

ЛЕТНЯЯ ОЗДОРОВИТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ

Галина Яновская,

заместитель начальника отдела организации санитарного надзора по гигиене питания, гигиене детей и подростков Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

Принятая Генеральной Ассамблеей ООН в 1989 году Конвенция о правах ребёнка, а также подписанная в 1990 году Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы провозгласили право ребёнка на отдых и досуг, право участвовать в играх и развлекательных мероприятиях, соответствующих его возрасту. Россия присоединилась к этим международным документам. Тем самым она взяла на себя обязанность реализовывать международные правовые нормы в интересах детей, в том числе и право ребёнка на отдых и оздоровление. Определяющим моментом в реализации государственной политики по отношению к детству стало утверждение в 1994 году президентской программы «Дети России» и в 1995 году — Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей).

Законодательные акты

Оба этих основополагающих документа содержали как общие положения о необходимости привести законодательство России в соответствие с положениями Конвенции ООН о правах ребёнка и Конституции РФ, так и позиции о создании необходимых условий для устойчивого функционирования системы организации досуга и оздоровительного отдыха детей.

Как следствие — с 1996 года в состав Президентской программы «Дети России» входила целевая программа «Организация летнего отдыха детей» на 1996—1997 гг. Среди основных целей программы — совершенствование правовых основ организации летнего отдыха детей, приведение нормативной правовой базы организации летнего отдыха детей

в соответствие с современными требованиями. К сожалению, эта программа не была пролонгирована на последующие годы, а разработка важных нормативных актов так и не была завершена.

Учитывая большое социальное значение проблемы и остроту вопросов, связанных с организацией детского отдыха и оздоровления, с 1991 года Правительство РФ ежегодно в марте — апреле принимает постановление, определяющее меры и порядок финансирования отдыха и оздоровления детей на текущий год. Только после этого нормативные акты принимаются в субъектах РФ.

Главным актом признания государством своих обязательств перед детьми стал принятый в 1998 г. Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Россий-

ской Федерации», который устанавливает основные гарантии прав и законных интересов детей во всех сферах их жизни, в том числе и в сфере отдыха и оздоровления. Закон закрепляет ответственность органов государственной власти за развитие системы отдыха и оздоровления детей, разграничивает полномочия федерального центра и субъектов РФ в этой сфере.

В 2004 году был принят Федеральный закон от 21.12.2004 № 170-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации». Законодательно закрепляются такие понятия, как «отдых детей и их оздоровление» и «организация отдыха детей и их оздоровления».

Полномочия субъектов РФ в организации отдыха и оздоровления детей уточнены Федеральным законом от 6.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». К полномочиям субъектов РФ относятся:

- реализация государственной политики в интересах детей;
- решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей; семей, имеющих детей;
- осуществление региональных и межмуниципальных программ и мероприятий по работе с детьми и молодёжью.

В субъектах РФ выработаны разнообразные подходы к формированию нормативно-правовых основ организации отдыха и оздоровления детей. Нормативная база субъектов РФ по этому вопросу отражена в региональных документах: актах, прямо относящихся к сфере отдыха и оздоровления; актах в области защиты прав и законных интересов ребёнка; актах о молодёжи и молодёжной политике; актах о социальной защите населения, здравоохранении, демографической политике.

Региональная нормативная база

В более чем в 40 субъектах РФ приняты региональные законы в области защиты прав и законных интересов детей. Основным для принятия таких законов стал Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации». Региональные законы в большинстве своём повторяют норму статьи 12 Федерального закона, в соответствии с которой органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий обеспечивают права детей на отдых и оздоровление, принимают меры по сохранению и развитию учреждений отдыха и оздоровления детей.

Например, Закон Республики Башкортостан от 31.12.1999 «Об основных гарантиях прав ребёнка в Республике Башкортостан» включает определение понятий «отдых детей и их оздоровление», «организация отдыха детей и их оздоровления». В статье 13 оздоровительные лагеря, являющиеся государственной собственностью республики, отнесены к социальной инфраструктуре, к которой не может быть применена процедура изменения назначения или ликвидации без предварительной экспертной оценки последствий принятого решения. Статьёй 12 определено, что ежегодно при формировании и утверждении бюджета Республики Башкортостан предусматривается финансирование летнего отдыха детей и оздоровительных мероприятий.

В Законе «О гарантиях прав ребёнка в Орловской области» от 22.08.2005 № 529-ОЗ в статье 7 «Гарантии права детей на отдых и оздоровление» перечисляются детские учреждения, которые могут использоваться для организации детского отдыха и оздоровления, а также категории детей, отдых которых в этих учреждениях оплачивается с привлечением средств областного бюджета.

В 2000–2007 годах в Республике Бурятия, Хабаровском, Красноярском краях,

Калининградской, Кемеровской, Мурманской, Псковской, Тамбовской, Ярославской областях, г. Санкт-Петербурге разработаны и приняты законы, целенаправленно регулирующие сферу отдыха и оздоровления. Эти законы направлены на сохранение и развитие системы детского отдыха и оздоровления, закрепляют и конкретизируют гарантии прав детей на отдых. Например, Закон Мурманской области от 15 июня 2000 г. «Об организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков в Мурманской области» определил права на получение информации об имеющейся инфраструктуре отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков; выбирать формы организации отдыха, культурного развития, укрепления здоровья и развития личности; пользоваться услугами организаций, обеспечивающих отдых; получать компенсацию за полученный ущерб, причинённый организациями, обеспечивающими отдых, оздоровление и занятость детей и подростков.

В ряде субъектов РФ отдых и оздоровление организуются в рамках региональных целевых программ, имеющих отдельную подпрограмму, посвящённую организации отдыха детей: это областная целевая программа «Дети Новосибирской области» на 2004–2008 годы с подпрограммой «Организация оздоровления, отдыха и занятости детей и подростков»; региональная целевая программа «Дети — будущее Чукотки» с подпрограммой «Организация круглогодичного труда, развития, отдыха и оздоровления детей и подростков Чукотского автономного округа»; «Молодёжь Брянщины» с подразделом «Организация оздоровления и отдыха детей и молодёжи»; областная целевая программа Тюменской области «Основные направления развития отрасли «Социальная политика» с подпрограммой «Отдых и оздоровление несовершеннолетних». В Алтайском крае направление «Сохранение и развитие системы летнего отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков» на 2006–2008 гг. реализуется в рамках программы «Развитие образования в Алтайском крае до 2010 года».

Целевой подход в организации отдыха детей заключается в основном в определении показателей охвата детей организованными формами отдыха и оздоровления на определённый пери-

од, планировании мероприятий и определении их ресурсного обеспечения. Так, целевая программа Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «Дети Югры» на 2006–2010 годы предусматривает реализацию подпрограммы «Организация отдыха, оздоровления, занятости детей, подростков и молодёжи».

В немногих субъектах РФ приняты отдельные целевые программы: областная целевая программа «Организация отдыха и оздоровления детей, подростков и молодёжи Астраханской области на 2007–2009 годы», Губернаторская целевая программа «Отдых, оздоровление и занятость детей» на 2007–2008 гг. Ярославской области, областная целевая программа «Организация детского отдыха и оздоровления на 2004–2008 гг. в Псковской области».

Во всех регионах издаются постановления и распоряжения органов исполнительной власти, работают межведомственные комиссии (координационные советы) по организации отдыха, оздоровления и занятости детей, в которые входят представители всех заинтересованных подразделений и ведомств соответствующих регионов. Председателем комиссии, как правило, становится заместитель руководителя исполнительной власти субъекта РФ по социальной политике. Аналогичные комиссии организуются в муниципальных образованиях.

Основные направления деятельности межведомственных комиссий: развитие оздоровительных учреждений; подготовка оздоровительных учреждений к открытию; сохранение охвата детей организованными формами отдыха, оздоровления и занятости; планирование оздоровления детей в трудной жизненной ситуации; межведомственное взаимодействие в проведении оздоровительной кампании; поддержка муниципальных образований в обеспечении безопасности жизни и здоровья детей.

Расходы

В соответствии с нормами статьи 11 Федерального закона от 21.07.2007 № 183-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» и постановлением Правительства РФ от 05.03.2008 № 148 «Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей в 2008–2010 годах» фонд осуществляет для детей застрахованных граждан школьного возраста полную или частичную оплату стоимости путёвок в расположенные на территории России санаторно-курортные и оздоровительные организации, открытые в установленном порядке: детские санатории, санаторные оздоровительные лагеря круглогодичного действия, загородные стационарные детские оздоровительные лагеря; оплату стоимости набора продуктов питания для детей в организованных органами исполнительной власти субъектов РФ или органами местного самоуправления оздоровительных лагерях с дневным пребыванием детей и оплату командировочных расходов лицам, выделенным для сопровождения детей школьного возраста до места нахождения детских санаторных оздоровительных лагерей круглогодичного действия и обратно.

Постановление Правительства РФ расширяет категорию детей застрахованных (работающих) граждан, направляемых на санаторное лечение и в санаторно-оздоровительные лагеря, за счёт детей, находящихся под опекой (попечительством), детей в приёмных семьях, а также падчериц и пасынков.

Государственные гарантии

Однако сферу отдыха и оздоровления детей федеральное законодательство напрямую не регулирует, хотя определения есть в различных документах. Пожалуй, самое полное определение содержится в Законе «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации»: «Отдых детей и их оз-

доровление — совокупность мероприятий, обеспечивающих развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний у детей, занятие их физической культурой, спортом и туризмом, формирование у детей навыков здорового образа жизни, соблюдение ими режима питания и жизнедеятельности в благоприятной окружающей среде при выполнении санитарно-гигиенических и санитарно-эпидемиологических требований».

Определён перечень категорий, на которые распространяются государственные гарантии: дети в трудной жизненной ситуации; дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды, дети, имеющие недостатки в психическом и (или) физическом развитии; дети — жертвы вооружённых конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети — жертвы насилия; дети, находящиеся в специальных учебно-воспитательных учреждениях; дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении. Этим категориям детей государство должно обеспечить (и обеспечивает) возможность полноценного отдыха и оздоровления.

Формы организаций, которые могут заниматься этим видом деятельности, не ограничиваются: «Организации отдыха детей и их оздоровления — детские оздоровительные учреждения (лагеря) (загородные оздоровительные, дневного пребывания и другие), специализированные (профильные) лагеря (спортивно-оздоровительные, оборонно-спортивные, туристические, краеведческие и другие), оздоровительные центры, базы и комплексы, иные организации независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, основная деятельность которых направлена на реализацию услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления».

Сегодня родители платят за отдых ребёнка в лагере, родители становятся основными клиентами лагеря. Ребёнок, отдыхающий в лагере, — непосредственный потребитель услуг, предоставляемых в детском оздоровительном лагере.

Детский отдых в нашей стране становится самостоятельной индустрией, одним из направлений деятельности туристических фирм. В последнее время востребованы тематические лагеря (языковые, профессиональной направленности, творческие и т.д.).

Здоровье

В России дети составляют свыше 26% населения России, причём это наиболее чувствительная к воздействию вредных факторов среды их обитания социальная группа.

Для состояния здоровья детей и подростков характерна тенденция к росту заболеваемости по ряду нозологических форм, значительная распространённость хронических заболеваний, снижение качества здоровья детей. По данным официальной статистики, общая заболеваемость детей (0–14 лет) возросла за последние пять лет на 16%, подростков — на 18%. Так, две трети детей в возрасте 14 лет имеют хронические заболевания, до 80% выпускников школ из-за этого ограничены в выборе профессии. По данным Центральной военно-врачебной комиссии Минобороны России, ежегодно освобождаются от военной службы по состоянию здоровья из-за недостаточного питания свыше 90 тыс. семнадцатилетних юношей.

Значительно увеличился удельный вес детей с хронической патологией и инвалидностью, низким остаётся удельный вес детей с первой и второй группой здоровья.

Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека уделяется особое внимание вопросам санитарно-эпидемиологического благополучия: разработаны и успешно внедрены нормативные документы, устанавливающие требования к организации отдыха и оздоровления детей; они существенно развивают

и дополняют статьи 28 и 36 Федерального закона о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения от 30.03.99 № 52-ФЗ, составляющего основу санитарного законодательства России.

Ежедневно при подготовке к летней оздоровительной кампании Главным государственным санитарным врачом РФ выпускаются постановления «Об обеспечении отдыха, оздоровления и занятости детей», в которых на основе анализа информации по контролю за организацией детского отдыха и санитарном состоянии летних оздоровительных учреждений территорий даются конкретные предписания, направленные на безусловное соблюдение требований санитарного законодательства в летней оздоровительной кампании, проводятся селекционные совещания с руководителями управлений Роспотребнадзора, органов управления здравоохранением, администрацией субъектов РФ.

2008 год

Летом 2008 года в России отдыхали шесть групп китайских школьников с сопровождающими общей численностью 1020 человек. Дети отдыхали в Краснодарском, Красноярском, Приморском краях, Кемеровской, Новосибирской, Омской областях с 17 июля по 5 августа. Каждую группу возглавлял сотрудник Министерства образования КНР. В её состав входили переводчики, вожатые и врачи. Все сопровождающие были размещены в детских оздоровительных учреждениях вместе с детьми.

Доставка детей осуществлялась чартерными рейсами китайских авиакомпаний из нескольких провинциальных центров на западе Китая. Для детей из КНР с учётом особенностей китайской кухни были разработаны меню. В каждом лагере, где отдыхали дети из КНР,

были организованы ежедневные дежурства специалистов Роспотребнадзора.

Проблемы

Анализ ситуации в летних оздоровительных учреждениях в течение нескольких лет позволил выявить основные проблемы, возникающие при проведении летних оздоровительных кампаний. Особенно актуальными остаются вопросы, связанные с качеством и безопасностью питьевой воды, организацией рационального сбалансированного питания, обеспечением педагогическим персоналом и сотрудниками пищеблоков, проведением медицинских осмотров и иммунизации детей, приезжающих из неблагополучных по инфекционным заболеваниям регионов.

Хочу прокомментировать ситуацию на примере итогов кампании 2008 года.

Без согласования с Роспотребнадзором в 2008 г. были открыты 51 учреждение (в 2007 г. — 50). Из-за неподготовленности к летней оздоровительной кампании детских оздоровительных учреждений 1042 учреждения были приняты комиссиями со второго-третьего раза, в результате чего сроки заездов были задержаны на 2–10 дней, что говорит о безответственности тех, кто отвечает за подготовку учреждений к работе.

Ещё один из основных проблемных вопросов — сокращение количества загородных оздоровительных лагерей, так как отсутствует механизм воздействия на балансодержателей ведомственных оздоровительных учреждений по сохранению и использованию детских здравниц по профилю.

Среди общего числа учреждений основную долю (77%) составили лагеря с дневным пребыванием детей — более 46,3 тысячи, профильные лагеря (15,3%) — более 9 тысяч, загородные стационарные лагеря (4,4%) — около трёх тысяч.

В период летней оздоровительной кампании 2008 г. компанией «Российские железные дороги» перевезена 15 721 группа (821 730 детей).

Государственный санэпиднадзор за перевозкой детей выявил нарушения санитарных норм и правил. При проверке пассажирских поездов у 47 групп (1394 ребёнка) не было медицинского сопровождения, для 56 групп, находившихся в пути следования более суток (2116 детей), не организовали питание; отмечены случаи нарушения санитарно-технической подготовки пассажирских вагонов в поездах формирования.

Заболевания

Общая заболеваемость в летних оздоровительных учреждениях остаётся высокой. В некоторых оздоровительных учреждениях работники пищеблоков не имели достаточной подготовки, что повлекло грубые нарушения санитарных норм и правил технологии приготовления блюд и привело к пищевым отравлениям и вспышкам острых желудочно-кишечных заболеваний. Среди отдыхающих детей и персонала летних лагерей было зарегистрировано 14 вспышек инфекционных заболеваний, пострадал 561 человек, в том числе 531 ребёнок до 17 лет.

В 78,6% случаев инфекции передавались пищевым путём. Причины: при организации питания детей нарушалось законодательство, не соблюдались правила доставки, приёма и хранения пищевых продуктов, режим содержания пищеблоков, технологии приготовления готовых блюд, обработки посуды, кухонного инвентаря и оборудования, личной гигиены. Произшли четыре вспышки пищевой токсикоинфекции (три из них — стафилококковой природы, одна — энтеробактериальной); две вспышки псевдотуберкулёза, две вспышки аденовирусной инфекции, две вспышки норовирусной инфекции; выявлены очаги стрептококковой, энтеровирусной инфекции, очаг микроспории.

В летней оздоровительной кампании 2008 года специалисты органов Роспотребнадзора наложили 15 370 штрафов на сумму более 21,9 млн рублей; из них взыскано 77,3% на сумму более 15,3 млн рублей.

В 2008 г. было передано судьям 54 дела о приостановлении деятельности (в 2007 г. — 43), эксплуатация 39 объектов была приостановлена (в 2007 г. — 36). Вынесено 10 постановлений о направлении материалов в правоохранительные органы, из них по трём постановлениям приняты решения о привлечении к уголовной ответственности.

По предложению органов Роспотребнадзора в период летней оздоровительной кампании были отстранены от работы 1907 сотрудников оздоровительных учреждений (в 2007 г. — 2734), в том числе 727 человек по загородным стационарным лагерям (в 2007 г. — 998) и 612 человек по лагерям с дневным пребыванием детей и подростков (в 2007 г. — 1389).

Можно сделать вывод: администрацией субъектов РФ, администрацией организаций, на балансе которых находятся детские оздоровительные учреждения, не всегда соблюдаются требования санитарного законодательства в летних образовательных учреждениях.

Остаются нерешёнными проблемы обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия детей в период проведения оздоровительных кампаний:

- несколько ухудшилось качество воды из источников: необходимо обеспечить детские лагеря доброкачественной питьевой водой;
- возросло количество массовых инфекционных заболеваний (с большим числом пострадавших детей), основными причинами которых стали нарушения санитарного законодательства при работе пищеблоков, что свидетельствует о недобросовестном отношении администраций оздоровительных учреждений к соблюдению санитарно-эпидемиологических норм и правил;
- в большинстве субъектов РФ нарушается санитарное законодательство, что может привести к массовым инфекционным заболева-

ниям и пищевым отравлениям: не соблюдаются требования к условиям и срокам хранения и реализации скоропортящихся продуктов, технологии приготовления блюд, режим мытья посуды. нередки случаи невыполнения норм питания по мясу, молоку, овощам, фруктам, несоблюдения дезинфекционного режима, неправильного ведения документации;

- возникают аварийные ситуации природного или антропогенного характера, связанные с нарушениями электроснабжения и водоснабжения в летних оздоровительных учреждениях, создающие угрозу санитарно-эпидемиологическому благополучию отдыхающих детей: нужен учёт технического состояния коммуникаций при составлении планов-заданий проверки.

При подготовке к летней оздоровительной кампании 2009 года необходимо обратить на эти вопросы самое серьёзное внимание. **НО**