагеря труда и отдыха, ученические бригады, школьные лесничества. В регионах возрождаются разновозрастные отряды по месту жительства, подростки благоустраивали и озеленяли города и посёлки.

Положительные в целом результаты детской оздоровительной кампании прошлого года во многом достигнуты благодаря труду огромного отряда педагогов, воспитателей и слаженной организационной работе федеральных органов исполнительной власти. Министерство здравоохранения и социального развития России обеспечило своевременное финансирование из федерального бюджета детской оздоровительной кампании в субъектах Федерации. Учитывая, что материальная база детских лагерей не обеспечивает необходимых условий для отдыха детей-инвалидов и немногие оздоровительные лагеря принимают их на отдых, органы социальной защиты населения в нескольких территориях приняли решение: открывать оздоровительные лагеря для детей-инвалидов на базе реабилитационных центров для взрослых, реконструировать пришедшие в упадок детские оздоровительные учреждения, взяв их на свой баланс.

Органы исполнительной власти и местного самоуправления организовали временное трудоустройство несовершеннолетних, оплату их труда, трудоустроивали учащихся и выпускников профессиональных учебных заведений. Эти вопросы обсуждались на заседаниях региональных и муниципальных комитетов по вопросам занятости населения, комиссий по регулированию социально-трудовых отношений, а также с руководителями объединений, ассоциаций

В прошлом году принят Федеральный закон № 170 от 21 декабря 2004 г. «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации». Этим документом закреплён правовой статус системы отдыха и оздоровления детей в России. В нём законодательно закреплены понятия «отдых и оздоровление детей».

Управление сферой летнего (и круглогодичного) отдыха и оздоровления детей регламентируется федеральными целевыми программами, ежегодными постановлениями и распоряжениями Правительства России, региональными законодательными актами и постановлениями глав правительств и администраций субъектов Федерации, региональными программами и ведомственными актами. Координатором организации лета на федеральном уровне стало Министерство здравоохранения и социального развития России. Министерство образования и науки РФ и подведомственные ему Федеральные Агентства по образованию и по надзору в сфере образования — соисполнители программ. Но, повторю, система образования традиционно остаётся основным организатором летнего отдыха школьников, занятости подростков в трудовых лагерях, ученических и производственных бригадах, в трудовых коллективах по месту жительства в системе учреждений органов по делам молодёжи.

В ведении Федерального агентства по образованию находятся два всероссийских детских центра — «Орлёнок» и «Океан», в которых проходят всероссийские мероприятия, тематические смены: «Лидер XXI века», «Я — гражданин России», «Клубное кольцо», «Команда XXI века», «Школа добра», «Сильные люди», «Молодые лидеры России», «Моя Федерация», «Шоу-мастер», «Интеллект» и другие.

В системе образования сейчас около 800 учреждений отдыха и оздоровления, в которых ежегодно отдыхают более 700 тыс. детей и подростков; на базе общеобразовательных учреждений ежегодно организуется свыше 35 тыс. лагерей с дневным пребыванием для 2,5 млн детей.

Деятельность системы образования в области организации каникулярного отдыха и оздоровления регулируется приказом Минобразования России № 2688 от 13 июля 2001 г. (с изменениями от 28 июня 2002 г.) «Об утверждении порядка проведения смен профильных лагерей, с дневным пребыванием, лагерей труда и отдыха», приказом Минобразования России от 29 марта 1993 г. № 113, определяющим порядок и условия привлечения педагогических и других работников для работы в оздоровительных лагерях, летних оздоровительных дошкольных учреждениях, в туристских походах, экспедициях, экскурсиях и оплаты их труда, Приказом Минобразования РСФСР от 13 июля 1992 г. № 293 «Об утверждении нормативных документов по туристско-краеведческой деятельности», Типовым положением об учреждении дополнительного образования де-



тей (утверждено Постановлением Правительства России от 7 марта 1995 г. № 233 с замечаниями и дополнениями, утвержденными Постановлением Правительства России от 22 февраля 1997 г. № 212).

Ежегодно массовым тиражом издаются сборник федеральных и региональных нормативных документов «Отдых и оздоровление детей и подростков» в помощь руководителям лагерей и организаторов отдыха, а также специальный выпуск журнала «Народное образование», посвящённый способам организации каникулярного времени учащихся.

Для развития эффективной системы временной занятости, досуга детей и подростков в каникулярный период Министерство образования и науки РФ проводит Всероссийский открытый смотр-конкурс учреждений (организаций) отдыха, оздоровления и занятости детей и Всероссийский смотр-конкурс образовательных учреждений. Идёт активная работа по федеральным целевым программам организации занятости детей и подростков во время каникул — «Молодёжь России (2001—2005 годы)»; «Дети России» (2003—2006 годы)», с подпрограммами «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних»; «Одарённые дети». Государственная воспитательная программа посвящена теме «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001—2005 годы».

Ежегодно министерство планирует меры поддержки системы каникулярного отдыха и оздоровления детей:

- проведение конкурса вариативных программ и проектов форм летнего отдыха, оздоровления и занятости;
- поддержка ярмарок, выставок по тематике летнего отдыха;
- проведение семинаров, совещаний по совершенствованию отдыха и оздоровления детей и молодёжи;
- по целевой программе «Дети России»;
- оснащаются профильные лагеря для детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, а также лагеря для воспитанников кадетских классов и корпусов;
- оснащаются учреждения дополнительного образования детей (центров детско-юношеского туризма, юных техников, ДЮСШ) оборудованием и инвентарём, в том числе для работы в каникулярное время;
- проводятся всероссийские профильные лагеря (летние школы) для одарённых детей;
- повсеместно проводятся всероссийские массовые мероприятия в каникулярный период военно-патриотической, спортивной, спортивно-технической направленности (игры «Победа», «Зарница», спартакиады и т.д.).

Министерство образования и науки России эффективно взаимодействует с другими ведомствами — Министерствами внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, с Минобороны России. Регулярными стали совместные мероприятия, предупрежде-

и советов работодателей практически во всех регионах. Особое внимание уделено занятости детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации, и в первую очередь — детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей, состоящих на профилактическом учёте в органах внутренних дел, беспризорных и безнадзорных.

Правительство РФ в соответствии с федеральной целевой программой «Дети России» (подпрограмма «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних») выделило средства на организацию профильных лагерей для детей в трудной жизненной ситуации. Министерство образования и науки РФ организовало конкурс на проведение всероссийских и межрегиональных профильных лагерей для этой категории детей.

При подготовке к лету-2004 разрабатывались инновационные программы детского отдыха, проводились семинары, работали школы вожатых, издавалась методическая литература.

Прошли передачи в прямом эфире на центральных телеканалах, публиковались статьи об отдыхе в «Учительской газете», «Комсомольской правде», в журнале «Образование в документах». Специальный выпуск летнему отдыху посвятил журнал «Народное образование».

Для одарённых детей проведено более 100 разнообразных мероприятий, работали летние школы. Более 1,7 млн школьников участвовали в многодневных походах и экскурсиях, что превышает этот показатель 2003 года.

Совместно с Министерством обороны России и Федеральной пограничной службой Федеральной службы безопасности РФ были организованы военно-спортивные лагеря, оказана поддержка военно-патриотическим детским и подростковым объединениям и клубам.

Во всероссийских детских центрах «Орлёнок» и «Океан», которые работают круглогодично, за 9 месяцев прошлого года отдохнули 14 257 детей из всех регионов России, из них льготных категорий — более 8 тысяч. Выполнялось поручение Президента Российской Федерации В.В. Путина о реконструкции и развитии этих детских центров. В реконструированных «Орлёнке» и «Океане» смогут отдыхать 40 тысяч детей и подростков в год.

Чтобы летний детский отдых был полноценным, руководители, педагоги и воспитатели занимались в республиканских и краевых школах подготовки вожатых, в инструктивных лагерях, на семинарах; участвовали в конкурсах на право работать вожатыми и воспитателями в детских и молодёжных оздоровительных учреждениях.



Во время каникул под особым контролем органов внутренних дел были места массового отдыха несовершеннолетних на Кавказских Минеральных Водах, на Черноморском побережье Кавказа. С руководителями органов внутренних дел Южного федерального округа было проведено инструктивное совещание, в котором приняли участие директора санаториев и баз отдыха Черноморского побережья Кавказа. В здравницы Южного федерального округа дополнительно командированы инспекторы по делам несовершеннолетних и милиционеры-кинологи со служебными собаками.

Все выезжающие группы отдыхающих детей и подростков были обеспечены сопровождением, особые меры безопасности принимались во время выезда детей на отдых железнодорожным и автомобильным транспортом.

Более строго стали следить в здравницах, оздоровительных и трудовых лагерях за питанием детей. В результате удалось избежать массовых отравлений. В большинстве регионов лагеря были своевременно открыты с учётом новых санитарно-эпидемиологических правил и нормативов. Внимательнее стали относиться в регионах к отдыху и занятости детей, нуждающихся в особой заботе государства: преимущественно для них создавались детские оздоровительные лагеря на основе центров социального обслуживания населения и центров социальной помощи семье и детям. Всё больше органов муниципального управления создают собственную базу детского отдыха и оздоровления, берут в своё ведение оздоровительные лагеря, в которых действуют социально значимые программы для детей, нуждающихся в особой заботе государства. Детей направляли в более благоприятные в климатическом и экологическом отношении регионы России — южные и центральные, а также в зарубежные здравницы.

Охотно ездят ребята в туристические и палаточные лагеря с их разнообразными программами. Во многих регионах провели конкурсы вариативных и авторских программ, успешно прошли специализированные и тематические смены, профильные лагеря различной направленности. В Хабаровском крае на теплоходах отдохнули более тысячи детей. В Кемеровской области действует совместное соглашение между администрацией области и Открытым акционерным обществом «Российские железные дороги» о бесплатной перевозке железнодорожным транспортом отдельных категорий детей. В некоторых регионах формируют специальные составы для перевозки детей к месту отдыха.

дающие детский дорожно-транспортный травматизм: Всероссийская профилактическая операция «Внимание — дети!», Всероссийский финал конкурса-фестиваля юных инспекторов движения «Безопасное колесо». Успешно развиваются во всех регионах страны детско-юношеские движения «Школа безопасности» и «Юный спасатель». Всё это способствовало тому, что удалось ощутимо уменьшить количество травм среди детей и подростков.

Значительно больше стало детей, отдохнувших благодаря усилиям общественных организаций, работающих по авторским педагогическим и оздоровительным программам. Больше стало также региональных общественных объединений, ассоциаций организаторов каникулярного отдыха и оздоровления детей (профессиональных сообществ, советов директоров лагерей).

Вместе с тем в правовом обеспечении системы отдыха и оздоровления детей есть проблемы, требующие консолидации усилий различных ведомств. Необходимо законодательно закрепить условия и возможность для отдыха детей сотрудников милиции, судей, военнослужащих, детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Новые санитарные нормы и правила перевозок детских групп в значительной мере осложнили организацию походов и экспедиций численностью менее 50 человек: как правило, в таких группах не предусмотрен врач (а это обязательно в соответствии с санитарными нормами).

Требует обновления нормативная база, регламентирующая проведение походов, полевых лагерей и экспедиций детско-юношеских групп, являющихся одной из наиболее экономически выгодных форм организации летнего отдыха детей и подростков. За основу может быть принят закон «О детско-





юношеском туризме», одобренный Парламентской ассамблеей СНГ.

Актуальными остаются вопросы кадрового обеспечения. Если в системе отдыха и оздоровления Министерства образования и науки России дефицита квалифицированных педагогических кадров не ощущается, то в учреждениях отдыха и оздоровления он весьма ощутим. Значительным потенциалом для решения этой проблемы обладают студенческие педагогические отряды в ведущих вузах страны.

Особое внимание министерство, как и другие ведомства, уделяет безопасности детей. В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» организация отдыха детей в каникулярное время отнесена к компетенции муниципального уровня. Однако это не означает, что все вопросы организации отдыха полностью ложатся на муниципальные образования. В Федеральном законе от 24 июля 1998 г. № 124 законодательно закреплено, что органы государственной власти России, органы государственной власти субъектов Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают права детей на отдых и оздоровление. Безусловно, необходимы региональное законодательство, соответствующие региональные целевые программы, позволяющие сохранить существующую систему детского отдыха и оздоровления, оказать поддержку организующим его учреждениям, не допускать перепрофилирования загородных и других детских оздоровительных лагерей.

Только общими усилиями мы сможем сделать отдых детей здоровым, содержательным, массовым и безопасным. **НО**



Быстро развивается сегодня детское движение «Школа безопасности», и летом-2004 работали профильные лагеря на базе воинских частей и морского флота.

Многие профильные лагеря и смены имели социально значимую направленность — вели социальную реабилитацию детей из «группы риска»; из неблагополучных семей.

Больше стало трудовых лагерей для старшеклассников, в сельских школах восстановлены учебнические производственные бригады. В сельские районы приезжают группы детей и подростков из городов, а группы сельчан (в порядке обмена) выезжают в города.

Однако по-прежнему острой проблемой оставалось финансирование детской оздоровительной кампании. Как показывает анализ, источники финансирования остаются традиционными: в основном это средства бюджетов различных уровней и обязательного социального страхования. Дополнительные источники финансирования почти не привлекались.

Вызывала организационные трудности правовая незащищённость системы отдыха и оздоровления детей. До сих пор отсутствует статус учреждений детского отдыха, инфраструктура отдыха и оздоровления не включена в законодательно оформленную социальную инфраструктуру для детей, не утверждены необходимые стандарты, не определён порядок сертификации услуг в этой отрасли.

Есть и серьёзные проблемы в организации занятости несовершеннолетних. В последние годы в связи с ростом прожиточного минимума в субъектах Федерации из-за изменений отдельных норм Федерального закона «О занятости населения в Российской Федерации», увеличены затраты на материальную поддержку подростков, занятых летом трудовой деятельностью. Объём средств, предусмотренный в федеральном бюджете для финансирования временного трудоустройства несовершеннолетних, значительно ниже потребности, заявляемой территориальными органами. Учитывая, что выделять дополнительные средства из федерального бюджета нет возможности, сохранить численность несовершеннолетних, которые должны быть временно трудоустроены, можно только при условии участия в финансировании региональных и местных бюджетов.

В сентябре прошлого года итоги оздоровительной кампании-2004, её плюсы и минусы обсуждались на Всероссийских совещаниях организаторов отдыха, в которых приняли участие представители 81 региона России.

Лето-2004 прошло. Наступает лето-2005!