

ВСЕХ РЕБЯТИШЕК НА ЛЕТНЕЕ ЖИТЕЛЬСТВО ВЫВЕЗТИ К МОРЮ! ЗАПЛАТИТ... ПРАВИТЕЛЬСТВО?

За «круглым столом» в Государственной Думе обсуждаются проблемы летнего отдыха детей



Галина Суховейко,
исполнительный директор
Международной общественной
организации
«Содействие
детскому отдыху»

Строчки, вынесенные в заголовок, — из стихотворения итальянского поэта Джанни Родари, у которого, как мне кажется, вполне государственный взгляд на тему летнего отдыха детей. Поэт мечтает о том времени, когда будут издаваться такие указы:

«Детям страны президентским декретом

Жить в городах запрещается летом...»

И отношение к подобным документам было бы таким:

«Кто не исполнит приказа такого, тому

Будет грозить заключение в тюрьму!»

У нас по этому поводу никому ничто не грозит... В очередной раз подводятся итоги летней оздоровительной кампании и в очередной раз отмечается уменьшение количества детей, отдохнувших летом в загородных детских учреждениях. Летом 2004 года было открыто более 52 тысяч детских лагерей отдыха и оздоровления разного типа, 35 тысяч из них — лагеря с дневным пребыванием на базе школ, спортсооружений, дворцов детского творчества, помещений органов социальной защиты и даже... больниц. То есть в жарком, душном, загазованном городе. Не правда ли — хорошая иллюстрация к стихотворению Джанни Родари?..

Печально, но как и в прошлом году, приходится констатировать: система детского отдыха переживает не лучшие времена. Это, к сожалению, стало уже общим местом. Организаторы детского отдыха несколько лет говорят об этом, пишут письма, обращения в адрес руководителей государства, правительства, но по большому счёту безрезультатно. Вот почему разговор депутатов и общественности в Государственной Думе Российской Федерации об организации и оздоровлении детей стал на этом фоне событием обнадеживающим.

Что же представляет собой **система детского отдыха** сегодня? Остановимся на некоторых её характеристиках.

Уже несколько лет звучат призывы к тому, чтобы создать нормативно-правовую базу. Надеемся, что вслед за принятием Федерального закона (от 21 декабря 2004 года № 17) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» и предложениями участников «круглого стола» в Думе последуют подготовка и утверждение документов, так необходимых для успешной жизнедеятельности детских учреждений отдыха и оздоровления.

Базой отдыха и оздоровления детей остаются, прежде всего, загородные стационарные детские оздоровительные лагеря — круглогодичные и сезонные, причём сегодня это учреждения различной формы собственности: федеральной, государственной, органов социальной защиты населения, органов образования и науки, органов молодёжной политики, госимущества, профсоюзных организаций, муниципальных образований, предприятий, бюджетобразующих комплексов, санаториев, пансионатов, частной и акционерной собственности. Организуют отдых детей загородные сезонные лагеря на арендованной базе или в палаточном варианте: военно-патриотические, оборонно-спортивные, туристические, скаутские, экологические, религиозные, этнографические, семейные, труда и отдыха и другие, а также городские лагеря с дневным пребыванием детей.



Анализ состояния базы отдыха и оздоровления детей можно сделать только общий, потому что не ведётся статистика лагерей по формам собственности. За последние три года численность детей, отдохнувших в оздоровительных лагерях, сократилась более чем на 762 тысячи. Среди причин такого печального явления — недостаточное финансирование, сокращение лагерей. И как следствие — организация так называемых малозатратных форм отдыха. Конечно, легче и дешевле организовать отдых детей при школе, чем вывозить их на природу. При этом создаётся картина, радующая глаз высокими показателями «охвата детей». По данным Федеральной службы государственной статистики, в 2004 году по сравнению с 2003-м стало меньше оборонно-спортивных, оздоровительно-спортивных и лагерей труда и отдыха. Зато увеличилось их число с дневным пребыванием школьников. Неумолимо сокращается и количество загородных стационарных лагерей. Летом 2004 года было открыто всего 2603 таких лагеря. Уже известно, что летом этого года их станет ещё меньше. Причины такой ситуации вскрыты и назывались многократно. Главная из них — отсутствие средств на содержание этого вида лагерей. Немногим регионам удалось их сохранить. И уж совсем немногие (Новосибирская область, например) смогли увеличить их число за счёт восстановления тех, что были попросту заброшены в годы «перестройки». Вот и стоят по всей стране пустующие — разрушенные или законсервированные (что в наших условиях равно разрушению) — недавние многоголосые лагеря, мёртвые без детских голосов и весёлого гомона...

Количество таких бесхозных зданий растёт за счёт лагерей, изменивших в своё время форму собственности. В первые годы «реформ», «шоковой терапии» многие предприятия отказались от содержания лагерей, и детские учреждения стали обществами с ограниченной ответственностью, открытыми акционерными обществами и т.д. Но... тем самым лагеря попали в новую финансовую ловушку в связи с реформой налогового, земельного, лесного законодательства, стали заложниками этих реформ. Поскольку они не являются государственными предприятиями, то с них сейчас «дерут три шкуры»: налоги на землю доходят до 2 млн в год, а на имущество сезонного лагеря — более 800 тыс. рублей. Лагерь, расположенный в лесу, должен платить ещё и лесной налог. Это тупиковая ситуация: поднимать стоимость путёвки нереально из-за низкого жизненного уровня основной массы наших сограждан. Значит, надо снижать налоговое бремя или давать возможность желающим работать в этой сфере брать ссуду на 4–5 лет для создания материальной базы, без взимания налога. Есть и частные лагеря (но их немного), которые успешно работают.

В последнее время большую активность в сфере отдыха и оздоровления детей стали проявлять различные бизнес-структуры, и в первую очередь туристические фирмы и агентства. Одни из них открывают или арендуют оздоровительные лагеря как в России, так и за рубежом, другие организуют доставку детей



Приятно детям в зной горячий
Уехать за город на дачи,
Плескаться в море и в реке
И строить замки на песке,
А лучше — в утренней прохладе
Купаться в горном водопаде.
Но если вас отец и мать
Не могут за город послать, —
На каменной лестнице,
Жарко нагретой,
Вы загораете целое лето.
Или валяетесь летом на травке
На берегу водосточной канавки.
Если б меня президентом избрали,
Я бы велел, чтобы в каждом квартале
Каждого города всем напоказ
Вывешен был мой строжайший приказ:

1.

Детям страны президентским декретом
Жить в городах запрещается летом.

2.

Всех ребятишек на летнее жительство
Вывезти к морю. Заплатит правительство!

3.

Этим декретом — параграфом третьим —
Горы альпийские дарятся детям.

Кто не исполнит приказа, тому
Будет грозить заключение в тюрьму!

Джанни Родари



к местам отдыха, а также в лагеря, которые лишились привычного потока детей из своих предприятий. Понятно, что стоимость путёвок при этом значительно возрастёт. Часть этих «новых энтузиастов» хочет одного: заработать «быстрые» деньги, не утруждая себя созданием условий для отдыха и оздоровления детей. Есть немало фактов, когда родителей просто бессовестно обманывают: рекламируют отдых в лагерях, созданных на базе санаториев, пансионатов, где на самом деле нет пригодных условий для проживания и отдыха детей. Это стало возможным только при отсутствии сертификации лагерей и утверждённых стандартов отдыха и предоставления услуг.

Отдельным успешным бизнес-структурам, например, СКО «Профтургаз», обществу с ограниченной ответственностью «Артек Тур», удаётся преодолеть ситуацию. Арендуя лагеря, они ремонтируют их, подбирают квалифицированные коллективы педагогов, инструкторов, организуют содержательный отдых детей. Такое сотрудничество полезно всем.

Об этих проблемах и о многом другом, наболевшем, говорили участники «круглого стола», состоявшегося в феврале этого года в Государственной Думе Российской Федерации по инициативе Комитета по делам женщин, семьи и молодёжи Госдумы РФ. Тема его — **«Правовые и организационные проблемы отдыха и оздоровления детей»**. В обсуждении этой актуальной темы приняли участие депутаты Государственной Думы, представители органов исполнительной власти, представители субъектов Российской Федерации, научных, образовательных учреждений, общественных организаций. Вела заседание Нина Останина, заместитель председателя комитета, депутат Государственной Думы от Кемеровской области. С докладом выступил депутат Государственной Думы Анатолий Бабошкин. Он отметил, что принятая Генеральной Ассамблеей ООН Конвенция о правах ребёнка, а также подписанная в 1990 году Всемирная декларация о защите и развитии детей провозгласили право ребёнка на отдых и заботу о нём. Россия присоединилась к этим международным документам и взяла на себя обязанность реализовать правовые нормы в интересах детей, в том числе их право на отдых и оздоровление.

Определяющими в реализации государственной политики по отношению к детству стали президентская программа «Дети России» и Основные направления государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года — Национального плана действий в интересах детей. Оба эти документа отражали необходимость привести законодательство Российской Федерации в соответствие с положениями Конвенции ООН о правах ребёнка и Конституции Российской Федерации, определяли необходимые условия для устойчивого функционирования системы досуга и оздоровительного отдыха детей.

В 1996 году в состав президентской программы «Дети России» вошла целевая программа «Организация летнего отдыха

детей». В числе её основных целей было совершенствование нормативно-правовой базы летнего отдыха детей в соответствии с современными требованиями.

Но работа по созданию важных нормативных актов так и не была завершена, а программа не была пролонгирована на последующие годы.

Актом признания государством своих обязательств перед детьми стал принятый в 1998 году Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», который предусматривает и защиту прав детей в сфере отдыха и оздоровления. Но положения закона не могли учесть всей специфики правоотношений, возникающих в этой сфере. Проблемы организации отдыха и оздоровления детей требовали дополнительного законодательного регулирования. **Прежде всего, это касалось функционирования учреждений детского отдыха и оздоровления.** Положение о детском оздоровительном лагере было принято ВЦСПС ещё в 1990 году и касалось только лагерей, находящихся в компетенции профсоюзных комитетов. Сегодня оно безнадежно устарело, так как в последние годы произошло значительное изменение форм собственности детских оздоровительных учреждений, многие из них получили статус юридического лица.

Для развития и устойчивого функционирования системы отдыха и оздоровления детей Комитет по делам женщин, семьи и молодёжи Государственной Думы разработал и внёс проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка». Его основная цель — **законодательно закрепить понятие «отдых и оздоровление детей» как самостоятельную сферу деятельности, которая охватывает ежегодно свыше 7 миллионов детей.** Принятие этого закона стало основой для развития нормативно-правовой базы детского отдыха и оздоровления. Это даёт право органам исполнительной власти принимать нормативные документы, касающиеся определения стандартов



детского отдыха и оздоровления, порядка сертификации его услуг, а также осуществления мер обязательного страхования детей. Закон определил и организации, которые могут заниматься отдыхом детей и их оздоровлением.

Депутат Госдумы А. Бабошкин подчеркнул, что это только первый шаг, первый этап работы в решении комплекса социальных проблем, направленных на преодоление таких негативных явлений, как подростковая преступность, детская безнадзорность и беспризорность. Поэтому первоочередной задачей остаётся **совершенствование нормативно-правовой базы сохранения и развития детского отдыха и оздоровления.**

Это особенно важно для регионального законодательства, так как многие вопросы социальной поддержки детства переданы регионам. Сегодня для успешной деятельности лагерей необходимо:

- Принять нормативные акты, направленные на адресную поддержку конкретных групп детей, нуждающихся в оздоровлении. Это обусловлено тем, что льготы отдельным категориям граждан заменены денежными выплатами.

- **В ближайшее время разработать и осуществить меры, запрещающие продажу и перепрофилирование детских оздоровительных учреждений с учётом того, что осуществляется передача объектов социально-культурной сферы в собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.**

- При составлении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов предусмотреть средства на оздоровление детей, так как с 2006 года изменится система финансирования социальной сферы из федерального бюджета. Это коснётся отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. **Для этого следует выделить специальную статью в бюджете и установить строгий контроль за использованием этих средств.**

- Разработать и принять соответствующие законы и региональные программы организации отдыха детей и их оздоровления, направленные на координацию всех структур государственной и муниципальной власти.

Многие регионы и в нынешних условиях успешно проводят эффективную социальную политику поддержки отдыха детей и их оздоровления. Приняты законы, разработаны целевые программы и обеспечено их бюджетное финансирование в Кемеровской, Калужской, Калининградской, Новосибирской, Тюменской областях, Ямало-Ненецком автономном округе и ряде других республик, краёв и областей.

Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вступает в силу с 1 января 2006 года, и с этого времени отдых детей в каникулярное время станет заботой местного значения. В соответствии со статьёй 18 этого Закона финансовые обязательства, возникающие в связи с вопросами местного значения, исполняются за счёт средств местного бюджета. Однако финансовые обязательства перед детьми по Федеральному закону «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» относятся и к федеральному бюджету, который должен участвовать в финансировании федеральных программ защиты прав ребёнка и поддержки детства. Поэтому очень **важно восстановить в федеральной целевой программе «Дети России» подпрограмму «Организация отдыха и оздоровления детей».** Комитет по делам женщин, семьи и молодёжи Госдумы РФ намерен предложить Правительству рассмотреть вопрос о разработке такой программы на 2006–2010 годы.

Из Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» исключена норма, предусматривающая «минимальные социальные стандарты основных показателей жизни ребёнка», в которые включались и показатели отдыха и оздоровления детей. Депутаты считают **целесообразным на федеральном уровне выработать единые минимальные нормативы оказания услуг отдыха и оздоровления детей с учётом особенностей каждого региона. Эти нормативы должны стать обязательными в каждом субъекте Российской Федерации.**

В Комитет по делам женщин, семьи и молодёжи из регионов России поступили предложения, касающиеся базового Федерального закона «О государственной поддержке детского отдыха и оздоровления в РФ», в котором были бы установлены правовые основы государственной поддержки детского отдыха и оздоровления.

Сегодня проблемы отдыха детей и их оздоровления требуют совершенствования ряда законов в различных отраслях права — налоговом, земельном, бюджетном законодательствах. В одном законодательном акте все правоотношения, возникающие в системе детского отдыха, соединить невозможно.



Так, например, правоприменительная практика реализации Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества» выявила ряд фактов, препятствующих сохранению и профильному использованию загородных оздоровительных лагерей, находящихся на балансе предприятий и организаций, попадающих под действие этого закона.

У организаций, занимающихся отдыхом детей и их оздоровлением, возникают серьёзные трудности в применении законодательства о налогах и сборах. Это касается, в первую очередь, налогов на имущество и прибыль организаций.

По этим вопросам в Комитет по делам женщин, семьи и молодёжи поступили предложения из многих регионов. Члены Комитета совместно с депутатами Комитета по бюджетам и налогам рассмотрят, какие изменения необходимо внести, чтобы снизить налоговое бремя с детских оздоровительных учреждений.

Комитет по делам женщин, семьи и молодёжи настоял на введении в федеральный бюджет, начиная с 1998 года, отдельной строки по финансированию летней оздоровительной кампании. В настоящее время финансирование отдыха и оздоровления детей, в том числе находящихся в трудной жизненной ситуации, осуществляется из различных источников — из федерального бюджета и Фонда социального страхования, из бюджетов субъектов Российской Федерации, средств предприятий и организаций, средств родителей и из других источников. Основная доля финансирования детского оздоровительного отдыха легла на Фонд социального страхования РФ. Перенос финансирования на местные бюджеты может создать ситуацию, подобную той, которая возникла в начале года с монетизацией льгот. Смогут ли местные бюджеты полностью нести расходы на организацию детского отдыха? Это надо твёрдо знать уже сейчас, ибо потом выйти из этой ситуации будет крайне сложно. Сегодня, к сожалению, быстрыми темпами идёт процесс расслоения населения по уровню доходов, растёт число семей, находящихся за чертой бедности. **Около 60 процентов детей школьного возраста проживают в семьях с доходом ниже прожиточного минимума. При этом в состав потребительской корзины для определения прожиточного минимума отдых и оздоровление детей не входят.**

Без помощи государства нормальная организация отдыха и оздоровления детей, отвечающая потребностям, практически невозможна. Необходимо сохранить хотя бы тот уровень финансирования, который уже сложился, — считают депутаты Государственной Думы.

Председатель Комитета по делам женщин, семьи и молодёжи Государственной Думы РФ Екатерина Лахова обратилась с письмом к Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову. В письме, в частности, говорится: «Комитет Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодёжи просит Вас, уважаемый Михаил Ефимович, рассмотреть вопрос о ситуации, сложившейся в сфере отдыха и оздоровле-

ния детей, с привлечением всех заинтересованных федеральных органов исполнительной власти в целях разработки действенных мер, направленных на сохранение и развитие системы отдыха и оздоровления детей».

В выступлениях многие присутствующие отмечали неэффективность и недостаточность мер, принимаемых как на федеральном, так и на региональном уровнях по сохранению и развитию детского отдыха и оздоровления. Материальная база многих из них за последние годы не обновлялась, большинство построек и сооружений пришли в негодность. Строительство новых детских оздоровительных лагерей практически не велось. Намечалась и такая тревожная тенденция: вполне благополучные, успешно функционирующие детские оздоровительные учреждения под предлогом смены собственника искусственно банкротятся, передаются организациям, чьи интересы весьма далеки от интересов детей.

Участники «круглого стола» считают необходимым не только сохранить, но и расширить сеть загородных оздоровительных лагерей, учреждений санаторного типа с учётом состояния здоровья детей. Итоги всероссийской диспансеризации показали, что за последние 5 лет значительно ухудшилось состояние их здоровья: более чем на 20% выросла заболеваемость школьников, на 50% увеличилось число детей, имеющих хронические заболевания.

Назрела необходимость совершенствовать подготовку кадров для работы с детьми и молодёжью во время отдыха.

Искреннюю заботу о детях, государственный подход к организации их отдыха и оздоровления проявили депутаты Госдумы и участвующие в обсуждении проблемы представители более 30 субъектов Российской Федерации. Хочется выразить им благодарность за это. Выстраивается цепочка реальных дел в сфере детского отдыха: встреча председателя Комитета по делам женщин, семьи и молодёжи Екатерины Лаховой с группой руководителей



детских оздоровительных лагерей, принятие Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации», проведение «круглого стола» с планами дальнейшей работы в этом направлении.

Многие депутаты Госдумы и представители регионов внесли конкретные предложения о том, как сохранить и развивать систему детского отдыха в новых экономических и правовых условиях.

Но, к сожалению, представители 8 регионов на приглашение принять участие в заседании «круглого стола» не отреагировали. Почему? Всё у них в порядке или уже не верят в возможность улучшить дело? Понять это и в том и в другом случае трудно, потому что впервые за многие годы на таком высоком уровне обсуждалась столь важная для воспитания детей и их здоровья проблема.

Что же показало заседание «круглого стола»? Представители министерств и реальные исполнители — организаторы детского отдыха — находились как бы по разные стороны. Поразило и огорчило то, что чиновники — практически все! — ушли от ответов на острые, конкретные вопросы участников этого принципиального разговора. В выступлениях чиновников звучало одно: много делается для отдыха детей. То есть отчёт об «их» успехах. Так, например, главный санитарный врач России не сказал ничего о том, почему происходит удорожание услуг санитарно-эпидемиологических служб, почему требования СанПиНа не учитывают специфику лагерей и т.д. Представитель Министерства здравоохранения и социального развития РФ доложил о том, что «удалось остановить разрушение системы детского отдыха». Это — вопреки очевидным фактам: количество лагерей уменьшается так же, как и число отдыхающих в них детей. Более того: посланец этого ведомства удалился из зала, не пожелав выслушать мнение участников заседания — представителей регионов. И многие острейшие вопросы, связанные, например, с подбо-

ром в лагерь медицинских работников, которые в свете вновь принятых документов могут поехать в лагерь только во время своего отпуска, остались без ответа. Удивило столь равнодушное отношение к приглашённым на этот разговор — непосредственным участникам процесса отдыха и оздоровления детей.

Но, несмотря на этические издержки поведения высоких чиновников, всё же очень хорошо, что обсуждение проблем детского отдыха в Государственной Думе состоялось, что произошёл очень конструктивный, полезный обмен мнениями, опытом работы в этой сфере, что выступили и были услышаны руководители детских учреждений отдыха и оздоровления, представители субъектов Российской Федерации.

Интересным опытом поделилась генеральный директор Дворца творчества детей и молодёжи г. Оренбурга Надежда Гавриловна Корнева. Вот уже несколько лет она руководит муниципальным лагерем «Ромашка» и досконально знает проблемы этого типа детских учреждений, на содержание которых выделяются финансовые крохи. С конкретными предложениями и рассказом об опыте выступили: Владимир Васильевич Романцов, генеральный директор детского оздоровительного центра «Ритм-10» из г. Владивостока, Александр Васильевич Джеус — генеральный директор Всероссийского детского центра «Орлёнок», Идрис Ямурович Гильмутдинов — заместитель председателя межрегионального объединения «Пермский областной совет профсоюзов», Евдокия Ивановна Холостова — заместитель председателя Комитета по социальной защите населения Московской области и другие участники «круглого стола». Они обратились с просьбой к депутатам и, в частности, к депутатам Комитета Государственной Думы по делам женщин, семьи и молодёжи: совместно с профильными комитетами подготовить и внести законодательные предложения, направленные на поддержку учреждений и организаций отдыха и оздоровления детей. Даны поручения Правительству Российской Федерации — дополнить Федеральную целевую программу «Дети России» подпрограммой «Организация отдыха детей и их оздоровления», предусмотреть при формировании федерального бюджета выделение средств на её финансирование, а также на санаторно-курортное лечение детей, на отдых и оздоровление детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. К руководителям исполнительных и законодательных органов государственной власти Российской Федерации высказана просьба принять меры к совершенствованию федерального и регионального законодательства в сфере отдыха детей и их оздоровления.

Хочется надеяться, что итоги детской оздоровительной кампании-2005 будут хотя бы на уровне 2004 года. Но для этого надо выполнить требования организаторов отдыха и оздоровления детей: **государство, Правительство Российской Федерации должны оставить за собой заботу о здоровье и отдыхе детей**, которых мы по праву называем будущим нашей страны. **НД**