

РИСКИ ЛЕТНЕЙ КАМПАНИИ

Валерий Николаевич Долгих,

директор лагеря «Новое поколение», член межведомственной комиссии по организации отдыха, оздоровления и занятости детей Пермского края

Светлана Александровна Мельникова,

исполнительный директор Пермского регионального отделения Межрегиональной общественной организации «Содействие детскому отдыху»

Пермское региональное отделение «Содействие детскому отдыху», представляя интересы загородных детских оздоровительных лагерей Пермского края всех видов и форм собственности, считает лето 2010 года индикатором состояния сферы детского отдыха и оздоровления, как в регионе, так и в целом по России.

- ключевые проблемы летнего отдыха
- региональные и муниципальные полномочия
- межведомственные взаимодействия
- ответственность лагеря
- демпингование цен
- калькуляция лагеря

С октября 2009 года, с момента принятия федерального закона, отменяющего функции Фонда социального страхования и передачи полномочий по вопросу оздоровления и отдыха детей на региональный уровень в уполномоченные региональные органы, стало очевидно, что лето 2010 года не будет гладким.

Перемены

В последние два года летние детские оздоровительные кампании проводятся с «надрывом» и в «пожарном порядке», ключевые причины чего следующие:

1. Уполномоченные ведомства и правительство Пермского края поздно принимают нормативные региональные документы (практически все документы принимаются в марте-июне!). Видимо, регио-

нальные чиновники не знают (или не выдерживают) временных рамок в процедурах согласования документов, при этом, что по отдыху и оздоровлению

детей практически все документы имеют межведомственный характер и процедуры длительны.

2. Уменьшилось число загородных детских оздоровительных лагерей.

3. У пермских лагерей немуниципальной формы собственности нет региональной (муниципальной) административной и финансовой поддержки в вопросах подготовки и сдачи лагерей к сезону, все финансовые затраты на открытие лагеря организация несёт сама в соответствии со своей собственной сметой. Статьи расходов лагерей: акарицидная, дератизационная обработка территории лагеря и 50 метров расчистки и обработки по периметру забором лагеря; решение вопросов земельного межевания с частным сектором — дачни-

ками; подсыпка дорог при подъездах к лагерю, зимой её расчистка; медицинские осмотры педагогического и вспомогательного персонала; наёмная форма работы с педагогическими студенческими отрядами и выплаты вузу или сузу за организацию учебной (производственной) практики на базе лагеря; установка различного оборудования по требованиям Пожнадзора и Роспотребнадзора; отсутствие льготных условий по тарифам энергоснабжения, землепользования, использование дорогостоящего отопительного сырья для котельных и т.д. Все эти расходы выливаются в сотни тысяч рублей и расходятся в долг, что не позволяет сезонным лагерям реинвестировать полученные средства от продажи путёвок в улучшение материально-технической базы. Чуть лучше обстоит дело у санаторных оздоровительных лагерей круглогодичного действия.

Ключевые проблемы исторического порядка

Они накапливались десятилетиями и имеют хронический характер. Среди них:

- морально устаревшая и обветшавшая материально-техническая база сезонных лагерей (большинство из них построено в 1960—1980-е годы; деревянное исполнение имущественного комплекса; отсутствие канализации и очистных сооружений, не отвечающих современным СанПиНам).

В связи с этим предложение — нужна целевая федеральная и региональные программы для вывода лагерей из кризиса «обветшания».

- межведомственный характер детского отдыха и оздоровления, в котором каждый субъект отвечает за свой «кусочек пирога», свою категорию детей, и в целом управление «машиной» сложно и малоэффективно.

Предложение — придать единый статус отрасли — сфере детского отдыха и оздоровления, чётко определить понятие «загородный детский оздоровительный лагерь, этого определения нет ни в одном нормативном документе!

- отсутствие должного внимания, поддержки и инновационных программно-целевых, систем-

ных подходов на уровне Федерации, региона и муниципалитетов к сохранению и развитию содержания детского оздоровления и отдыха во всевозможных формах, интеграционных программах.

Предложение — последовательно уходить от остаточного, кампанейско-летнего принципа работы, от декларации права каждого ребёнка на оздоровление и отдых к прямой и непосредственной реализации этого права путём создания саморегулируемых организаций сферы детского отдыха и оздоровления, консолидации и регулирования интересов всех сторон.

2010 год — индикатор проблем

В 2010 году появились новейшие «симптомы болезни вымирания лагерей», анализ которых позволил выделить несколько групп проблем различного уровня, сложности и направленности.

Первая группа проблем, назовём её **«Исполнение региональных и муниципальных полномочий в сфере детского оздоровления и отдыха»**, позволила нам осознать, что принятые на сегодня региональные (и муниципальные — на примере администрации г. Перми) нормативные документы¹ в меньшей степени финансово затрагивают права и интересы детей, как благополучателей услуг отдыха и оздоровления, и в большей степени отталкиваются

¹ Закон Пермского края № 605-ПК «Об организации оздоровления и отдыха детей», Закон Пермского края № 607-ПК «О передаче органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий по организации оздоровления и отдыха детей», Постановление правительства Пермского края № 129-п «О субвенциях из регионального фонда компенсаций на выполнение государственных полномочий по организации оздоровления и отдыха детей» и Постановление правительства Пермского края «О внесении изменений в постановление Правительства Пермского края от 29.03.2010 № 129-п», Распоряжение Правительства Пермского края № 62-рп «Об обеспечении оздоровления, отдыха и занятости детей Пермского края в 2010—2012 годах».

от интересов предприятий и родителей, работающих в них. В 2010 году утверждена расчётная стоимость оздоровления и отдыха одного ребёнка в размере 1219,89 рублей.

Принятый механизм субсидирования имеет следующую практическую направленность: субвенции из регионального фонда компенсаций поступают в муниципальные образования для предоставления субсидий не родителям, а предприятиям (хозяйствующим субъектам, каковых сегодня только по г. Перми свыше 2000!). При этом предприятие должно предоставить в уполномоченный орган муниципалитета огромное количество бумаг-подтверждений, что оно не банкрот. Вследствие этого предприятия (хозяйствующие субъекты) уходят от финансирования оздоровления детей сотрудников, уменьшается финансовое вложение самого предприятия. Сумма субсидии 5565 рублей за каждую путёвку второй частью оплаты становится ответственностью родителей... Анализ прайс-листов свидетельствует, что разброс цен на путёвки в загородные оздоровительные лагеря (18–21 день) в крае составляет от 8200 до 19000 рублей.

Ребёнок не виноват в том, что его родитель работает на предприятии, которое неплатёжеспособно или проходит процедуру реорганизации, или в том, что его родитель — бюджетник. Ребёнок имеет право на отдых и оздоровление и должен иметь возможность осуществить это право.

Вывод: необходимо пересмотреть схему финансирования гарантий прав ребёнка на отдых и оздоровления и пойти по принципу «Деньги за ребёнком и от ребёнка».

Следующей частью этой группы проблем стал вопрос времени запуска в реализации полномочий как на региональном, так и на муниципальном уровнях. Например, постановления администрации г. Перми по вопросу оздоровления и отдыха детей были приняты 1 июня 2010 года. До этого времени в городе всё замерло в ожидании и на первую смену дети из города не поехали. Не было ни нор-

мативной основы для действий, ни финансирования.

Ещё одна серьёзная составляющая проблемы: конкурсные процедуры идут в течение всего лета. Директора лагерей, кроме непосредственной работы с детьми, вынуждены отслеживать информацию о конкурсах, участвовать в конкурсах на закупку путёвок, работать в частично заполненных лагерях. Конкурсные процедуры необходимо проводить до начала лета с люфтом на возможные обжалования и принятия решений соответствующими ведомствами.

Кроме того, очень низко качество и усложнено содержание конкурсной документации, которую выпускают муниципалитеты, и само проведение конкурсных процедур. Помимо элементарной неграмотности, технических ошибок при копировании текстов, отсутствия редактуры и обилия форм собираемых заявочных документов от соискателя конкурсной процедуры, можно отметить и некомпетентность кадров муниципалитетов (как юристов, так и отделов муниципального заказа), отвечающих за этот участок работы. В том числе и поэтому прибавилось работы у ФАСа и прокуратуры по решению вопросов обжалования формулировок и решений муниципальных конкурсных комиссий.

Вторая группа проблем, назовём её «ДОЛ — заложник системы», касается ответственности самих лагерей по созданию, предоставлению и реализации комплекса услуг отдыха и оздоровления детей на территории Пермского края. Вопросы позднего запуска и сдачи лагерей контрольно-надзорным органам напрямую зависят от поступающих в лагерь финансовых средств.

Анализ статистики Роспотребнадзора свидетельствует, что массовая сдача лагерей в крае произошла в течение 1–15 июня 2010 года (хотя задачи на весенних совещаниях перед директорами лагерей ставились иные: к 1 июня лагеря должны были

сдаться и открыться). Кроме того, ценовая политика стоимости путёвок определяется совокупностью предварительных организационных и текущих за оздоровительную смену расходов, которые практически осуществляются из кошелька лагеря или его балансодержателя. Весьма интересным явлением стало включение муниципалитетами в конкурсную цену путёвки услуги доставки детей из территорий края в лагерь за счёт исполнителя. Без учёта категории детей и расстояния до лагеря. (Для справки: Пермский край имеет протяжённость с севера на юг — 645 км; с запада на восток — 417,5 км. При скорости движения автобуса с детьми 60 км/час доставка к лагерям составляет 4–6 часов. Средняя стоимость межрайонных перевозок детей в оборудованных ремнями безопасности автобусах — 27 руб./км. Стоимость путёвки в загородные оздоровительные лагеря определена нормативом в крае 11 130 руб. (530 руб. в сутки). Если учесть, что цена при конкурсных процедурах «падает», то эта услуга для лагеря становится очень затратной.

Страдает и качество оздоровительно-образовательных программ, которые реализуют лагеря, на их долю выпадает 2–7% от стоимости путёвки. Если взять среднюю калькуляцию среднестатистического лагеря, то можно посмотреть, как распределены средства в одну среднестатистическую смену:

У лагерей нет чёткой мотивации к созданию и развитию программного обеспечения, так как в крае уже несколько лет отсутствует краевой конкурс вариативных программ детского оздоровления и отдыха, а инициатива его проведения не поддерживается ни одним исполнительным органом государственной власти. Основным мотивом для этого становится рынок и конкурентный имидж лагеря, но если материальная база слаба, то и программа не спасёт. Не те времена! Клиентские группы родителей и детей требовательны как к содержанию, так и к комфорту. Восприятие загородного детского оздоровительного лагеря как поставщика набора услуг уже даёт качественный результат: клиент требует на затраченные деньги качественные услуги безопасности, питания, проживания, досуга.

Мало в лагерях современных молодых руководителей-менеджеров с идеей новаторства в вопросах отдыха и оздоровления детей, и почти совсем нет новых технологий по работе в лагере с особыми категориями детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, СОП, «группе риска». Зато появилась группа предприимчивых

№ п/п	Статьи затрат	Расчёт на 1 койко-день (в руб.)	Расчёт на смену (в руб.)
I. Содержание детей			
1	Питание детей	180	3780
2	Медицинское обслуживание (в том числе приобретение медикаментов, страхование)	18	378
3	Оздоровительно-образовательная программа (в т.ч. культобслуживание)	10	210
4	Стоимость проезда детей от места общего сбора в лагерь и обратно	57	1197
5	Заработная плата персонала с начислениями	140	2940
II. Хозяйственные расходы			
6	Хозяйственные товары (мягкий инвентарь, ГСМ, канцтовары, хозинвентарь, моющие средства)	40	840
7	Коммунальные услуги	70	1470
8	Услуги связи	5	105
9	Мекущий расходы (ремонт оборудования, зданий)	10	210
Итого:		530	11 130

людей, считающих загородный детский оздоровительный лагерь способом и средством быстрой наживы.

Третья группа проблем, назовём её уже принятым в народе термином **«Экономия абсурда»**, касается реализации ФЗ № 94. Основные составляющие этой группы проблем — демпингование цен, игра несуществующих организаций, субаренда лагерей, отсутствие контроля со стороны заказчиков за качеством исполнения услуг, предоставляемых организаторами детского отдыха и оздоровления. Родители более активны в контроле качества услуг, нежели муниципалитеты.

Проблемы четвёртой группы, под названием **«Межведомственные взаимоотношения в сфере детского отдыха и оздоровления и нормативная база»**, затрагивают вопросы медицинского сопровождения. По качеству заполнения обменных карт и справок школьника (форма 079У) ежегодно лагеря имеют порядка 10–15% несоответствующих действительности диагнозов и анамнезов, что выливается в дополнительный риск безопасности жизни, как самого ребёнка, так и окружающих. Направление и укомплектованность медперсонала лагеря по принципу найма: в основном в лагерях работают фельдшеры, врачи — узкие специалисты, редко педиатры. Это связано с тем, что увеличилась заработная плата в здравоохранении в целом, а лагеря платят небольшие зарплаты. Обеспечение лагерей педагогическими кадрами осуществляется сегодня из числа студентов педагогических специальностей (Перми ещё повезло в том, что педагогических университет сохранил подготовку и практику в лагерях края!), а непрофильные студенты имеют возможность работать вожатыми, пройдя городскую школу вожатых.

Обеспечение безопасности организованных перевозок детей автобусами вылилось в конкретную проблему из нормативного документа (Министерство внутренних дел Российской Федерации, приказ от 31 августа 2007 г. № 767, вопросы организации сопровождения транспортных средств патрульными автомобилями госавтоинспекции). В Инструкции этого документа неясен вопрос о случаях согласо-

вания с органами образования, так как в п. 11 даются сноски на пп. 11.2–11.5, которые отсутствуют в тексте документа. Далее, организованная перевозка групп детей и учащихся в IV главе того же документа: «п. 33. При организации сопровождения перевозки групп детей и учащихся к рассмотрению принимаются заявки на сопровождение организованных транспортных колонн в составе, как правило, не менее трёх автобусов», трактуется однозначно как мотивированный отказ от сопровождения машиной ДПС колонны из двух автобусов любой вместимости. Колонна из двух автобусов сегодня не сопровождается машиной ДПС. Но если речь идёт о доставке детей в лагерь в радиусе 40–50 км, то этот пункт можно трактовать как «отказ в сопровождении колонны менее трёх автобусов». Но когда речь идёт о межрайонных перевозках с протяжённостью маршрутов свыше 100 км и по трассам с высокой пропускной способностью, то жизнь ребёнка дороже, чем нормативные документы, и обеспечение сопровождения не просто желательно, но и обязательно. Наверное, нужно учитывать и составляющую реальной опасности.

Пятая группа проблем **«СМИ о текущей летней оздоровительной кампании»**: у организаторов детского отдыха категорически нет желания попасть в телепрограммы «Справедливость» или «Пусть говорят», формирующих общественное мнение о том, что «у нас всё плохо». Мы категорически против халатности и разгильдяйства своих коллег по цеху, негуманного отношения к детям и педофилии, но одновременно полагаем, что у населения страны, кроме траура и скорби, должны оставаться и положительные примеры, формирующие заинтересованность и понимание, дающие стимул к развитию отрасли.

Общий вывод: руководство лагерей, адекватно реагирующее на ситуацию, деморализовано. Ситуация 2010 года вскрыла все «тонкие» места «ветхой системы детского оздоровления и отдыха», долгие годы остающейся без должного внимания государства. **НО**