

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОТДЫХА И ОЗДОРОВЛЕНИЯ ДЕТЕЙ

Ольга Кузнецовских,
директор Департамента социального развития
Тюменской области

Федеральный закон № 131 закрепил полномочия по организации отдыха и оздоровления детей в каникулярное время за муниципальной уровнем. Причём в соответствии с этим же законом субъект РФ часть своих полномочий может передавать (вместе с финансами на эти цели) на уровень муниципальной власти, а муниципальная власть в обратном порядке этого делать не может. Следовательно, финансирование этих полномочий со стороны субъекта РФ формально не целевое и будет идти в нарушение законодательства.

Конечно, субъект РФ может найти и, как правило, находит варианты софинансирования этих полномочий за счёт своих средств: приобретает услуги по отдыху и оздоровлению для отдельных категорий граждан, разрабатывает специализированные программы и т.д. Но! Это при условии наличия бюджетных средств, а если бюджет дотационный? И купить услугу, путёвки — это не значит развивать отрасль, не значит развивать в необходимых объёмах материально-техническую базу. А именно это сегодня — самое слабое звено в организации отдыха и оздоровления населения, особенно несовершеннолетних.

Документы

Социально-экономическое развитие страны, регионов за последние пять

лет идёт достаточно динамично. Кардинально изменились условия развития экономики, социальной сферы, принят пакет нормативных документов, в том числе в сфере образования, здравоохранения, социальной защиты. К сожалению, во всех этих документах отдых несовершеннолетних детей идёт отсылочной нормой, в лучшем случае с формулировкой «обеспечить», «несёт ответственность».

Есть ряд локальных ведомственных актов или приказов, которые формально имеют рекомендательный, а реально — обязательный к выполнению характер (в основном по линии МЧС, МВД и Роспотребнадзора, хотя основная часть документов и приказов этих ведомств давно устарела, не соответствует условиям). В лучшем случае переписываются, а то и просто используются инструкции и методики 60-х годов, основная идеология этих инструкций — «запретить». Положения этих инструкций дают почву для субъективной оценки.

Изменения возможны

Опыт работы Тюменской области в этом направлении показывает, что изменения всё-таки возможны! Предприятия, организации и учреждения, оказывающие услуги по отдыху и оздоровлению населения, при определённых условиях и поддержке со стороны власти могут динамично развиваться, становиться

экономически стабильными, финансово самостоятельными.

● В области приняты Основные целевые программы по отраслевому принципу на три года в соответствии с бюджетом области, который также принят на три года (2008–2010 годы). Каждый отраслевой департамент чётко определяет перечень мероприятий в соответствии со своими полномочиями по отдыху и оздоровлению детей с указанием финансовых расходов и показателями эффективности работы. Вопросы реализации этих программ заслушиваются на заседаниях Правительства области ежеквартально. Координатором определены Департамент социального развития и Областная межведомственная комиссия во главе с заместителем губернатора. Комиссия работает в круглогодичном режиме.

● В области уже три года мероприятия по отдыху и оздоровлению направлены не только на несовершеннолетних, а на всё население. Это позволило нам объединить в инфраструктуру отдыха кроме детских центров и санаторно-курортные, реабилитационные, туристические, спортивные и другие виды учреждений. В эту же систему включены и финансы: ежегодно в бюджете области предусматривается финансирование отдыха работников бюджетной сферы (врачи, учителя, социальные работники), а с 2008 года финансируется и семейный отдых, в том числе в круглогодичном режиме по системе «мать и дитя».

● Создана единая корпоративная информационная система (персонифицированный банк данных учёта населения), которая используется для обеспечения индивидуального подхода в предоставлении услуг по отдыху и оздоровлению с учётом возможностей, потребностей семьи, ребёнка.

● Разработана программа по совершенствованию материально-технической базы учреждений сферы отдыха и оздоровления с выделением денежных средств из областного бюджета. В рамках этой программы определе-

ны объёмы вложенных финансовых средств, которые включены в бюджет; этапы ремонтных работ.

Все учреждения имеют «классность» (категорию), что позволяет нам определять подходы и формировать цены на путёвки, услуги, предоставляемые в этих учреждениях (они имеют свои программы развития на три года).

● Для объективного контроля со стороны контролирующих органов (МЧС, УВД, Роспотребнадзор) в рамках Областной межведомственной комиссии создана рабочая группа, которая обеспечивает объективность проверок, выполняет функции конфликтной комиссии, а также комиссии по тарифам, которые устанавливаются для оздоровительных центров как самими центрами, так и проверяющими органами.

● Особую роль в организации отдыха и оздоровления играет процесс обучения кадров. В области создана система, обеспечивающая обучение, переподготовку и аттестацию персонала всех уровней и функционала. Выделено специальное помещение в Центре социальных технологий; утверждён план семинаров, по итогам выдаются соответствующие документы.

● В области действует Ассоциация организаторов отдыха и оздоровления населения. Это общественное формирование объединяет практически все учреждения и предприятия, оказывающие услуги по отдыху и оздоровлению, влияет на формирование политики в этой отрасли, оказывает практическую и методическую помощь как учреждениям, так и структурам власти.

В последние три года основная часть учреждений работала в форме автономных некоммерческих организаций. С 1 января 2008 г. они переведены в статус автономных учреждений, но в части учреждений сохранена форма автономной некоммерческой организации, что позволяет выявить плюсы и минусы разных организационно-правовых форм.

Мы начинали, учились, ошибались. Сегодня можем отметить, что форма и автономной некоммерческой организации, и автономного учреждения при гарантированной поддержке власти позволяет обеспечивать экономическую самостоятельность, конкурентоспособность и качественное развитие учреждений, иметь финансово-хозяйственную самостоятельность, мобильность в решении всех вопросов и, как следствие, — улучшить качество предоставления услуг. Это нужно и можно делать на уровне субъекта РФ.

Что мешает

Что сдерживает или мешает развивать это направление в регионах:

- Ведомственность, ведомственная разобщённость на федеральном уровне, узковедомственный подход к решению вопросов, инертность ведомств в случаях, когда документы устарели, когда они мешают работать, тормозят процессы развития. Пример: Постановление Правительства РФ «Об организации летнего отдыха». Это рамочный документ, определяющий основные принципы и направления в работе. Однако в разделе социального страхования чётко ограничиваются ценовые рамки при формировании ценовой политики, проще говоря, «цена путёвки», при этом не учитывается уровень учреждения, его материально-техническая база, уровень оказания оздоровительных услуг, рост тарифов, инфляция наконец!

Эта система побуждает регионы искусственно ограничивать стоимость путёвки, а значит, учреждения работают себе в убыток. О каком развитии может идти речь?

Мы считаем, что ценовая политика должна иметь градацию, уровень цен должен напрямую корреспондироваться с уровнем учреждения. Это к тому же ещё и стимулирующий фактор как для самих учреждений, так и для родителей и работодателей, которые сегодня напрямую заинтересованы в качестве оказываемых услуг и готовы участвовать в оплате отдыха как совместно с Фондом социального страхования, так и самостоятельно. Не секрет, что в регионах финансирование отдыха за счёт социального страхования идёт в не самые лучшие центры по остаточному принципу.

- Вопросы обеспечения безопасности, причём всех уровней (МЧС, УВД, питание, санитарные требования, медицина и т.д.). Этот блок вопросов самый важный, но он и самый нерегулируемый. СанПиНы, инструкции, методики имеют общие для всех учреждений, предприятий и организаций требования, последние изменения в них были внесены в 2000 году. Причём эти нормативные документы делают возможным «персональный» подход как к предприятиям, так и к территориям в целом. В связи с этим мы считаем:
 - ▶ если документ позволяет найти «лазейки», его нужно пересматривать;
 - ▶ необходимо чётко и внятно прописывать соответствующие требования к конкретным типам и видам учреждений;
 - ▶ подобные документы должны соответствовать реалиям времени, уровню развития техники, оборудования и запросам граждан;
 - ▶ мероприятия, предусматривающие оплату, не должны иметь формулировку «могут быть». Система оплаты этих услуг должна быть чётко регламентирована. Тарифы на эти услуги должны быть утверждены соответствующими органами и пересматриваться не чаще одного раза в год.

Правовые вопросы

Организация отдыха, оздоровления населения — это составная часть систем: здоровья населения; профилактики правонарушений; внешкольного воспитания и образования; демографии. А значит, вопросы отдыха и оздоровления должны быть отражены в правовых аспектах этих систем. Что касается количества загородных детских оздоровительных центров и лагерей, то речь в первую очередь должна идти о качестве отдыха и оздоровления: один современный центр на 300—400 мест с высоким уровнем услуг по оздоровлению, воспитанию детей лучше (в том числе и с точки зрения экономики), чем 3—4 центра по 100 мест, но в «барачном» исполнении с «услугами» на улице. **НО**