

РЕФОРМЫ В ОРГАНИЗАЦИИ летней оздоровительной кампании, или Любят ли детей в России?

Елена Владимировна Шишмакова,
кандидат педагогических наук

Десять лет назад усилиями депутатов третьего созыва Государственной Думы были внесены изменения в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка»: отдых и оздоровление детей стали обязанностью не только субъектов Федерации и муниципалитетов, но и государства, федерального бюджета.

- новый механизм проведения кампании
- правовая база
- документы
- защита детства
- как работают регионы

Средства тогда выделялись сравнительно небольшие (исходя из справки¹, представленной на «круглом столе» Государственной Думы, — 19,5 млрд рублей (0,2% от всей расходной части бюджета), но в соответствии с бюджетной классификацией; эти средства распределялись и Фондом социального страхования РФ, и федеральным бюджетом построчно. Губернаторы и местные чиновники не имели права потратить эти средства ни на какие другие цели, кроме тех, которые были определены в самом бюджете, и за каждую копейку они должны были отчитаться. Эти деньги позволяли поддерживать детские оздоровительные учреждения, обеспечивать отдых и оздоровление фактически каждого второго ребёнка в стране. Система, которая была с таким трудом выстроена, может быть разрушена. Сегодня от воли губернатора, местных чиновников будет

зависеть, сколько денег выделят на отдых и оздоровление детей.

Федеральный закон о сохранении государственных гарантий по обеспечению прав детей на оздоровление и отдых

Федеральный закон «О внесении изменений в статьи 5 и 12 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» и статьи 26³ и 26¹¹ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» принят Государственной Думой 11 декабря 2009 года и одобрен Советом Федерации 16 декабря 2009 года.

Из Справки Государственно-правового управления к Федеральному закону

Федеральный закон направлен на сохранение государственных гарантий по

¹ Справка размещена в электронной версии журнала.

обеспечению прав детей на оздоровление и отдых в связи с тем, что из перечня видов социального обеспечения по обязательному социальному страхованию исключается такой, по существу нестраховой, вид социального обеспечения, как оплата путёвок на санаторно-курортное лечение и оздоровление работников и членов их семей.

Федеральным законом предусматривается отнести к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ организацию и обеспечение отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время, отнесённой к полномочиям органов местного самоуправления).

Решение этих вопросов будет осуществляться за счёт увеличивающейся доходной базы субъектов РФ в связи с изменениями налогового законодательства.

С 2010 года программа «Отдых и оздоровление детей» не входит в деятельность Фонда социального страхования

Федеральным законом от 28.11.2009 № 292 «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2010 год на плановый период 2011 и 2012 годов» расходы на оздоровление детей не предусмотрены. В соответствии с письмом Минздравсоцразвития РФ от 29.09.2009 № 18-1/10/2-7642 г. полномочия по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей переданы органам государственной власти субъектов РФ.

Краткий календарь предшествующих событий

Письмом от 29.09.2009 № 18-1/10/2-7642 Министерство здравоохранения и социального развития РФ проинформировало регионы о новом механизме проведения оздоровительной кампании детей в 2010 го-

*ду*². Минздравсоцразвития РФ 6 ноября 2009 года провело селекторное совещание с органами исполнительной власти субъектов РФ. В октябре 2009 года Комитетом Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей создана рабочая группа, задача которой — мониторинг ситуации, связанной с введением с 1 января 2010 года нового порядка финансирования мер социальной поддержки семей с детьми в субъектах РФ (в том числе отдыха и оздоровления детей).

Вот такой скоростной старт взят при введении нового эксперимента в сфере отдыха и оздоровления детей. А справляются ли регионы?

Документы

На ноябрьском совещании были представлены основные документы реформирования традиционной организации кампании летнего отдыха и оздоровления детей: 3.11.2009 г. принят в первом чтении Закон о передаче субъектам РФ полномочий при обеспечении отдыха и оздоровления детей, о внесении изменений в Федеральный закон «О защите прав ребёнка», о пенсионной реформе. Отмечалось, что население необходимо информировать о том, что с 2010 года за путёвками нужно обращаться не в Фонд социального страхования или профсоюзы своих предприятий, а в органы социальной защиты либо другой уполномоченный орган, который определили на местах.

В совещании участвовали представители Белгородской, Ярославской, Московской, Мурманской, Иркутской, Новосибирской областей, Удмуртии, Ставропольского, Пермского, Хабаровского краёв³. В этих регионах определены координирующие органы предстоящей летней оздоровительной кампании, подготовлена нормативно-пра-

² С документом можно ознакомиться в электронной версии журнала.

³ Точные сведения по каждой из указанных областей приводятся в электронной версии журнала.

вовая база, а главное — поставлена задача сохранить охват детей и структуру детского отдыха в полном объёме. В бюджетах регионов деньги заложены на организацию детского отдыха в тех объёмах, которые были предусмотрены Фондом социального страхования (ФСС). За отдых и оздоровление детей в 2010 году отвечают губернаторы регионов. Рекомендовано разъяснить профсоюзам и работодателям, что расходы, которые компенсировались за счёт средств ФСС, теперь будут компенсироваться за счёт бюджетов субъектов РФ. Профсоюзные организации, как и прежде, отвечают за оздоровление детей работающих граждан. Проблемы оздоровления и отдыха детей следует рассматривать на заседаниях трёхсторонней комиссии.

«Круглый стол»

Межведомственную рабочую группу по мониторингу ситуации возглавляет Н.Н. Карпович, первый заместитель председателя Комитета по вопросам семьи, женщин и детей Государственной Думы. Первое заседание в рамках мониторинга проходило 14 декабря 2009 года: на «круглом столе» была дана оценка готовности субъектов РФ к переходу с 1 января 2010 г. на новые условия финансирования (готовность нормативно-правовой базы субъектов РФ, обеспеченность финансированием, подготовительные мероприятия, выявленные проблемы, сбои в финансировании). Сделаны запросы во все субъекты РФ с просьбой предоставить информацию о готовности регионов к переходу на новое финансирование. По возникающим проблемным ситуациям будут проводиться консультации со специалистами Минфина и Минздрава.

Н.Н. Карпович привела цифры по итогам мониторинга: 52 региона справляются с новой оздоровительной кампанией, могут обеспечить более высокий, чем прежде, уровень её организации, в 23 регионах высказывают опасения. Регионам, которым трудно справиться с предстоящей кампанией летнего отдыха и оздоровления, будет оказана помощь.

Отмечено, что с нововведениями успешно справились в тех субъектах РФ, где отлажен механизм организации отдыха и оздоровления. Этот механизм остаётся действующим, несмотр-

я на то, что изменяется институт управления этой сферой. Например, в г. Санкт-Петербурге, где служба, занимавшаяся вопросами отдыха и оздоровления, передала все материалы, весь налаженный механизм работы в новую управленческую структуру, всё прошло безболезненно.

На «круглом столе» обсуждались также проблемы регионов, которые не соберут налоги, не смогут принять соответствующие нормативно-правовые акты. Отмечалось, что рабочая группа ежеквартально будет проводить совещания. Департамент социальной защиты Минздравсоцразвития РФ внёс предложение: каждому проблемному региону будет оказана консультативная помощь и прямое содействие по всем возникающим вопросам.

О.А. Соснина, заместитель директора Департамента по социальной защите Минздравсоцразвития РФ, подчеркнула, что Министерство ещё в сентябре направило во все территории информацию о новом механизме финансирования и рекомендации. В каждом регионе эта работа будет иметь свои особенности, будут использоваться налаженные механизмы взаимодействия между органами государственной власти и организациями, которые также участвуют в обеспечении отдыха детей.

В 72 субъектах РФ разрабатываются необходимые нормативные акты, в 50 регионах определён уполномоченный орган: как правило, это органы социальной защиты, образования, по работе с молодёжью; в некоторых регионах этими вопросами будут заниматься несколько органов с разными полномочиями; создаются комиссии, которые будут консолидировать работу всех органов защиты, обеспечивающих детский отдых (комиссии при Правительстве субъекта РФ). В 53 регионах на детский отдых предусмотрены средства не ниже того уровня, который в 2009 году был предо-

ставлен ФСС, в 27 регионах — ниже уровня 2009 года, но при этом у восьми регионов уже выросли объёмы средств, которые предусматриваются на оздоровительную кампанию детей. Субъекты Федерации, у которых будут финансовые затруднения, смогут получить финансовую поддержку.

А.А. Денисов, руководитель совета Челябинского регионального отделения общественной организации «Содействие детскому отдыху», поднял вопросы кадровой политики и технических механизмов организации кампании летнего отдыха и оздоровления на местах:

«Сегодня сделана основная часть работы, в большинстве территорий деньги предусмотрены, но сейчас на передний план выходит другая проблема: как вести эту работу на местах. На фоне сокращения издержек на содержание аппаратов региональных администраций идёт сокращение кадров, не хватает специалистов, которые смогут организовать и квалифицированно вести эту работу на уровне субъектов РФ, в муниципальных образованиях. Вторая причина: у нас в Челябинской области 43 муниципальных образования, так вот в 11 из них вообще нет муниципальных лагерей, в других образованиях есть и муниципальные, и ведомственные (частные) лагеря. Неясно, как деньги из «субъекта Федерации перейдут к ребёнку», если этот ребёнок попадёт в ведомственный лагерь. Следующий вопрос: ясно, что нужно сохранить и увеличить число детей, отдохнувших летом, но каких детей мы имеем в виду? Если это дети, которыми прежде занимался Фонд социального страхования, то сейчас здесь чёткой позиции нет и возникает вопрос классификации: как на уровне субъекта РФ будет определён тип оздоровительного учреждения и категория детей, которые будут в нём отдыхать? Можем предложить регионам рекомендации: есть смысл создавать уполномоченный орган в субъекте РФ, а не передавать эту работу в муниципалитет; технические механизмы: либо это будут сертификаты, либо конкурсное приобретение путёвок: целесообразно рассмотреть,

обобщить опыт регионов, особенно опыт взаимодействия с общественными организациями (Тюмень, Пермь).

М.А. Калугина, заместитель губернатора Курганской области по социальной политике, подняла важный вопрос — конкурсные процедуры.

Н.А. Кончевская, президент ассоциации «Дети плюс» (Томская область):

— Мы боимся, что у нас сеть загородных лагерей будет уничтожена, потому что выросли тарифы, повысились коммунальные платежи, а бюджет в регионе не увеличился, соответственно и стоимость путёвки должна остаться прежней. На конкурсе победят те, у кого ниже стоимость путёвки: побеждают лагеря, в которые обычные дети не ездят. Мы потеряем очень много хороших загородных лагерей, которые просто не пойдут на эти конкурсные испытания.

Возникает проблема: если раньше у нас путёвки приобретали трудовые коллективы, профсоюзы и они чётко знали, в какой лагерь едут их дети, они доверяли педагогическому коллективу этого лагеря, то теперь их дети ездят только в этот лагерь, а не в тот, где они привыкли. Трудовые коллективы остались в стороне, они не могут теперь купить путёвки на предприятиях. А ведь у нас в Томской области 10 муниципальных лагерей, которые находятся в ведении города Томска, и одно областное учреждение, которое относится к Департаменту семьи и детей, все остальные лагеря — предприятий, или в аренде, или частные.

Ю.В. Гримальская, заместитель руководителя Департамента семейно-молодёжной политики Москвы, поделилась опытом безболезненного решения вопросов организации летнего отдыха и оздоровления детей:

— В Москве есть Центр детского семейного отдыха и оздоровления. В соответствии с 55 статьёй Федерального закона № 94

мы имеем право заключать с ним государственный контракт на организацию отдыха и оздоровления детей: мы ему поручаем на выделенные средства приобрести определённое количество путевок. Поскольку не было своих баз отдыха, путёвки приобретались в Подмосковье, в центральной части России, в Крыму, за границей, и мы выбирали соответствующее качество услуг. Через Комитет общественных связей мы предоставляем Московской федерации профсоюзов из бюджета субсидии и отдельной строкой — на поддержку оздоровительных учреждений, принадлежащих предприятию. Мы принимали Постановление о финансировании отдыха (определить субсидии на организацию круглогодичного детского оздоровительного отдыха).

В.Н. Долгих, руководитель отраслевого краевого центра Пермской области «Пермские каникулы», *М.Ю. Кужельная*, начальник управления по вопросам семейной и детской политики Министерства социального развития Пермского края, высказали свои опасения:

— Министерство соцразвития — уполномоченный орган, который выстраивает эту общественную государственную отраслевую сферу в Пермском крае. На территории края у нас заложены средства (330 миллионов), мы оздоравливаем около 94% детей в возрасте от 7 до 17 лет. Для региона это большой показатель, и осуществить эти полномочия с уровня субъекта РФ, не имея отработанной схемы и определённых административных ресурсов, сложно, основная работа ведётся в органах местного самоуправления. У нас есть возможность передавать полномочия органам местного самоуправления, но судебные органы опротестовывали передачу полномочий органам местного самоуправления. Мы бы хотели эту передачу полномочий закрепить в законе.

Г.С. Суховейко, руководитель Межрегиональной общественной организации «Содействие детскому отдыху», внесла предложение сделать реестр загородных стационарных лагерей по формам собственности: сколько у нас муниципальных, ведомственных, частных лагерей. Должна быть ясная картина. Необходимо провести выставку о детском отдыхе; это привлечёт внимание на этих проблемах. Предложение было поддержано всеми участниками «круглого стола».

Первый заместитель Председателя Государственной Думы О.В. Морозов, комментируя сложившуюся ситуацию, подчеркнул: «Речь идёт не просто о передаче регионам полномочий по организации и финансовому обеспечению оздоровления и отдыха детей, которые ранее осуществлялись за счёт средств Фонда социального страхования РФ. Принципиально важно, что в рамках изменения налогового законодательства будет увеличена доходная база субъектов Федерации, что позволит им успешно выполнять эти полномочия. Чётко определены источники дополнительных средств, которые будут поступать в регионы. Будем рассматривать проект федерального закона «О внесении изменений в главы 22 и 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», предусматривающий, в частности, увеличение ставок акцизов на некоторые подакцизные товары. Таким образом, уходит в прошлое практика, когда передача регионам тех или иных полномочий не сопровождалась соответствующим финансовым обеспечением.

Напомню также, что Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» предусмотрено выделить в 2010 г. субъектам Федерации 4,1 млрд рублей на проведение оздоровительной кампании детей в трудной жизненной ситуации (в 2009 году на эти цели выделено 1,3 млрд рублей). Конечно, нельзя сейчас дать полную гарантию, что в 2010 г. у всех регионов хватит средств для оздоровления и отдыха детей: новое дело всегда налаживается с трудом, не говоря о той сложной финансовой ситуации, в которой находятся многие регионы страны. Поэтому Государственная Дума будет рекомендовать Правительству принять меры по оказанию, в случае недостатка собственных средств, субъектам Федерации финансовой помощи из федерального бюджета на проведение летней оздоровительной кампании. **НО**