

**Аналитическая записка**  
**о результатах экспертно-аналитического мероприятия**  
**«Анализ организации и финансирования мероприятий**  
**оздоровительной кампании детей и подростков в 2003-2005 годах**  
**совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской**  
**Федерации, входящими в Южный федеральный округ»**

**Введение**

Актуальность проведения Счетной палатой Российской Федерации экспертно-аналитического мероприятия обусловлена тем, что проблема детского отдыха и оздоровления стоит в одном ряду с проблемами образования, воспитания и развития детей, являющимися системообразующими в реализации государственной политики в отношении подрастающего поколения.

Необходимость решения указанных задач отражена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года.

Целью проведения данного мероприятия являлся анализ организации и финансирования мероприятий оздоровительной кампании детей и подростков в 2003-2005 годах (с подготовкой аналитической записки) совместно с контрольно-счетными органами субъектов Российской Федерации, входящими в Южный федеральный округ (по согласованию), в том числе: в Республике Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областях.

Предметом мероприятия служили:

- нормативные правовые акты, регламентировавшие организацию и финансирование мероприятий оздоровительной кампании детей и подростков в 2003-2005 годах;
- нормативные правовые акты и иные распорядительные документы, регламентирующие операции с бюджетными средствами, платежные и иные первичные документы, смета доходов и расходов, бухгалтерская отчетность, подтверждающая совершение операций с государственными бюджетными средствами;
- документы, подтверждающие финансирование и использование бюджетных средств, выделенных на мероприятия оздоровительной кампании детей и подростков в 2003-2005 годах.

Объектами мероприятия служили: Управление социальной защиты населения администрации Волгоградской области, Министерство труда и социального развития Республики Калмыкия, Министерство образования Республики Калмыкия, Министерство здравоохранения Республики Калмыкия, Министерство по делам молодежи и спорта Республики Калмыкия, Государственное учреждение «Региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Калмыкия», Министерство образования и науки Астраханской области, Министерство социального развития и труда Астраханской области, Агентство по делам молодежи Астраханской области, Государственное учреждение «Астраханское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации», Комитет по делам молодежи администрации Волгоградской области, Комитет по образованию администрации Волгоградской области, Комитет по здравоохранению администрации Волгоградской области, Государственное учреждение «Волгоградское региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации».

Выбор проведения экспертно-аналитического мероприятия в регионах Южного федерального округа (далее - ЮФО) основан на информации Министерства здравоохра-

нения и социального развития Российской Федерации (далее - Минздравсоцразвития России) о снижении в этом округе численности детей, отдохнувших в 2005 году в детских оздоровительных учреждениях различных типов, по сравнению с предыдущим годом более чем на 81 тысячу. При этом Республика Калмыкия попадает в десятку наиболее неблагополучных субъектов Российской Федерации по этой проблематике, а Волгоградская область - в десятку лучших регионов.

Оздоровление детей в Российской Федерации основано на богатом историческом опыте.

Зарождение и развитие системы социального воспитания детей как самостоятельной сферы в педагогической работе с детьми в каникулярное (свободное) время началось в нашей стране с создания в 1922 году в Крыму санаторно-оздоровительного комплекса «Артек». Основная функция деятельности «Артека» была направлена на поддержание, профилактику и реабилитацию здоровья детей и подростков, отличившихся в трудовой, учебной и других видах деятельности.

Перед первыми оздоровительными лагерями ставились задачи санитарно-гигиенического просвещения детей и подростков, развитие их двигательной активности, закаливание организма, освоение режима дня как фактора сохранения высокой работоспособности человека, организация питания.

В дальнейшем в Советском Союзе до начала 90-х годов прошлого столетия в структуре воспитательной и оздоровительной работы лагерей определились несколько направлений, различавшихся по характеру и содержанию работы.

Первое направление этой работы охватывало здравоохранение, обеспечиваемое медицинскими службами, органами здравоохранения и образования.

Второе направление было сосредоточено на спортивно-массовой работе, проводимой органами образования, профсоюзными и общественными организациями.

Третье направление включало систему непрерывного оздоровления детского населения городов через функционирование сети летних оздоровительных лагерей. В систему входило 9 типов детских здравниц, деятельность которых была регламентирована положениями и инструкциями: загородный детский оздоровительный лагерь; пионерский лагерь (загородный, городской, летний, круглогодичного типа, профильный пионерского актива); лагерь труда и отдыха; оздоровительный лагерь для старшеклассников; оборонно-спортивный оздоровительный лагерь для молодежи; оздоровительно-спортивный лагерь детско-юношеской спортивной школы профсоюзов; трудовой отряд старшеклассников; колхозный (межколхозный) лагерь для детей и подростков; пионерский лагерь санаторного типа.

Развитие системы оздоровительного отдыха детей определило ее основные содержательные функции:

- укрепление физического, психического и нравственного здоровья ребенка на фоне разрядки и восстановления сил;
- удовлетворение имеющихся потребностей в различных развлечениях и увлечениях (прежде всего свободного образовательного направления);
- единство оздоровительного и воспитательного процессов;
- компенсаторная функция профессионально-образовательного плана;
- саморазвитие и самореализация ребенка.

С начала 1990-х годов ситуация с организацией летнего отдыха детей в России ухудшилась. Сократилась сеть загородных оздоровительных летних учреждений и количество оборонно-спортивных лагерей для старшеклассников, вдвое уменьшилось количество стационарных лагерей труда и отдыха. Сокращение сети городских подрост-

ковых клубов, профсоюзных внешкольных учреждений привело к значительному уменьшению возможностей для проведения досуга в городе. Особую остроту приобрела проблема организованного отдыха детей в период летних каникул.

Как показала всероссийская диспансеризация детей 2003 года, состояние здоровья детского населения страны ухудшается из года в год, причем увеличивается удельный вес хронических заболеваний, а, соответственно, и детской инвалидности.

В последние годы отмечен резкий рост числа заболеваний, которые относят к «школьным» болезням - неврозы, близорукость, сколиоз. При этом подавляющее большинство таких детей не имеют возможности получить санаторно-курортное лечение, прежде всего в силу нехватки соответствующих лечебных учреждений, организационной, финансовой и других причин.

Целями оздоровления согласно методическим рекомендациям НИИ семьи (1999 год) являются восстановление, расширение адаптационных возможностей организма ребенка, повышение его устойчивости к воздействию многообразных неблагоприятных факторов.

Основными задачами оздоровительной работы в условиях учреждений летнего отдыха детей являются:

- восстановление психологического благополучия ребенка, устранение последствий психологических перегрузок, нарушений в питании, физического и умственного истощения и т. д.;

- возможное расширение адаптационных ресурсов детского организма.

При этом оздоровительные мероприятия в период летних каникул следует рассматривать как один из важнейших этапов оздоровления детей в течение года. Значительный потенциал летнего отдыха составляют лагеря, направленно работающие на санаторно-курортное лечение и оздоровление детей в системе здоровьесберегающих, корректирующих технологий, лагеря психологической реабилитации и коррекции, т. е. детские учреждения, помогающие восстанавливать и укреплять физическое и психологическое здоровье детей.

Согласно данным, предоставленным Федеральной службой государственной статистики (далее - Росстат), общая численность детей, проживающих на территории Российской Федерации и являющихся гражданами Российской Федерации, на начало 2003 года составляла 31,2 млн. человек (из них в возрасте от 6 до 17 лет - 23,4 млн. человек), на начало 2004 года - 30,1 млн. человек (из них в возрасте от 6 до 17 лет - 22,22 млн. человек), на начало 2005 года - 29,1 млн. человек (из них в возрасте от 6 до 17 лет - 20,9 млн. человек). Данные показывают, что численность детского населения в рассматриваемом периоде уменьшалась.

По данным Росстата, общее количество загородных оздоровительных лагерей, находящихся на территории Российской Федерации, по состоянию на лето 2005 года составило 2893 лагеря, в которых было оздоровлено 1,71 млн. детей. Для сравнения, в 1941 году в СССР функционировало 2345 детских загородных лагерей, которые обеспечивали отдых и оздоровление 9,34 млн. детей (этот вид оздоровления в основном касался городских детей).

Для реализации цели экспертно-аналитического мероприятия и решения поставленных задач при подготовке данной аналитической записки совместно с контрольно-счетными органами Республики Калмыкия, Астраханской и Волгоградской областей были проведены: анализ состояния нормативно-правовой базы международного, федерального и регионального уровней, регламентирующей организацию мероприятий оздоровительной кампании детей и подростков в России в 2003-2005 годах и частично в ретроспективе, анализ финансирования мероприятий оздоровительной кампании

детей и подростков в 2003-2005 годах как на федеральном уровне, так и на уровне ряда субъектов, в том числе ЮФО, а также сформулированы выводы и предложения, направленные на устранение выявленных недостатков организационного, правового и финансового характера.

### **Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих организацию мероприятий оздоровительной кампании детей и подростков в 2003-2005 годах**

Обеспечение оздоровительной кампании детей и подростков рассматривается как важная составляющая государственной социальной политики России в отношении семьи и детей и базируется на ряде основополагающих норм международного права, Конституции и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Так, в Декларации прав ребенка, провозглашенной Резолюцией 1386 Генеральной Ассамблеи ООН от 20 ноября 1959 года, участником которой является Россия, определено, что:

- ребенок нуждается в специальной охране и заботе, включая надлежащую правовую защиту (преамбула);
- ребенку законом и другими средствами должна быть обеспечена специальная защита и предоставлены возможности и благоприятные условия, которые позволяли бы ему развиваться физически, умственно, нравственно, духовно и в социальном отношении здоровым и нормальным путем (принцип 2);
- ребенок должен пользоваться благами социального обеспечения (принцип 4);
- ребенок должен при всех обстоятельствах быть среди тех, кто первым получает защиту и помощь (принцип 8).

Международной конвенцией о правах ребенка, принятой 20 ноября 1989 года в г. Нью-Йорке и ратифицированной постановлением Верховного Совета СССР от 13 июня 1990 года № 1559-1, предусмотрены права ребенка на:

- пользование наиболее совершенными услугами системы здравоохранения, средствами лечения болезней и восстановления здоровья, а также обеспечения охраны здоровья всех детей (статья 24);
- предоставление соответствующих и равных возможностей для досуга и отдыха (статья 31).

Приведенные нормы международного права, за исключением последней, не содержат непосредственных директив, касающихся правового обеспечения оздоровительной кампании детей и подростков, но они являются основополагающими в общеправовом и социальном аспектах защиты интересов детей, в том числе на отдых и оздоровление.

В соответствии со статьями 15 (пункт 4) и 17 (пункт 1) Конституции Российской Федерации указанные права ребенка, как и иные права человека, признаются и гарантируются как общепризнанные принципы и нормы международного права. Эти нормы международного права являются составной частью правовой системы России и имеют приоритетное значение.

Кроме этого, в Конституции Российской Федерации содержится ряд норм, непосредственно связанных с темой экспертного мероприятия и имеющих в силу пункта 1 статьи 15 прямое действие и высшую юридическую силу.

В соответствии со статьями 2, 7, 17, 18, 38, 39 и 41 Основного Закона Россия, являясь правовым и социальным государством, обеспечивает, в числе прочих обязательств, государственную поддержку семьи, материнства и детства, охраняет права детей на охрану здоровья и медицинскую помощь, а также гарантирует социальное обеспечение в случае болезни, инвалидности, потери кормильца для воспитания детей.

В соответствии со статьей 72 (пункт 1ж) Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся: координация вопросов здравоохранения; защита семьи и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение.

Все эти конституционные нормы имеют непосредственное отношение к реализации прав детей на оздоровление и отдых, в том числе и в период летних каникул.

Статья 114 Конституции Российской Федерации определяет, что Правительство Российской Федерации обеспечивает проведение единой государственной политики в области здравоохранения и социального обеспечения, в том числе и по вопросам, исследованным в данной аналитической записке.

Указанная конституционная норма детализирована статьей 16 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», которая включила в полномочия Правительства Российской Федерации обязанность реализации конституционных прав граждан в области социального обеспечения и охраны здоровья, решения проблем семьи, материнства и детства.

Согласно статье 80 (пункт 2) Конституции Российской Федерации гарантом прав человека (следовательно, и всех вышеназванных прав детей) является Президент Российской Федерации.

Следует отметить, что в 2003-2004 годах вопросы оздоровительной кампании детей в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации самостоятельно не выделены и присутствуют только в контексте обеспечения социальной политики. В своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 25 апреля 2005 года Президент Российской Федерации В. В. Путин помимо общих вопросов в сфере социальной политики акцентировал необходимость создания условий, благоприятствующих воспитанию детей.

В целях решения демографических проблем в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года особое внимание уделено вопросам детства, в частности, вопросам воспитания и оздоровления сирот, детей-инвалидов и детей, оставшихся без попечения родителей.

В сентябре 2005 года в Женеве проходила сороковая сессия Комитета ООН по правам ребенка, на которой заслушан третий периодический доклад Российской Федерации о выполнении Российской Федерацией Конвенции ООН о правах ребенка.

По результатам рассмотрения доклада Комитет ООН по правам ребенка вынес свои заключительные замечания, которые рекомендованы Российской Федерации для исполнения, в том числе о создании единого федерального органа, ответственного за определение государственной политики в сфере защиты детства и семьи и за реализацию положений Конвенции о правах ребенка, об обеспечении прав детей-инвалидов на реабилитацию и образование, о постепенном отказе от содержания детей-сирот в учреждениях, о развитии института уполномоченных по правам ребенка и системы общественного контроля за соблюдением прав детей, о создании механизмов привлечения гражданских инициатив к работе в интересах детей.

Именно по указанным Комитетом ООН и Президентом Российской Федерации категориям детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, выявлены серьезные недостатки в обеспечении их оздоровления.

В целях создания правовых, социально-экономических условий для реализации прав и законных интересов ребенка, предусмотренных международными нормами и Конституцией Российской Федерации, в том числе прав на отдых и оздоровление детей и подростков, 24 июля 1998 года был принят Федеральный закон № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее - Закон № 124). Этот Закон яв-

ляется основополагающим нормативным актом, устанавливающим основные гарантии прав и законных интересов ребенка во всех сферах его жизни, в том числе в детском отдыхе и оздоровлении.

В статье 1 Закона № 124 впервые дано правовое определение сущности понятий: ребенок; дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации; отдых детей и их оздоровление; организация отдыха детей и их оздоровления.

В соответствии со статьей 4, а также преамбулой Закона № 124 государственная политика в интересах детей является приоритетной и основана на следующих принципах:

- законодательное обеспечение прав ребенка;
- поддержка семьи в целях обеспечения воспитания, отдыха и оздоровления детей, защиты их прав, подготовки их к полноценной жизни в обществе.

Согласно статье 16 Закона № 124 государственная политика в интересах детей осуществляется, в том числе в области охраны здоровья, социальной защиты, социального обслуживания, социальной адаптации и социальной реабилитации детей, обеспечения их занятости, профилактики безнадзорности и правонарушений, организации детского и семейного отдыха. При этом компетенция федеральных органов исполнительной власти, которые осуществляют гарантии прав ребенка и реализуют государственную политику в интересах детей, устанавливается Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

Статья 5 Закона № 124 разграничивает полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов на осуществление гарантий прав ребенка в Российской Федерации, в том числе прав на отдых и оздоровление.

Органы государственной власти Российской Федерации устанавливают основы федеральной политики в интересах детей, выбирают приоритетные направления деятельности по обеспечению прав ребенка, формируют и реализуют федеральные целевые программы защиты прав ребенка.

В соответствии с пунктом 1 статьи 12 Закона № 124 органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий осуществляют мероприятия по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление, сохранению и развитию учреждений, деятельность которых направлена на отдых и оздоровление детей.

А статьей 5 этого же Закона с 1 января 2005 года к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации «относится реализация государственной политики в интересах детей, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (за исключением детей, обучающихся в федеральных образовательных учреждениях), безнадзорных детей, детей-инвалидов».

В соответствии со статьей 22 Закона № 124 порядок разработки, распространения и опубликования государственного доклада о положении детей в Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации. Пункт 2 Правил разработки государственного доклада, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 839 (в редакции постановления Правительства Российской Федерации от 31 марта 2006 года № 182), содержит перечень вопросов, которые необходимо освещать в докладе. Однако перечень не содержит вопросов, касающихся летнего отдыха и оздоровления детей. Следует отметить, что в 2005 году указанный доклад не был подготовлен.

До 1 января 2005 года действовал пункт 2 статьи 12 Закона № 124, в силу которого органы государственной власти субъектов Российской Федерации, наряду с органами

государственной власти Российской Федерации, устанавливали социальные гарантии и льготы по обеспечению отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе детей, проживающих в экстремальных условиях, а также на территориях, неблагоприятных в экологическом отношении и признанных таковыми в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

Таким образом, до 1 января 2005 года субъект Российской Федерации был вправе устанавливать социальные гарантии и льготы по обеспечению отдыха и оздоровления иных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации (а не только четырех из них, поименованных в статье 5). Принятые с осуществлением административной реформы изменения существенно сократили и одновременно конкретизировали полномочия регионов по обеспечению отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

В то же время статьей 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее - Закон № 184) к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета, относится, в числе прочего, решение вопросов социальной поддержки и социального обслуживания более широкого перечня категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Помимо уже названных четырех категорий детей указаны также дети граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации, в том числе дети из многодетных семей, одиноких родителей, малоимущих граждан. Таким образом, указанным Законом была предусмотрена обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать социальную поддержку и социальное обслуживание, включая и оздоровление детей в период летних каникул, других категорий детей (в том числе детей многодетных семей, одиноких родителей и других малоимущих граждан).

До 1 января 2005 года действовала часть 2 статьи 5 названного Закона, которая обобщала, без четкого разграничения и конкретизации, полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению гарантий прав ребенка, в том числе прав на отдых и оздоровление. В частности Российская Федерация и субъект Российской Федерации совместно вырабатывали направления деятельности по обеспечению прав и законных интересов ребенка, осуществляли мероприятия по реализации государственной политики в интересах детей в области воспитания, образования, здравоохранения, науки, культуры, физической культуры и спорта, социального обслуживания и социальной защиты семьи, формировали внебюджетные фонды поддержки детства.

Таким образом, изменения в Закон № 124, принятые Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и вступившие в силу с 1 января 2005 года, коснулись конкретизации и сужения полномочий субъекта Российской Федерации в вопросах обеспечения прав детей на отдых и оздоровление. Эти изменения ограничили категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, при осуществлении мероприятий в соответствии со статьей 12 Закона № 124.

Указанным Законом в настоящее время предусмотрена обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать в период оздоровительной кампании детей социальную поддержку и социальное обслуживание только четырех вышеуказанных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Именно такой позиции придерживается Минздравсоцразвития России как главный распорядитель средств федерального бюджета, которое своим письмом от

27 июня 2005 года № 254-МЗ «О совершенствовании финансирования оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, за счет средств федерального бюджета» предложил субъектам Российской Федерации в «первоочередном» порядке оздоровить категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, «пользующихся преимущественным правом государственной поддержки», предусмотренной федеральными законами (дети-инвалиды, дети, оставшиеся без попечения родителей и дети, находящиеся в социально-опасном положении - беспризорные и безнадзорные).

Из вышеизложенного следует, что в развитии законодательства Российской Федерации по осуществлению гарантий прав ребенка на отдых и оздоровление отчетливо просматривается тенденция сокращения категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которым государство не только может, но и обязано обеспечить отдых и оздоровление (в качестве меры социальной поддержки, либо даже социального обеспечения). Такой подход не в полной мере соответствует статье 31 международной Конвенции о правах ребенка, в которой предусмотрены права ребенка на предоставление равных возможностей для отдыха, а также духу и букве Закона № 124, в преамбуле и статье 4 которого провозглашен приоритет государственной политики в интересах детей.

В Законе № 124 и в иных нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует четкость применяемой терминологии по оздоровлению детей.

В указанном Законе и иных нормативных правовых актах Российской Федерации употребляются понятия «отдых» и «оздоровление». В правоприменительной практике термин «оздоровление» не всегда четко отличается от понятия «лечение», особенно когда это касается оздоровления в период летних каникул отдельных категорий детей в санаторных лагерях и в санаториях.

Следует отметить, что совмещение лечения детей, имеющих определенные показания к этому, и организация отдыха, оздоровления (повышение иммунитета, привитие здорового образа жизни) и занятости детей, пусть даже находящихся в трудной жизненной ситуации, но не имеющих показаний к лечению хронических заболеваний, осложняет работу исполнительных органов власти и искажает смысл выражения «оздоровительная кампания» и размывает ее цели. Лечение хронических болезней должно проводиться в круглогодичном режиме и, по всей видимости, через органы здравоохранения и другие медицинские учреждения, в то время как оздоровление предусматривает организацию мероприятий в каникулярный период.

В бюджетной классификации и ежегодных распоряжениях Правительства Российской Федерации по обеспечению отдыха и оздоровления детей употребляется иное понятие «оздоровительная кампания детей и подростков».

В соответствии со статьей 132 Конституции Российской Федерации и пунктом 11 статьи 15 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 31 декабря 2005 года) к вопросам местного значения муниципального района с 1 января 2006 года отнесена организация отдыха детей в каникулярное время. Таким образом, современное законодательство Российской Федерации предусматривает организацию отдыха и оздоровления детей трех уровней (федеральный, региональный и муниципальный).

В целях определения государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации, а также руководствуясь Всемирной декларацией об обеспечении выживания, защиты и развития детей в 90-е годы, был подписан Указ Президента Российской Федерации от 14 сентября 1995 года № 942

«Об утверждении Основных направлений государственной социальной политики по улучшению положения детей в Российской Федерации до 2000 года (Национального плана действий в интересах детей)».

Указанные Основные направления являются составной частью социальной политики России и представляют собой целостную систему мер по решению приоритетных задач жизнеобеспечения детей, включая улучшение качества их жизни и создание благоприятных условий для развития детей. Для их комплексной реализации и обеспечения социальной защиты детей указами Президента Российской Федерации от 18 августа 1994 года № 1696 и 19 февраля 1996 года № 210 была утверждена, а затем продлена президентская программа «Дети России», в состав которой должна была быть включена федеральная целевая программа (далее - ФЦП) «Организация летнего отдыха детей». Такая ФЦП была подготовлена, но до настоящего времени не утверждена. За последующие годы указами Президента Российской Федерации президентская программа «Дети России» неоднократно продлевалась, либо принималась соответствующими постановлениями Правительства Российской Федерации ФЦП на новый срок действия с таким же названием. Однако подпрограмма «Организация летнего отдыха детей» в ней отсутствует.

Следует учитывать, что осуществление гарантий прав ребенка и реализация государственной политики в интересах детей, в том числе по осуществлению мероприятий, обеспечивающих права отдельных категорий детей на отдых и оздоровление, регулируется также иными законами.

Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» (далее - Закон № 159) в статье 7 предусмотрено, что детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, могут предоставляться путевки в школьные и студенческие спортивно-оздоровительные лагеря (базы) труда и отдыха, в санаторно-курортные учреждения при наличии медицинских показаний, а также оплачивается проезд к месту лечения и обратно, т. е. предусмотрены дополнительные гарантии права на социальное обслуживание, в том числе и медицинское.

В силу статьи 5 этого Закона финансовое обеспечение дополнительных гарантий по социальной поддержке для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, является расходными обязательствами субъектов Российской Федерации. Законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные виды социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей. А статьей 4 этого же Закона органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предоставлено право разрабатывать и исполнять целевые программы по охране и защите прав детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

В силу статьи 1 Федерального закона от 10 декабря 1995 года № 195-ФЗ «Об основах социального обслуживания населения в Российской Федерации» социальное обслуживание представляет собой деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации. В свою очередь, статьей 6 указанного Закона определено, что социальное обслуживание должно соответствовать государственным стандартам, которые устанавливают основные требования к объемам и качеству социальных услуг, порядку и условиям их оказания.

Национальным стандартом Российской Федерации ГОСТ Р 52143-2003 «Социальное обслуживание населения. Основные виды социальных услуг», принятым постановлением Госстандарта Российской Федерации от 24 ноября 2003 года № 327-ст, в перечень «Социально-медицинские услуги» включены организация лечебно-оздоровительных мероприятий (подраздел 4.2.18) и содействие в предоставлении нуждающимся детям услуг оздоровления и их направлении на санаторно-курортное лечение (подраздел 4.2.33).

Анализ соответствия указанных норм федерального законодательства правовым актам регионального уровня, а также оценка их реализации и развития показал, что правоприменительная практика не гарантирует ежегодное оздоровление отдельных категорий детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, так как реализация их прав носит заявительный характер.

Статьей 10 Закона Волгоградской области от 23 декабря 1996 года № 94-ОД «О социальной поддержке детей, оставшихся без попечения родителей» (с изменениями от 19 июля 2005 года) предусмотрено, что дети, оставшиеся без попечения родителей, имеют право на бесплатное пользование государственными детскими оздоровительными базами, туристскими лагерями, пансионатами, детскими площадками и им бесплатно выделяются путевки для отдыха в загородных лагерях. Финансирование указанных мероприятий осуществляется путем включения их в ежегодно разрабатываемые областные программы за счет средств соответствующих бюджетов.

Таким образом, Закон Волгоградской области № 94-ОД по сравнению с Федеральным законом № 159-ФЗ предусматривает более ограниченный перечень учреждений, в которые могут бесплатно предоставляться путевки. При этом необоснованно исключена возможность такого вида социального обслуживания как приобретение путевок в санаторно-курортные учреждения, а также исключена оплата проезда к месту лечения и обратно.

Такая «корректировка» федерального законодательства противоречит пункту 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации, согласно которому законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Закон Волгоградской области от 15 декабря 2005 года № 1147-ОД «О мерах социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, воспитывающихся и обучающихся в государственных учреждениях Волгоградской области» определяет общие принципы, содержание и меры социальной поддержки детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей и фактически находящихся на полном государственном обеспечении до окончания ими соответствующего образовательного учреждения. В статье 3 этого Закона определены меры социальной поддержки этих детей, в том числе предусмотрено, что в летний оздоровительный период (до 90 дней), в выходные, праздничные и каникулярные дни фактически сложившаяся норма расходов на питание увеличивается на 10 % в день на каждого человека.

Вместе с тем постановлениями Волгоградской областной Думы от 17 апреля 2003 года № 5/167 и от 28 ноября 2005 года № 18/545 утверждена областная целевая программа (подпрограмма) «Семья и дети» на 2003-2005 годы и на 2006-2008 годы, соответственно. Однако расходы на оздоровление, лечение именно детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в ней отдельно не указаны, так как в программе используются другие понятия: «дети из социально незащищенных семей и дети, нуждающихся в особой поддержке государства». Однако определения указанных терминов в федеральном и областном законодательстве отсутствуют.

При этом Закон № 124, как отражено выше, ввел 12 категорий «детей, находящихся в трудной жизненной ситуации». Причем, дети-сироты в этот перечень не включены.

Кроме того, в контексте существующих правовых норм не ясно, какие дети конкретно относятся к детям из социально-незащищенных семей и детям, нуждающимся в особой поддержке государства.

Необходимо также отметить, что употребляемые в указанных программах названия видов лагерей, в которые могут предоставляться путевки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, (детские лагеря, профильные смены для детей, палаточные лагеря) не соответствуют применяемой вышеназванными законами терминологии по видам лагерей.

Эти примеры показывают несовершенство и противоречивость не только нормативных актов федерального уровня друг другу, но и несоответствие регионального законодательства федеральному.

Следует отметить, что аналогичные несоответствия отдельных терминов, применяемых на региональном уровне, понятиям и определениям, применяемым в нормативных актах федерального уровня, отмечены также в ходе проведения экспертно-аналитического мероприятия и в других субъектах Российской Федерации.

Так, постановлением губернатора Астраханской области утверждена областная целевая программа «Организация отдыха и оздоровления детей, подростков и молодежи Астраханской области», согласно которой наряду с детьми и подростками (как предусмотрено Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ и иными действующими нормами) осуществляется оздоровление и студенческой молодежи. Такое одновременное применение и смешение определений возрастных категорий детей («подросток», «молодежь»), не соответствующих понятиям указанного Закона, характерно также для других субъектов ЮФО Российской Федерации (Ростовская область, Республика Калмыкия и др.).

Более того, само значение термина «подросток» вообще в законодательстве не определено.

Законом Волгоградской области от 22 июня 2001 года № 552-ОД «О государственной молодежной политике в Волгоградской области» дано определение понятия молодежь (молодые граждане): это граждане Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет.

Следует отметить, что указанный областной закон в части возрастного диапазона молодежи противоречит действующему федеральному законодательству, так как относит детей от 14 до 18 лет к категории молодежи, т. е. молодых граждан.

Однако согласно статье 60 Конституции Российской Федерации, статье 21 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 54 Семейного кодекса Российской Федерации, статье 1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и статье 4 Федерального закона от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» к детям относятся граждане в возрасте до 18 лет, а к молодежи - граждане в возрасте от 18 до 30 лет. Кроме того, статьей 1 международной Конвенции о правах ребенка (1989 года), участником которой является Российская Федерация, также определен возраст ребенка до 18 лет (совершеннолетия). А согласно пункту 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации международные договоры являются частью правовой системы Российской Федерации.

В результате неправомерного смешения возрастных категорий детей и молодых граждан в Волгоградской области охват оздоровлением детей, которым действующим законодательством гарантировано это оздоровление в качестве меры социального обеспечения за счет бюджетных средств, оказался в 2005 году крайне низким.

Подобная некорректность использования правовой терминологии, допущенная при принятии нормативных актов как федерального уровня (вышеназванные постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации), так и регионального уровня (указанных программ, законов и иных нормативных актов) противоречит общепринятым определениям международного и национального законодательства. Кроме того, описанная выше ситуация не обеспечивает гарантированной действующим законодательством социальной поддержки детей в рамках оздоровительной кампании и снижает эффективность финансового контроля за расходованием бюджетных средств, направленных на отдых и оздоровление детей.

В 2003-2004 годах государственную политику в сфере оздоровления и отдыха детей осуществляло Министерство труда и социального развития Российской Федерации (далее - Минтруд России) на основании Положения, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 23 апреля 1997 года № 480. Его основной задачей являлась разработка предложений и реализация основных направлений и приоритетов государственной социальной политики по решению комплексных проблем социального развития, социальной защиты семьи, женщин и детей.

Так, в области социальной защиты населения Минтруд России организовывал совместно с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и негосударственными организациями и объединениями отдых и оздоровление детей в период школьных каникул.

В связи с проведением административной реформы и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 года № 314 (в редакции Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2004 года № 649) Министерство труда и социального развития Российской Федерации упразднено.

Ряд функций, в том числе по принятию нормативных правовых актов, передан вновь образованному Минздравсоцразвития России. В Положении о нем, утвержденном постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 321, самостоятельно вопросы организации детского отдыха и оздоровления не предусмотрены. После упразднения Минтруда России эти вопросы в функциях Минздравсоцразвития России присутствуют только в контексте выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере здравоохранения, социального развития, в том числе социальной защиты семьи, женщин и детей. Другая часть функций упраздненного Министерства передана Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию (далее - Росздрав). Однако и в его положении не выделена самостоятельно функция по организации и координации проведения отдыха и оздоровления детей и подростков.

Таким образом, в результате проведения административной реформы утрачена, как самостоятельная функция органа исполнительной власти Российской Федерации, одна из важнейших составляющих социальной политики государства - организация и координация проведения отдыха и оздоровления детей и подростков.

Ежегодно в целях обеспечения отдыха, оздоровления и занятости детей принимались распоряжения Правительства Российской Федерации (от 3 апреля 2003 года № 418-р, от 5 марта 2004 года № 320-р, от 1 апреля 2005 года № 335-р), в которых соответствующим федеральным органам исполнительной власти и органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было поручено принять меры по организации и проведению детской оздоровительной кампании в 2003-2005 годах.

Координаторами этой работы были определены в 2003-2004 годах - Минтруд России, а в 2005 году - Минздравсоцразвития России.

Также в этих распоряжениях были установлены:

- для детских санаториев срок пребывания (21-24 дня) и оплата стоимости путевок из расчета до 400 рублей на одного ребенка в сутки;
- для загородных детских оздоровительных лагерей сроки пребывания составили: в 2003 году - 18-24 дня; в 2004 году - 21-24 дня; в 2005 году - 24 дня.

Для реализации указанных распоряжений Правительства Российской Федерации по обеспечению отдыха и оздоровления детей Минздравсоцразвития России и его подразделения ежегодно принимают приказы и постановления, в которых органам Госсанэпиднадзора России предложено обеспечить действенный контроль за проведением летней оздоровительной кампании. Кроме того, в них также как и в распоряжениях Правительства Российской Федерации указаны сроки пребывания в загородных детских оздоровительных лагерях - 21-24 дня, причем эти сроки соответствуют требованиям СанПиН 2.4.4.1204-03 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации режима работы загородных стационарных учреждений отдыха и оздоровления детей».

Как видно из норм вышеупомянутых законов и нормативных актов, нигде, кроме бюджетной классификации, а также ежегодных распоряжений Правительства Российской Федерации по обеспечению отдыха и оздоровления детей, не употребляется понятие «оздоровительная кампания детей и подростков». Согласно толковому словарю «кампания» - это проводимая временно, в течение определенного периода интенсификация деятельности, резкая ее активизация в связи с возникшими неотложными задачами, значительно изменившимися условиями, особенностями сезона. Во всем сложном многообразии нормативных законодательных актов Российской Федерации чаще всего употребляются понятия «отдых, оздоровление, занятость». Хотя по смыслу применения термина «оздоровление» его не всегда четко и однозначно можно отличить от понятия «лечение».

Данный пример также указывает на недостаточную нормативно-правовую и в первую очередь законодательную проработку этой составляющей государственной социальной политики Российской Федерации.

Применение терминологии, допускающей различное толкование, порой противоречащее или дублирующее друг друга, не способствует эффективному использованию государственных средств, а также эффективному осуществлению расходных обязательств Российской Федерации и ее субъектов в такой важнейшей составляющей государственной политики как социальная сфера, тем более, когда она затрагивает интересы детей.

Органами государственной власти ряда субъектов Российской Федерации на основании статьи 76 Конституции Российской Федерации предприняты конкретные действия по активному устранению этого пробела и созданию нормативной правовой базы детского отдыха и оздоровления на региональном уровне.

Законы об организации отдыха, оздоровления и занятости детей приняты в 2004-2005 годах в Красноярском крае, Калининградской, Калужской, Кемеровской, Мурманской, Псковской областях. Эти нормативные акты направлены на сохранение и развитие системы детского отдыха и оздоровления, закрепляют и конкретизируют гарантии прав детей на отдых.

Аналогичные правовые нормы определяет и Закон Вологодской области «Об охране семьи, материнства и детства в Вологодской области».

В тех регионах, где не были приняты подобные законы, издавались постановления и распоряжения органов исполнительной власти по обеспечению детской оздоровительной кампании.

В соответствии с ежегодными распоряжениями Правительства Российской Федерации об организации отдыха, оздоровления и занятости детей практически во всех субъектах Российской Федерации была организована деятельность межведомственных комиссий по организации отдыха, оздоровления и занятости детей, в которые входили представители всех заинтересованных подразделений и ведомств соответствующих регионов. Эти комиссии осуществляли координацию деятельности по организации оздоровительного отдыха детей и подростков на территории каждого субъекта Российской Федерации. Председателем комиссий, как правило, является заместитель руководителя исполнительной власти субъекта Российской Федерации по социальной политике. При этом аналогичные комиссии были организованы во всех муниципальных образованиях.

Так, ежегодно в Астраханской области издаются распоряжения губернатора и постановления правительства Астраханской области «О мерах по организации отдыха, оздоровления и занятости детей, подростков и молодежи».

Ежегодными постановлениями губернатора Астраханской области утверждается положение об областной комиссии по организации отдыха, оздоровления и занятости детей, подростков и молодежи в летний период и ее состав. В состав комиссии входят более 20 представителей министерств и ведомств Астраханской области, в том числе силовых структур, коммунальных служб, чье непосредственное участие необходимо для проведения оздоровительной кампании детей.

Решениями указанной областной комиссии регламентировалась организация проведения летней оздоровительной кампании. При этом уделялось особое внимание решению следующих задач: сохранению численности контингента оздоравливаемых детей на уровне предыдущих лет; приоритетному отдыху детей социально незащищенных категорий; сохранению и укреплению существующей базы детского отдыха, использованию массовых, более дешевых форм организации отдыха и занятости; созданию условий для творческого развития и безопасного пребывания детей в оздоровительных учреждениях; координации работы различных служб и ведомств, общественных организаций, занимающихся вопросами отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков; разработке нормативных правовых документов на областном уровне; организации круглогодичного отдыха и оздоровления.

Следует отметить, что во всех регионах ЮФО действовал аналогичный нормативно-правовой механизм организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков, хотя в отдельных субъектах Российской Федерации имеется ряд особенностей.

Так, ежегодные постановления главы администрации Волгоградской области «Об организации отдыха и оздоровления детей и подростков в 2003 году» и «О создании Волгоградской областной межведомственной комиссии по организации отдыха и оздоровления детей и подростков» принимались совместно с президиумом Волгоградского областного Совета профессиональных союзов.

Соответствующей комиссией Ростовской области был выработан механизм реализации мероприятий, учитывающий социально-экономические и политические особенности региона. Так, приоритетными направлениями в летней оздоровительной кампании в этом регионе являются:

- обеспечение бесплатными путевками детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, детей-инвалидов из малообеспеченных семей, в том числе страдающих сахарным диабетом, детей, пострадавших от террористического акта в г. Волгодонске, детей безработных граждан, детей, состоящих на учете в органах внутренних дел, и других категорий, нуждающихся в особой защите государства;

- проведение заседаний комиссии в режиме селекторной связи, что позволяло своевременно оценивать ситуацию на местах и оперативно принимать меры.

В Республике Калмыкия вместо лечения и оздоровления в санаториях, либо в детских санаторных оздоровительных лагерях 74 ВИЧ-инфицированным (в том числе не только детям-инвалидам, но и инвалидам 2 группы) произведены компенсационные выплаты. Федеральный закон от 30 марта 1995 года № 38-ФЗ «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)» предусматривает, прежде всего, лечение и оздоровление этой категории больных детей, в том числе в период летней оздоровительной кампании, за счет государства.

Однако вместо принятия ряда организационных мер для реализации этого права ВИЧ-инфицированных детей с учетом специфики их болезни в Республике Калмыкия ограничились заменой этого вида оздоровления на денежную компенсацию. При этом указанная замена предусмотрена законом Республики Калмыкия от 20 февраля 1996 года № 39-1-3 «О предупреждении распространения в Республике Калмыкия заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)».

В Республике Северная Осетия - Алания особое внимание было уделено вопросам организации реабилитации и оздоровительного отдыха детей, пострадавших в результате теракта в г. Беслане. Только в 2005 году организован оздоровительный отдых более 2300 детей и подростков, пострадавших в результате теракта, как в зарубежных здравницах, так и на территории Российской Федерации. Кроме того, одной из задач оздоровительных кампаний являлась организация отдыха и оздоровления детей из Республики Южная Осетия.

В Ставропольском крае сохранены традиции дифференцированного оздоровления детей с учетом состояния их здоровья. Особенностью является оздоровление детей с III группой здоровья в санаториях Кавказских Минеральных Вод. В течение последних лет особую важность приобретает проведение профилактики асоциального поведения детей и подростков: наркомании, табакокурения, алкоголизма. Одной из острейших проблем в этом регионе являются трудности в приобретении путевок в загородные и лагеря дневного пребывания детям военнослужащих, а также неработающих родителей.

Характерно, что ввиду недостаточного регулирования и неопределенности в решении отдельных вопросов организации и обеспечения детской оздоровительной кампании на федеральном уровне многие субъекты Российской Федерации проявляли позитивную активность и инициативу, компенсируя этот пробел.

Так, в Пермской области созданы персонифицированные банки данных по категориям детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, что позволило рационально использовать бюджетные средства, оказывать адресную помощь детям. Кроме этого, в области введен дифференцированный размер родительской платы за путевки в оздоровительные учреждения в зависимости от среднедушевого дохода семьи. На уровне ряда муниципальных образований разработана и внедрена система мониторинга качества услуг отдыха, оздоровления и занятости детей.

В Красноярском крае и Кемеровской области были заключены соглашения между органами исполнительной власти и ОАО «Российские железные дороги» по бесплатной перевозке железнодорожным транспортом отдельных категорий детей к месту отдыха и обратно.

В Краснодарском крае вся деятельность администрации в этом направлении осуществлялась в рамках подпрограммы «Организация отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков» краевой целевой программы «Дети Кубани на 2003-2005 годы».

Подобные программы либо соответствующие подпрограммы действуют также во многих регионах Российской Федерации.

Следует отметить, что указанные примеры позитивного решения организации отдыха детей и их оздоровления в отдельных регионах не были реализованы на федеральном уровне. Эти меры могли бы существенно повысить не только эффективность проведения оздоровительной кампании в масштабах страны, но и позволили бы более эффективно использовать государственные средства.

Несмотря на очевидную необходимость принятия и реализации соответствующей ФЦП либо подпрограммы «Организация летнего отдыха детей» в действующую ФЦП «Дети России», такой программы или подпрограммы в Российской Федерации по-прежнему нет. Хотя именно такая мера могла бы эффективно сохранять, восстанавливать, а также увеличивать резерв сети детских загородных лагерей, количество которых уменьшилось по стране за последние 15 лет почти вдвое, а по отдельным регионам в несколько раз, при этом сохранившиеся детские загородные оздоровительные учреждения имеют в основном износ более 70-90 %, а в некоторых случаях и 100 %. Своевременность, необходимость и актуальность принятия такой программы инвестиционного характера неоднократно отмечались в последние годы, однако оно не реализовано. Так, несмотря на предложения Круглого стола, проведенного в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации в 2005 году по данной проблеме, до настоящего времени Минздравсоцразвития Россия не подготовлена, а Правительством Российской Федерации не утверждена самостоятельная ФЦП, касающаяся оздоровления детей, либо не выделена соответствующая подпрограмма в действующей ФЦП «Дети России».

#### **Анализ финансирования мероприятий оздоровительной кампании детей и подростков в 2003-2005 годах**

Финансирование мероприятий оздоровительной кампании детей и подростков в 2003-2005 годах в Российской Федерации производилось из следующих источников:

- федеральный бюджет;
- региональный бюджет;
- Фонд социального страхования Российской Федерации;
- бюджеты муниципальных образований;
- другие источники (благотворительность, спонсорская помощь, средства родителей).

В соответствии с федеральными законами «О федеральном бюджете на 2003 год» и «О федеральном бюджете на 2004 год» ассигнования из федерального бюджета на мероприятия оздоровительной кампании детей и подростков предусматривались согласно функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации по разделу 18 «Социальная политика», подразделу 02 «Социальная помощь», целевой статье 445 «Прочие ведомственные расходы в области социальной политики», виду расходов 319 «Финансирование мероприятий по организации оздоровительной кампании детей и подростков» в 2003 году в сумме 1243458,0 тыс. рублей, в 2004 году - 1711775,0 тыс. рублей и по разделу 04 «Национальная оборона», подразделу 01 «Строительство и содержание Вооруженных Сил Российской Федерации», целевой статье 430 «Ведомственные расходы на здравоохранение», виду расходов 319 «Финансирование мероприятий по организации оздоровительной кампании детей и подростков» в 2003 году в сумме 75464,0 тыс. рублей, в 2004 году - 73200,1 тыс. рублей. Согласно ведомственной структуре расходов федерального

бюджета указанные средства предусматривались Минтроду России (код 148) по 18 разделу и Министерству обороны Российской Федерации (далее - Минобороны России) (код 187) по разделу 04.

Минтруд России в 2003-2004 годах устанавливал Порядок использования средств, выделенных из федерального бюджета на финансирование мероприятий по организации оздоровительной кампании детей и подростков, который определял целевое назначение, критерии и механизмы использования этих средств. Минтруд России своим письмом от 18 марта 2004 года № 1582-НМ «О финансировании детской оздоровительной кампании за счет средств федерального бюджета в 2004 году» довел до получателей средств Порядок использования средств, выделенных из федерального бюджета на финансирование мероприятий по организации оздоровительной кампании детей и подростков в 2004 году. В пункте 1.2 данного Порядка сказано, что средства федерального бюджета являются дополнительной составной частью средств, привлекаемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации для финансирования мероприятий по организации оздоровительной кампании детей и подростков в качестве социальной помощи населению, и не могут рассматриваться как основной источник покрытия расходов на отдых и оздоровление детей в регионе.

Минтруд России осуществлял финансирование мероприятий по организации оздоровительной кампании детей и подростков в пределах средств федерального бюджета, предусмотренных на эти цели, на основании государственных контрактов, заключенных Минтрудом России с органами социальной защиты населения субъектов Российской Федерации.

В результате проведенной в 2004 году административной реформы вышеуказанный Порядок претерпел существенные изменения.

В соответствии с Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2005 год» ассигнования из федерального бюджета на мероприятия оздоровительной кампании детей и подростков в 2005 году предусматривались согласно функциональной классификации расходов бюджетов Российской Федерации по разделу 07 «Образование», подразделу 07 «Молодежная политика и оздоровление детей», целевой статье 4320000 «Мероприятия по организации оздоровительной кампании детей и подростков», виду расходов 452 «Оздоровление детей и подростков» в сумме 1721150,0 тыс. рублей. Согласно ведомственной структуре расходов федерального бюджета указанные средства предусматривались Федеральному агентству по здравоохранению и социальному развитию (код 061) в сумме 1308720,0 тыс. рублей (на 23,5 % меньше финансирования 2004 года) и Минобороны России (код 187) - в сумме 412430,0 тыс. рублей (в 5,5 раза больше финансирования предыдущего года).

Такие изменения не позволили своевременно к началу оздоровительной кампании детей направить средства федерального бюджета в субъекты Российской Федерации.

Средства федерального бюджета на оздоровительную кампанию детей, финансируемую через Росздрав, были направлены в субъекты Российской Федерации после принятия правил предоставления в 2005 году из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектам Российской Федерации на возмещение части затрат, связанных с проведением оздоровительной кампании детей и подростков, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2005 года № 331.

Согласно изменениям, внесенным Федеральным законом от 4 ноября 2005 года № 141-ФЗ в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2005 год», субсидии на проведение оздоровительной кампании детей и подростков в 2005 году, выделяемые из федерального бюджета через Росздрав (код 061), предусматривались по разделу 11 «Межбюджетные трансферты», подразделу 01 «Финансовая помощь бюджетам других уровней».

Письмом Минздравсоцразвития России от 27 июня 2005 года № 254-МЗ «О совершенствовании финансирования оздоровительной кампании детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, за счет средств федерального бюджета» устанавливаются категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, нуждающихся в первоочередном оздоровлении (дети-инвалиды, беспризорные, находящиеся под опекой, пострадавшие от техногенных катастроф).

Следует отметить, что форма заявки, утвержденная Минздравсоцразвития России, изначально предусматривает содержание информации только о 5 категориях детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, не предполагая охват остальных 7 категорий, предусмотренных Законом № 124.

Приказом Минздравсоцразвития России от 29 июля 2005 года № 480 утвержден Порядок представления финансовой отчетности об использовании средств федерального бюджета, предоставленных в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение в 2005 году оздоровительной кампании детей и подростков.

Средства региональных бюджетов предусматривались на мероприятия по организации оздоровительной кампании детей и подростков в соответствии с законами о бюджетах субъектов Российской Федерации на реализацию региональных целевых программ оздоровления и отдыха детей.

Средства на мероприятия по организации оздоровительной кампании детей и подростков работающих граждан ежегодно предусматриваются в бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации (далее - ФСС России, Фонд).

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2005 года № 335-р «Об обеспечении отдыха и оздоровления детей в 2005 году» (соответствующие распоряжения были и в 2003-2004 годах) ФСС России был установлен порядок оплаты оздоровления детей застрахованных граждан с учетом сроков, возрастных категорий, стоимости и видов оздоровительных учреждений.

Как показал анализ, обязательства Фонда, как правило, выполняются полностью при соблюдении прозрачности расходования средств и отчетности документов.

Анализ информации об оздоровительной кампании детей в 2003-2005 годах, предоставленной Минздравсоцразвития России, показал следующее.

Всего на организацию и проведение детской оздоровительной кампании 2003 года в Российской Федерации из различных источников было израсходовано свыше 20 млрд. рублей, что составляет при расчете на одного ребенка в возрасте от 6 до 17 лет около 900 рублей в год. Структура финансирования, в основном, не претерпела существенных изменений по сравнению с 2002 годом. Несколько увеличилась доля средств субъектов Российской Федерации (с 21,7 до 25,5 %) и средств предприятий, учреждений и организаций (с 10,8 до 12,1 %). Доли родительских средств и средств федерального бюджета практически остались на уровне 2002 года (5 % и 7,5 %, соответственно). В то же время с 51 до 46,6 % сократилось долевое финансирование детской оздоровительной кампании за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации и с 4,2 до 3,3 % - финансирование за счет других привлеченных источников.

Основные расходы в сумме 15,9 млрд. рублей были направлены на приобретение путевок в детские оздоровительные учреждения, свыше 580 млн. рублей израсходованы на оплату проезда к местам отдыха и обратно. Остальные расходы были связаны с подготовкой лагерей к открытию и финансированием других форм отдыха и оздоровления детей и подростков.

В 2003 году Минтруд России направил на организацию оздоровительной кампании детей и подростков в субъекты Российской Федерации 1,2 млрд. рублей.

Федеральным законом «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2003 год» были предусмотрены ассигнования на оздоровление детей в размере 11,6 млрд. рублей. Все средства обязательного социального страхования, запланированные для оздоровления детей, использованы в полном объеме.

Всего на организацию отдыха, оздоровления и занятости детей в целом по стране в 2004 году было направлено свыше 26 млрд. рублей, что составило при расчете на одного ребенка в возрасте от 6 до 17 лет около 1200 рублей в год. Основным источником финансирования являлись средства Фонда социального страхования Российской Федерации. На оздоровление детей в 2004 году из средств Фонда было выделено свыше 11,6 млрд. рублей. Из федерального бюджета на организацию отдыха и оздоровление детей было выделено свыше 1,7 млрд. рублей. Кроме этого, в июле 2004 года на проведение детской оздоровительной кампании в регионы дополнительно было направлено 500 млн. рублей. За счет средств федерального бюджета в 2004 году произведена полностью или частично оплата отдыха и оздоровления свыше 900 тыс. детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Около половины всех расходов на детскую оздоровительную кампанию производилось за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, предприятий, учреждений, организаций. При этом родительская доля в оплате детского отдыха составила около 5 % от всех расходов.

В 2005 году на мероприятия, связанные с проведением детской оздоровительной кампании, было направлено в целом по стране около 30 млрд. рублей, что составило при расчете на одного ребенка в возрасте от 6 до 17 лет около 1400 рублей в год. Основная часть средств была израсходована на приобретение путевок в организации и учреждения отдыха и оздоровления. Часть средств пошла на оплату проезда детей к местам отдыха и обратно. Учитывались также расходы, связанные с подготовкой здравниц к летнему сезону, расходы на укрепление инфраструктуры лагерей, дополнительное питание, трудоустройство и другие расходы.

Следует отметить, что в 2003-2005 годах положительная динамика условно рассчитанного показателя средств, расходуемых на оздоровительную кампанию детей в Российской Федерации, на одного ребенка в возрасте от 6 до 17 лет сохраняется не только за счет увеличения финансирования, но и в связи с уменьшением численности этой категории граждан Российской Федерации.

В 2005 году средства, направленные Фондом социального страхования Российской Федерации на оздоровление детей, составили 43,7 % всех расходов на детскую оздоровительную кампанию.

При этом в 2005 году фактически в 2 раза увеличился объем средств, направляемых на детский отдых и оздоровление из бюджетов субъектов Российской Федерации. Свыше трети расходов на детский отдых и оздоровление было оплачено из бюджетов Краснодарского края и Волгоградской области.

В Астраханской области был реализован механизм выплаты дотаций областного бюджета для детей из малообеспеченных семей за путевки в загородные оздоровительные лагеря. Сумма дотации составляет до 20 % от стоимости путевки с учетом адресного подхода.

За анализируемый период сократилась доля средств местных бюджетов в общем объеме финансирования детской оздоровительной кампании.

В 2005 году средства, привлеченные на детский отдых и оздоровление за счет внебюджетных источников, уменьшились и составили всего 1,5 % от общей суммы, что является самым низким показателем за последние годы.

За счет средств подпрограммы «Профилактика безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» ФЦП «Дети России» на 2003-2006 годы производилось финансирование профильных лагерей для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, а также спортивных соревнований, которые проводились во Всероссийском детском центре «Орленок» в рамках специализированной смены для детей, нуждающихся в особой заботе государства.

Анализ информации, полученной из Минобороны России, показал следующее.

Средства федерального бюджета, выделяемые Минобороны России на мероприятия по оздоровительной кампании детей, расходовались в 2003-2004 годах на содержание ведомственных детских оздоровительных лагерей и на приобретение путевок в лагеря других ведомств, а в 2005 году, помимо указанного, и в качестве денежной компенсации оплаты стоимости путевок.

Анализ данных показывает, что финансирование за счет средств федерального бюджета, выделяемых Минобороны России на мероприятия по оздоровительной кампании детей в 2005 году, было увеличено по сравнению с 2004 годом более чем в 5 раз. Расходы на содержание детских оздоровительных лагерей Минобороны России в 2005 году увеличились на 11 % к 2003 году, а на приобретение путевок - уменьшились на 37,7 %; появились расходы на денежную компенсацию оплаты стоимости путевок, составившие 291656,0 тыс. рублей, или 70,7 % к общим затратам на мероприятия по оздоровительной кампании детей в 2005 году.

#### **Анализ финансирования оздоровительной кампании детей и использования средств в 2003-2005 годах в регионах Южного федерального округа**

В 2003-2005 годах финансирование мероприятий по оздоровлению детей в ЮФО осуществлялось за счет бюджетных средств по 3-5 ведомствам, муниципальных бюджетов (дотация на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности) и средств Фонда социального страхования Российской Федерации.

Указом Президента Республики Калмыкия от 2 апреля 2003 года № 142 была принята республиканская целевая программа «Дети Калмыкии» на 2003-2006 годы, в рамках которой государственным заказчиком-координатором подпрограммы «Организация отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков» было утверждено Министерство труда и социального развития Республики Калмыкия (далее - Минтруд Калмыкии).

Финансовые средства выделялись без учета поправочных коэффициентов на инфляционные процессы, на удорожание стоимости путевок, стоимости проезда детей в детские санаторные оздоровительные лагеря.

В результате процент оздоровления детей в лагерях всех типов от заявленной потребности составил по Республике Калмыкия в 2003 году 53,9 %, в 2004 году - 61,2 %, в 2005 году - 79,6 процента.

По данным Минтруда Калмыкии, численность детей школьного возраста в Республике составляла в 2003 году 43823 человека, в 2004 году - 40334 человека, в 2005 году - 38671 человек, в том числе нуждающихся в особой государственной поддержке в 2003 году - 41425 человек (94,5 %), в 2004 году - 36485 человек (90,5 %), в 2005 году - 35661 человека (92,2 процента).

Всего количество оздоровленных детей школьного возраста по путевкам в лагеря дневного пребывания в Республике Калмыкия составило в 2003 году 84,6 %, в 2004 году - 84,6 %, в 2005 году - 88,9 % от общего числа оздоровленных детей.

Процент охвата детей, прошедших оздоровление в лагерях различного типа в Республике Калмыкия, к численности детей школьного возраста составил в 2003 году

80,5 %, в 2004 году - 102,5 %, в 2005 году - 130,7 %, включая дневное пребывание во все каникулярные периоды года.

Всего в Республике Калмыкия в санаторных и загородных детских оздоровительных лагерях прошли оздоровление в 2003 году 5541 ребенок (15,4 % от общего числа оздоровленных детей), в 2004 году - 5717 детей (15,4 %), в 2005 году - 5081 ребенок (11,1 процента).

В 2003 году средняя стоимость путевки в загородные оздоровительные лагеря Республики Калмыкия, установленная межведомственной комиссией по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков, составляла 2650 рублей на 18 дней, в 2004 году - 3300 рублей на 21 день, в 2005 году - 3200 рублей на 18 дней.

Проведенный анализ показал, что в Астраханской области доля финансирования оздоровительной кампании детей за счет средств федерального бюджета в 2005 году уменьшилась на 4,3 процентного пункта по сравнению с 2004 годом, за счет средств областного бюджета уменьшилась на 3 процентных пункта, за счет Фонда социального страхования Российской Федерации увеличилась на 11 процентных пунктов, за счет местного бюджета уменьшилась на 3,6 процентного пункта, за счет других средств уменьшилась на 1,7 процентного пункта. Таким образом, увеличение доли финансирования за анализируемый период произошло только по средствам Фонда социального страхования Российской Федерации.

По данным Министерства социального развития и труда Астраханской области, общее количество детей в возрасте от 3 до 15 лет, проживавших на территории области, составляло в 2003 году 153537 человек, в 2004 году - 146146 человек, в 2005 году - 137905 человек.

В Астраханской области за 2003-2005 годы путевки для детей в лагеря с дневным пребыванием составляли более 3/4 от их общего количества, а в 2005 году их доля увеличилась на 6,5 процентного пункта по сравнению с 2004 годом. При этом доля путевок в санаторные и загородные детские лагеря уменьшилась на 1,4 и 5,1 процентного пункта, соответственно.

Основными критериями, по которым определялись группы детей, нуждавшихся в оздоровлении, прежде всего, являлись: состояние здоровья, принадлежность к той или иной социальной категории, материальное положение семьи.

Заявленная потребность определялась в соответствии с возможностью обеспечить полноценный отдых и оздоровление нуждающихся в них детей. Даже с учетом этого охват детей оздоровительными мероприятиями не достигает 100 %. Так, в 2003 году оздоровлено 86 % заявленного количества детей, в 2004 году - 96 %, в 2005 году - 91 процент.

Аналогичные показатели по Волгоградской области еще ниже и колеблются от 29 % в 2003 году до 66 % в 2005 году.

Следует отметить, что показатели заявленной потребности, представляемой по запросам главных распорядителей средств федерального бюджета (Минтруда России, а с 2004 года - Минздравсоцразвития России) в путевках по разным категориям детей, которые нуждаются в социальной адаптации в соответствии со статьей 1 Закона № 124, значительно ниже фактической потребности детей соответствующих категорий. Это связано, прежде всего, с отсутствием гласности и информированности населения о правовых и финансовых гарантиях летнего оздоровления детей, а также с ограниченными реальными возможностями их обеспечения в первую очередь, для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. Этот вывод основан на следующем факте: в 2004 году в 2 районах Волгоградской области (Котельниковском и Палласовском) в результате широкого оповещения населения о сборе заявлений от нуждаю-

щихся в предоставлении льготных путевок на летний отдых детей доля обеспеченности путевками по ним составила, соответственно, 30,5 и 18,5 %, в то время как официальные данные по области составили 47 процентов.

Удельный вес средств областного бюджета на финансирование летней оздоровительной кампании увеличился в 2004 году по сравнению с 2003 годом на 1,1 %, а в 2005 году по сравнению с 2004 годом - на 4,4 %. Сравнительные данные показали, что рост удельного веса расходов областного бюджета происходит при уменьшении доли средств федерального бюджета и Фонда социального страхования Российской Федерации, направляемых на эти цели.

Рост стоимости путевки ежегодно составляет около 16 %, что выше аналогичных показателей по ЮФО и уровня инфляции. В 2005 году средняя стоимость путевки в загородные оздоровительные лагеря составила по Волгоградской области 5600 рублей (по Республике Калмыкия - 3200 рублей). Как отрицательный факт следует отметить также ежегодное снижение удельного веса стоимости питания одного ребенка на 0,1 процента.

#### **Анализ результативности использования средств на мероприятия оздоровительной кампании детей и подростков в 2003-2005 годах**

Согласно ежегодному докладу Минздравсоцразвития России «Об итогах детской оздоровительной кампании», основанному на аналогичных докладах субъектов Российской Федерации, в 2005 году более 6,5 млн. детей отдохнули в загородных оздоровительных лагерях, лагерях дневного пребывания, профильных лагерях различной направленности и лагерях санаторного типа. Свыше 1,6 млн. детей провели каникулы в туристических, палаточных, передвижных лагерях. Около 600 тыс. детей поправили здоровье в санаторно-курортных учреждениях. Свыше 700 тыс. детей побывали в пансионатах, домах отдыха, здравницах семейного типа. Более 1,6 млн. детей и подростков в течение школьных каникул были трудоустроены или охвачены организованными формами трудовой занятости в ученических производственных бригадах, трудовых отрядах и других трудовых объединениях. Общая численность детей и подростков, охваченных организованными формами отдыха, оздоровления и занятости составила свыше 11 млн. человек.

Показатели, характеризующие количество оздоровительных лагерей в Российской Федерации в 2003-2005 годах, приведены в следующей таблице:

	2003 г.	2004 г.	Динамика, %	2005 г.	Динамика, %
Всего лагерей	51759	52134	+0,7	52834	+1,3
в том числе:					
загородные лагеря	3186	3076	-3,5	2893	-9,2
лагеря санаторного типа	591	584	-1,2	536	-8,2
для школьников с дневным пребыванием	35172	35771	+1,7	37067	+3,6
профильные лагеря	3438	3618	+5,2	3750	+3,6
оборонно-спортивные лагеря	352	327	-7,1	287	-12,2
оздоровительно-спортивные лагеря	1456	1245	-14,5	1376	+10,5
труда и отдыха	7386	7351	-0,5	6781	-7,8
прочие лагеря	178	162	-9,0	144	-11,2

Данные, приведенные в таблице, показывают, что наряду с уменьшением количества оздоровительных лагерей более эффективных форм оздоровления в рассматриваемом периоде происходило увеличение общего числа лагерей в основном за счет увеличения лагерей для школьников с дневным пребыванием на базе общеобразовательных школ.

Показатели, характеризующие численность детей в Российской Федерации, охваченных мероприятиями летних оздоровительных кампаний в 2003-2005 годах с разбивкой по видам оздоровительных лагерей, приведены в следующей таблице:

(тыс. чел.)

	2003 г.	2004 г.	Динамика, % к 2003 г.	2005 г.	Динамика, % к 2004 г.
Всего охвачено оздоровительной кампанией	5839,4	5596,4	-4,2	5666,8	+1,3
в том числе:					
загородные лагеря	1853,4	1755,3	-5,3	1708,9	-2,7
лагеря санаторного типа	252,7	275,8	+9,1	253,6	-8,0
для школьников с дневным пребыванием	2832,9	2727,4	-3,7	2900,6	+6,4
профильные лагеря	216,8	209,7	-3,3	223,4	+6,5
оборонно-спортивные лагеря	32,9	32,5	-1,2	24,2	-25,5
оздоровительно-спортивные лагеря	149,0	123,5	-17,1	142,3	+15,2
труда и отдыха	488,6	459,8	-5,9	401,8	-12,6
прочие лагеря	13,0	12,2	-6,2	12,1	-0,8

Данные Росстата, приведенные в таблице, показывают, что наряду с уменьшением числа оздоровленных детей более эффективными формами оздоровления в рассматриваемом периоде происходило увеличение числа детей, охваченных менее эффективными формами оздоровления в лагерях для школьников с дневным пребыванием.

Сохранение показателей по итогам лета 2005 года в Российской Федерации удалось достичь, в основном, за счет значительного увеличения по сравнению с предыдущим годом количества лагерей дневного пребывания (увеличение на 1,3 тыс.) и детей, которые провели в них школьные каникулы (увеличение на 173 тыс. человек). При этом число загородных лагерей сократилось только за один год на 183, а численность детей, отдохнувших в них, уменьшилась более чем на 46 тыс. человек.

В то же время по объективным причинам роль лагерей, организуемых на базе городских образовательных учреждений, в структуре летнего оздоровительного отдыха в последние годы заметно возросла. Однако это обусловлено их преимуществами не оздоровительного, а экономического характера: городские лагеря в 5-7 раз дешевле загородных. Кроме того, лагеря городского типа востребованы как организации, обеспечивающие досуг детей из социально неблагополучных семей и детей, по разным, в том числе экономическим, причинам оставшихся в городе.

Новое развитие в Российской Федерации получили в последние годы формы, сочетающие оздоровление и труд. Наиболее востребованными среди подростков являлись лагеря труда и отдыха.

В целях реализации мероприятий по организации временного трудоустройства несовершеннолетних граждан в возрасте от 14 до 18 лет органами службы занятости населения России только за один год было заключено более 54 тыс. договоров о совместной деятельности с предприятиями, организациями и учреждениями - соисполнителями данных мероприятий. В 2004 году органами занятости населения трудоустроены на временные работы более 1,2 млн. несовершеннолетних граждан.

Следует отметить, что отчетливо развивающаяся тенденция «реструктуризации» системы отдыха и оздоровления детей ведет к сокращению количества стационарных детских оздоровительных лагерей за счет увеличения числа «малозатратных», но наименее эффективных форм детского отдыха, а по сути происходит подмена оздоровления детей в каникулярный летний период на их занятость.

Таким образом, очевидно, что в организации летнего отдыха детей задача их оздоровления становится трудновыполнимой, теряя свое приоритетное значение.

В целом по стране и в большинстве субъектов Российской Федерации наблюдалось значительное сокращение количества детских оздоровительных лагерей различных типов и численности отдохнувших в них детей, особенно в Республике Калмыкия.

Одной из причин такого сокращения числа загородных стационарных детских оздоровительных лагерей, а также численности отдохнувших в них детей является отсут-

стве необходимых средств для поддержания их жизнедеятельности у муниципальных образований, предприятий, организаций, содержащих эти лагеря.

Несмотря на предложения в ежегодных распоряжениях Правительства Российской Федерации об организации оздоровительной кампании детей в части недопущения сокращения численности загородных детских оздоровительных лагерей, фактически за последние годы не было предпринято реальных мер в решении этого вопроса.

По данным Минздравсоцразвития России, наметилась также тенденция, когда вполне благополучные, успешно функционирующие детские оздоровительные учреждения под предлогом смены собственника искусственно банкротятся, передаются иным организациям, в результате чего детские оздоровительные лагеря перепрофилируются, продаются, а земельные участки отдаются под дачи и коттеджи.

Материальная база детских оздоровительных лагерей за последние годы практически не обновлялась и не совершенствовалась, большинство строений и сооружений пришли в негодность, износ оборудования нередко достигает 100 %. Строительство новых детских оздоровительных лагерей практически не ведется.

Эти процессы усугубляются инфляцией, сопровождающейся постоянным ростом цен на продукты питания, энергоносители и услуги, а также увеличением арендной платы за землю, что приводит к удорожанию стоимости путевок, сокращению количества оздоровленных детей и, в конечном счете, ставит на грань выживания многие загородные детские оздоровительные лагеря.

Необходимо отметить отсутствие в Российской Федерации единого реестра (банка данных) учета категорий детей, нуждающихся в социальной адаптации, предусмотренной требованиями статьи 1 Закона № 124, и объективно имеющих право получить льготную или бесплатную путевку в нескольких учреждениях, участвующих в проведении оздоровительной кампании детей. С учетом этого действующий порядок обеспечения льготными путевками во время оздоровительной кампании детей не позволяет оздоровить все категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которым это оздоровление гарантировано в качестве меры социального обеспечения, и не исключает социально несправедливого предоставления путевок из различных источников одним и тем же лицам.

До настоящего времени расчет потребности в путевках с учетом статистических данных по всем категориям детей не ведется, так как в форме заявки, утвержденной Минздравсоцразвития России, такая позиция не предусмотрена.

Отчетные данные регионов не отражают истинной картины по персонифицированному количеству детей, охваченных оздоровительной кампанией по всем категориям детей, предусмотренным вышеуказанной статьей. Реальная картина по охвату детей оздоровительной кампанией в России и по регионам отсутствует. Наглядной иллюстрацией этого служит факт того, что в Республике Калмыкия процент охвата детей, прошедших оздоровление в лагерях различного типа, к численности детей школьного возраста составил в 2004 году 102,5 %, в 2005 году - 130,7 %, включая оздоровление в лагерях дневного пребывания одних и тех же детей по несколько раз в году.

Анализ структуры оздоровительной кампании в Республике Калмыкия показал, что путевки в загородные детские оздоровительные лагеря и санатории составили в 2003 году - 3,7 % от общего количества путевок, в 2004 году - 5,6 %, в 2005 году - 2,8 процента.

За счет страховых взносов Региональное отделение Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Калмыкия (далее - Региональное отделение ФСС) приобрело путевки в загородные детские оздоровительные лагеря и санатории,

которые составили в 2003 году 19,9 % от общего количества путевок, в 2004 году - 20,4 %, в 2005 году - 13,7 процента.

Отсутствие единого реестра нуждающихся и оздоровленных детей по категориям и возрастному цензу, а также координации в планировании их потребности, не исключает возможность двойного финансирования и двойного учета одних и тех же детей.

Анализ организации и реализации мероприятий оздоровительной кампании в Республике Калмыкия показал, что, несмотря на высокую результативность санаторного оздоровления, происходило снижение удельного веса охвата детей этим видом лечения в 2005 году. В 2003 году средняя стоимость путевки в загородные оздоровительные лагеря Республики Калмыкия, установленная межведомственной комиссией по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков, составляла 2650 рублей на 18 дней, в 2004 году - 3300 рублей на 21 день, в 2005 году - 3200 рублей на 18 дней.

В детских оздоровительных лагерях дневного пребывания и летних оздоровительных площадках прошли оздоровление в 2003 году 84,6 % от общего числа всех оздоровленных детей, в 2004 году - 84,6 %, в 2005 году - 88,9 процента.

В 2005 году в Республике Калмыкия функционировало 170 лагерей дневного пребывания, что на 26 больше, чем в 2004 году (144 лагеря).

Проведенный анализ деятельности Регионального отделения ФСС показал, что в структуре расходов по статье «Оздоровление детей» до 40 % средств направлялось на оплату стоимости набора продуктов питания для детей в лагерях с дневным пребыванием. В Минтруде Калмыкии расходы на финансирование указанного вида отдыха и оздоровления детей превышали 70 процентов.

Проведенный анализ показал, что в Астраханской области наблюдается тенденция увеличения числа малозатратных мероприятий оздоровительной кампании детей, которые малоэффективны в плане оздоровления. Такие формы отдыха и занятости как лагеря с дневным пребыванием, туристические походы, занятость и прочие составили в 2003 году 76,9 % к общему показателю, в 2004 году - 81,6 %, в 2005 году - 83,6 %. Число загородных здравниц Астраханской области в 2005 году уменьшилось по сравнению с 2003 годом на 31 %, число оздоровленных в них детей уменьшилось на 21,7 процента.

Следует отметить, что отчетные данные ежегодных результатов оздоровления не отражают персональное количество детей, охваченных оздоровительной кампанией, а являются численными годовыми показателями, учитывающими одних и тех же детей по многим формам отдыха и оздоровления в период четырех школьных каникул. Реальная картина персонального охвата детей оздоровительной кампанией в области отсутствует.

В Астраханской области отмечается снижение количества загородных оздоровительных лагерей и, соответственно, оздоровленных в них детей. Так, в 2001 году функционировало 16 лагерей, в которых оздоровлено 12229 детей, в 2005 году работало 9 здравниц, оздоровлено 6524 ребенка.

Общее число детей, охваченных организованным отдыхом с обеспечением питанием, составило в 2004 году по Волгоградской области 125200 детей, из них 53,6 % - школьники (в 2003 году - 51,4 %). Всеми формами летнего отдыха охвачено 212613 человек, что составило 91,1 % от общего числа школьников.

Всеми формами оздоровления в 2005 году было охвачено 201293 ребенка и подростка, из числа которых 92,3 % школьного возраста. Оздоровлено с обеспечением питанием 125508 детей и подростков, из числа которых 57,5 % школьного возраста.

Таким образом, при общем снижении числа детей, охваченных организованным отдыхом, в Волгоградской области отмечается рост числа детей, направленных в летние

детские оздоровительные учреждения (на 1,3 % в 2004 году по сравнению с 2003 годом и на 2,9 % в 2005 году по сравнению с 2004 годом). При этом ежегодно сокращается число детей, направленных в санаторные лагеря.

Как показала проверка использования средств федерального бюджета, выделенных Комитету по делам молодежи администрации Волгоградской области на мероприятия оздоровительной кампании детей и подростков в 2005 году, проведенная в рамках экспертно-аналитического мероприятия Счетной палатой Российской Федерации совместно с Контрольно-счетной палатой Волгоградской области, неправомерное смешение возрастных категорий детей и молодых граждан приводит к организационной неразберихе при проведении отдыха и оздоровления отдельных категорий детей, неэффективному и незаконному использованию средств, предусмотренных для их оздоровления.

При этом количество детей, охваченных оздоровлением, составило: детей-инвалидов - 3,6 %; детей, оставшихся без попечения родителей, - 7,8 %; детей, находящихся в социально опасном положении, т. е. беспризорных и безнадзорных, - 2,4 % от общей численности несовершеннолетних детей указанных категорий (согласно данным Паспорта семейно-демографических показателей Волгоградской области за 2005 год). В то же время Минздравсоцразвития России предусматривало за выделенные средства федерального бюджета оздоровить более 50-60 % указанных категорий детей.

Согласно информации, полученной из Республики Адыгея, объем средств, выделяемых из республиканского бюджета на эти цели, уже несколько лет не индексируется и остается на прежнем уровне (11 млн. рублей). В результате в 2006 году ожидается уменьшение количества оздоравливаемых детей.

Вместе с тем в Республике Адыгея около 80 % детей школьного возраста нуждаются в оздоровлении, а 60 % из них проживают в семьях с доходами ниже прожиточного минимума. При этом в состав потребительской корзины для определения прожиточного минимума не входит оздоровление детей.

Согласно информации, полученной из Республики Дагестан, за период с 2003 по 2005 год количество оздоровленных детей увеличилось с 66 до 82 тыс. детей. Однако охват детей и подростков отдыхом и оздоровлением в Республике Дагестан составляет не более 20 % от общей численности детей и подростков в возрасте от 7 до 15 лет.

Увеличение числа оздоровленных детей удалось достичь в этом регионе только за счет увеличения ассигнований ФСС России. Объемы финансирования из федерального бюджета в 2005 году по сравнению с 2004 годом сократились более чем на 14 млн. рублей, а объемы финансирования из республиканского бюджета остаются неизменными на протяжении последних 6 лет. На фоне ежегодного увеличения стоимости путевок в детские оздоровительные лагеря количество детей, оздоравливаемых за счет средств федерального и республиканского бюджетов, сократилось почти в 2 раза.

Как и в других регионах ЮФО материально-техническая база подавляющего количества детских оздоровительных лагерей Республики Дагестан создавалась в 60-70 годы прошлого столетия. В процессе длительной эксплуатации основных фондов материальная база физически и морально устарела.

Согласно информации, полученной из Ставропольского края, самой массовой формой организации летнего отдыха, по-прежнему, остаются лагеря с дневным пребыванием детей.

В летний период специализировались на организации детского отдыха в 2003 году 20 санаториев, в 2004 году - 27 санаториев, в 2005 году - 30 санаториев.

Подавляющее большинство оздоровительных лагерей (особенно загородных) нуждаются в обновлении материально-технической базы, а местные бюджеты не в состоянии выделить достаточно средств на ее укрепление.

Согласно информации, полученной из Ростовской области, ежегодно на территории области работает более 850 оздоровительных учреждений различных типов (в 2003 году - 804, в 2004 году - 856, в 2005 году - 863), из них основное количество - лагеря с дневным пребыванием, организованные при общеобразовательных учреждениях. Кроме того, в Ростовской области действуют 5 детских санаториев, 10 санаторно-оздоровительных учреждений, 3 базы отдыха для родителей с детьми, спортивно-оздоровительные лагеря и лагеря труда и отдыха.

Недостатки и несовершенство организации оздоровительной кампании детей и порядка ее финансирования из средств федерального бюджета привели в ряде субъектов ЮФО к нарушению использования этих средств.

Так, в Комитете по делам молодежи администрации Волгоградской области допущено нарушение статей 69, 71 и 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статьи 527 Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 6 мая 1999 года № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» и Закона Волгоградской области от 28 января 2003 года № 784-ОД «О поставках продукции для государственных нужд Волгоградской области» в части отсутствия конкурсов на размещение государственного заказа на услуги детских оздоровительных учреждений из средств федерального бюджета.

Допущено ненадлежащее оформление бухгалтерских документов, подтверждающих факты оказания услуг, что явилось нарушением статьи 9 Федерального закона от 21 ноября 1996 года № 129-ФЗ «О бухгалтерском учете» и привело к неэффективному использованию бюджетных средств (нарушение статей 34, 163 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

### **Выводы**

**1.** В сфере обеспечения оздоровительной кампании детей и подростков действующее законодательство Российской Федерации базируется на ряде основополагающих норм международного права (Декларация прав ребенка и Конвенция о правах ребенка), Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, вместе с тем в нем имеются существенные противоречия, пробелы и недостатки.

**2.** До настоящего времени в Российской Федерации отсутствует единый федеральный орган, ответственный за определение государственной политики в сфере защиты детства, семьи и реализации положений Конвенции о правах ребенка, создание которого рекомендовано сороковой сессией Комитета ООН по правам ребенка (сентябрь 2005 года), рассмотревшего доклад о выполнении Российской Федерацией указанной Конвенции. Кроме того, по результатам этого рассмотрения Комитетом вынесены другие заключительные замечания и рекомендации для исполнения Российской Федерацией, в том числе: об обеспечении прав детей-инвалидов на реабилитацию и образование; о постепенном отказе от содержания детей-сирот в учреждениях; о развитии института уполномоченных по правам ребенка и системы общественного контроля за соблюдением прав детей; о создании механизмов привлечения гражданских инициатив к работе в интересах детей.

**3.** Часть рекомендаций указанного Комитета ООН уже нашла свое отражение в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2006 года, где особое внимание уделено вопросам детства, в частности, воспита-

нию и оздоровлению сирот, детей-инвалидов и детей, оставшихся без попечения родителей. Именно по этим категориям детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, выявлены серьезные недостатки в обеспечении их оздоровлением, как мерой социальной поддержки.

4. В Федеральном законе «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», являющимся основополагающим нормативным актом, устанавливающим основные гарантии прав и законных интересов ребенка во всех сферах его жизни, в том числе в детском отдыхе и оздоровлении, а также в иных нормативных правовых актах Российской Федерации отсутствует четкость применяемой терминологии по оздоровлению детей.

В указанном Законе и иных нормативных правовых актах Российской Федерации употребляются понятия «отдых» и «оздоровление». В правоприменительной практике термин «оздоровление» не всегда четко отличается от понятия «лечение», особенно когда это касается оздоровления в период летних каникул отдельных категорий детей в санаторных лагерях и в санаториях. В бюджетной классификации и ежегодных распоряжениях Правительства Российской Федерации по обеспечению отдыха и оздоровления детей, употребляется иное понятие - «оздоровительная кампания детей и подростков».

5. В положениях о Минздравсоцразвития России и Росздраве функции по организации и координации детского отдыха и оздоровления отсутствуют. До проведения административной реформы 2004 года данная функция была предусмотрена подпунктом 69 пункта 6 Положения о Минтруде России. Ненадежность Минздравсоцразвития России и Росздрава данной функцией явилась одной из причин отсутствия четкой координации и надлежащего правового регулирования обеспечения государственной социальной политики в интересах детей в части их оздоровления.

6. В нарушение статьи 22 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в 2005 году Правительством Российской Федерации не подготовлен ежегодный государственный доклад о положении детей в Российской Федерации. При этом в Правилах разработки государственного доклада, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 2 ноября 2000 года № 839, регламентирующих перечень необходимых для освещения в докладе вопросов, не содержатся вопросы, касающиеся летнего отдыха и оздоровления детей.

7. Законодательство Российской Федерации по осуществлению гарантий прав ребенка на отдых и оздоровление не обеспечивает в полной мере оздоровление детей, в том числе обязательное оздоровление детей, находящихся в трудной жизненной ситуации. В результате не в полной мере соблюдается статья 31 международной Конвенции о правах ребенка, в которой предусмотрено право на предоставление равных возможностей для отдыха, несмотря на то, что в преамбуле и статье 4 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» провозглашен приоритет государственной политики в интересах детей.

8. В целях сохранения и развития системы детского отдыха и оздоровления, а также устранения несовершенства и противоречивости нормативных актов федерального уровня в некоторых субъектах Российской Федерации приняты законы об организации отдыха, оздоровления и занятости детей. Эти нормативные акты закрепляют и конкретизируют гарантии прав детей на отдых. Аналогичного закона на федеральном уровне в России нет.

9. Некорректность использования противоречивой правовой терминологии, не соответствующей общепринятым определениям международного и национального законодательства, в практической деятельности не позволяет эффективно реализовать социальную политику в вопросах обеспечения отдыха и оздоровления детей.

В законодательных актах Российской Федерации отсутствует четкое разграничение и единообразие в применяемой терминологии по видам лагерей и предельному возрасту детей, которым государство предоставляет возможность оздоровления (14, 15 и 18 лет), а также нет определения понятий «подросток», «молодежь» и т. д.

10. В законодательстве субъектов Российской Федерации также отмечается противоречивость и несоответствие нормативным актам федерального уровня.

10.1. Закон Волгоградской области от 22 июня 2001 года № 552-ОД «О государственной молодежной политике в Волгоградской области» в части возрастного диапазона молодежи противоречит действующему федеральному законодательству, так как относит детей от 14 до 18 лет к категории молодежи, т. е. молодых граждан. Согласно статье 60 Конституции Российской Федерации, статье 21 Гражданского кодекса Российской Федерации, статье 54 Семейного кодекса Российской Федерации, статье 1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» и статье 4 Федерального закона от 28 июня 1995 года № 98-ФЗ «О государственной поддержке молодежных и детских общественных объединений» к детям относятся граждане в возрасте до 18 лет, а к молодежи - граждане в возрасте от 18 до 30 лет. Кроме того, статьей 1 международной Конвенции о правах ребенка (1989 года), участником которой является Российская Федерация, также определен возраст ребенка до 18 лет (совершеннолетия). А согласно пункту 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации международные договоры являются частью правовой системы Российской Федерации.

Аналогичное несоответствие присутствует и в нормативных актах Республики Калмыкия и Астраханской области, где приняты целевые программы по организации отдыха и оздоровления детей, подростков и молодежи, хотя все нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие организацию отдыха и оздоровления детей и подростков, не предусматривают оздоровления молодежи.

Неправомерное смешение возрастных категорий детей и молодых граждан приводит к организационной неразберихе при проведении отдыха и оздоровления отдельных категорий детей, распылению средств, предусмотренных для их оздоровления. При этом не обеспечивается гарантированная действующим законодательством социальная поддержка детей в рамках оздоровительной кампании.

Так, в Волгоградской области в 2005 году охват оздоровлением детей, которым действующим законодательством гарантировано оздоровление в качестве меры социального обеспечения за счет бюджетных средств, оказался низким. Количество детей, охваченных оздоровлением, составило: детей-инвалидов - 3,6 % от общего количества детей данной категории; детей, оставшихся без попечения родителей, - 7,8 %; детей, находящихся в социально опасном положении, т. е. беспризорных и безнадзорных, - 2,4 %. В то же время Минздравсоцразвития России предусматривало за выделенные средства федерального бюджета оздоровить более 50-60 % указанных категорий детей.

10.2. Закон Волгоградской области от 23 декабря 1996 года № 94-ОД «О социальной поддержке детей, оставшихся без попечения родителей» необоснованно ограничил виды социальной поддержки, предусмотренные Федеральным законом от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-

сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» в рамках летнего отдыха и оздоровления таких детей.

Аналогичные несоответствия федеральному законодательству установлены в Республике Калмыкия и других субъектах Российской Федерации.

**10.3.** Употребляемые в региональных программах названия видов лагерей (детские лагеря, профильные смены для детей, палаточные лагеря и т. д.), в которые могут предоставляться путевки детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, не соответствуют по видам лагерей применяемой федеральным законодательством терминологии.

Применение терминологии, допускающей различное толкование, противоречащее друг другу, не способствует эффективному использованию государственных средств, а также эффективному осуществлению расходных обязательств Российской Федерации и ее субъектов, что приводит к снижению эффективности финансового контроля за расходованием бюджетных средств, направленных на отдых и оздоровление детей.

**11.** Правительством Российской Федерации до настоящего времени не рассмотрены предложения Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по принятию федеральной целевой программы либо соответствующей подпрограммы в действующей ФЦП «Дети России» по оздоровлению и отдыху детей в целях восстановления и развития материальной базы детских оздоровительных учреждений.

**12.** В Российской Федерации практически во всех регионах (исключением является Пермская область) не ведется единый реестр (банк данных) по 12 категориям детей, нуждающихся в социальной адаптации, предусмотренной требованиями статьи 1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации». В результате действующий порядок обеспечения льготными путевками во время оздоровительной кампании детей не позволяет полностью охватить оздоровлением детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, которым это оздоровление гарантировано в качестве меры социального обеспечения. При этом не исключается возможность двойного финансирования и двойного учета одних и тех же детей, получивших оздоровление за счет различных источников государственных средств.

До настоящего времени расчет потребности в путевках с учетом статистических данных по всем категориям детей не ведется, так как в форме заявки, утвержденной Минздравсоцразвития России, такая позиция не предусмотрена.

Отчетные данные регионов не отражают истинной картины по персонифицированному количеству детей, охваченных оздоровительной кампанией по всем категориям детей, предусмотренным вышеуказанной статьей. Реальная картина по охвату детей оздоровительной кампанией в России и по регионам отсутствует. Наглядной иллюстрацией служит факт того, что в Республике Калмыкия процент охвата детей, прошедших оздоровление в лагерях различного типа к численности детей школьного возраста составил в 2004 году 102,5 %, в 2005 году - 130,7 %, включая оздоровление в лагерях дневного пребывания одних и тех же детей по несколько раз в году.

**13.** В 2003-2005 годах в субъектах ЮФО Российской Федерации заявки на финансирование оздоровительной кампании детей составлялись, исходя из суммы финансовых средств, выделенных из федерального бюджета в предшествующем году. Финансирование осуществлялось без учета поправочных коэффициентов на инфляционные процессы, на удорожание стоимости путевок, стоимости питания и проезда детей в дет-

ские оздоровительные лагеря, что привело к снижению численности оздоровленных детей, нуждавшихся в особой поддержке государства.

**14.** В регионах Южного федерального округа в 2003-2005 годах отмечаются недостаточная координация и снижение эффективности использования государственных средств, направленных на оздоровительную кампанию детей, так как финансирование осуществлялось по 3-5 ведомствам и через региональные отделения ФСС.

**15.** В целом по России в 2003-2005 годах отмечалось уменьшение финансирования оздоровительной кампании детей за счет федерального бюджета. Рост финансирования детского оздоровления за указанный период обеспечен в основном за счет средств Фонда социального страхования Российской Федерации.

Так, в Астраханской области доля финансирования оздоровительной кампании детей за счет средств федерального бюджета в 2005 году уменьшилась на 4,3 процентного пункта по сравнению с 2004 годом, за счет средств областного бюджета уменьшилась на 3 процентных пункта, за счет местного бюджета уменьшилась на 3,6 процентного пункта, за счет других средств уменьшилась на 1,7 процентного пункта, за счет Фонда социального страхования Российской Федерации увеличилась на 11 процентных пунктов.

**16.** В 2003-2005 годах Минздравсоцразвитием России не разработаны критерии формирования стоимости путевок в детские загородные оздоровительные лагеря. Только в регионах ЮФО в 2005 году средняя стоимость колебалась от 3,2 тыс. рублей в Республике Калмыкия до 5,6 тыс. рублей в Волгоградской области.

**17.** Осуществляемая «реструктуризация» системы отдыха и оздоровления детей ведет к сокращению количества стационарных детских оздоровительных лагерей за счет увеличения числа «малозатратных» форм детского отдыха. По итогам летней оздоровительной кампании детей 2005 года в Российской Федерации удалось сохранить показатели, достигнутые в 2004 году, в основном, за счет увеличения лагерей дневного пребывания на 1,3 тысячи, при этом число загородных лагерей сократилось на 183 единицы. Такая тенденция увеличения малозатратных форм оздоровительной кампании детей, как лагеря дневного пребывания, которые малоэффективны в плане оздоровления, а выполняют в основном функцию занятости детей, наблюдается в последние годы практически во всех регионах Российской Федерации. Так, указанные формы отдыха составили к общему показателю в Астраханской области и Республике Калмыкия в 2003 году 76,9 % и 84,6 %, в 2004 году - 81,6 % и 84,6 %, в 2005 году - 83,6 % и 88,9 %, соответственно.

**18.** Исполнительными органами власти в субъектах ЮФО в 2003-2005 годах не исполнялись предложения ежегодных распоряжений Правительства Российской Федерации об организации оздоровительной кампании детей в части недопущения сокращения численности загородных детских оздоровительных лагерей.

**18.1.** В целом по Российской Федерации количество загородных стационарных детских оздоровительных лагерей в 2005 году уменьшилось на 9,2 % по сравнению с предыдущим годом. Как следствие, численность отдохнувших в них детей также сократилась.

В Республике Калмыкия в санаторных и загородных детских оздоровительных лагерях прошли оздоровление в 2003 и 2004 годах 15,4 % от общего числа оздоровленных детей, в 2005 году - 11,1 %. Имеющиеся мощности лагерей обеспечили в 2005 году только 8,5 % детей в возрасте от 7 до 15 лет, нуждающихся в особой государственной поддержке.

В Астраханской области в 2001 году функционировало 16 лагерей, в 2002 году - 15, в 2003 году - 13, в 2004 году - 9 лагерей. В 2005 году работали 9 здравниц. Таким образом, количество загородных лагерей Астраханской области в 2005 году уменьшилось по сравнению с 2003 годом на 31 %, число оздоровленных в них детей уменьшилось на 21,7 процента.

**18.2.** Материальная база многих загородных детских оздоровительных лагерей за последние годы не обновлялась и не совершенствовалась, большинство построек и сооружений пришли в негодность, износ оборудования нередко достигает 100 %. Строительство новых детских оздоровительных лагерей в 2003-2005 годах практически не велось. В связи с увеличением налогового бремени на учреждения и отсутствием налоговых льгот для балансодержателей не обеспечена инвестиционная привлекательность инфраструктуры организации оздоровительного отдыха и оздоровления детей.

**19.** До настоящего времени отсутствуют Государственные стандарты услуг, предоставляемых детям в учреждениях отдыха и оздоровления детей, не разработаны критерии оценки эффективности организации отдыха и оздоровления детей. Нормативная правовая база, регулирующая организацию различных типов детских оздоровительных лагерей, устарела. Положение о санаторном оздоровительном лагере круглогодичного действия не утверждено, а положение о загородном оздоровительном лагере утверждено постановлением Секретариата ВЦСПС от 11 мая 1990 года № 7-21 и не отражает изменения, произошедшие с собственниками и учредителями этих лагерей.

**20.** В Санитарных правилах и нормах Российской Федерации не предусмотрены нормы питания и обеспечения медикаментами детей-инвалидов при организации их оздоровления на базе детских загородных лагерей.

### **Предложения**

**1.** В целях совершенствования нормативно-правовой базы, обеспечивающей отдых и оздоровление детей, Правительству Российской Федерации предлагается:

- инициировать приведение в соответствие с основополагающими нормами международных договоров и Конституции Российской Федерации терминологии, применяемой в нормативных правовых актах Российской Федерации, и дополнить действующее законодательство недостающими понятиями и определениями (подросток, молодежь, оздоровительная кампания, виды лагерей и др.);

- сформировать нормативно-правовую базу деятельности учреждений детского отдыха и оздоровления, в том числе для различных типов детских оздоровительных лагерей, в соответствии с разграничениями предметов ведения и полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации, налоговым законодательством, земельным законодательством и другими нормативными правовыми актами;

- рассмотреть вопрос о принятии федеральной целевой программы либо соответствующей подпрограммы действующей ФЦП «Дети России» по оздоровлению и отдыху детей;

- рассмотреть возможность увеличения финансовой поддержки детского отдыха и оздоровления за счет средств федерального бюджета;

- предусмотреть в положениях о Минздравсоцразвития России и Росздраве функции по организации и координации детского отдыха и оздоровления;

- предусмотреть в перечне вопросов для ежегодного государственного доклада о положении детей в Российской Федерации вопрос о результатах летнего отдыха и оздоровления детей в Российской Федерации;

- предусмотреть разграничение возрастных категорий детей, оздоравливаемых в различных типах лагерей.

**2.** В целях эффективного планирования, координации деятельности по проведению детской оздоровительной кампании, повышения ее результативности и более полного охвата оздоровлением всех категорий нуждающихся детей Минздравсоцразвития России предлагается осуществить:

- создание федерального реестра (банка данных) по 12 категориям детей, нуждающихся в социальной адаптации в соответствии со статьей 1 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», и региональных реестров детей, охваченных оздоровительной кампанией;

- создание федерального реестра организаций и учреждений отдыха и оздоровления детей;

- развитие форм и методов работы по организации отдыха и оздоровления детей-инвалидов;

- разработку Государственных стандартов по предоставлению услуг в сфере отдыха и оздоровления детей;

- разработку критериев оценки эффективности услуг в сфере отдыха и оздоровления детей;

- разработку критериев формирования стоимости путевок в детские загородные оздоровительные лагеря;

- формирование постоянно действующих органов межведомственной координации деятельности различных участников процесса, предоставляющих услуги по отдыху и оздоровлению детей, активно включая в него представителей общественных организаций и коммерческих структур;

- информационную поддержку детских оздоровительных лагерей, включая создание сетевой открытой информационной и консалтинговой службы в системе отдыха и оздоровления детей с целью информирования всех групп населения и производителей услуг о видах, месте, форме и цене услуг.

**3.** В целях развития материально-технической базы отдыха и оздоровления детей, находящейся в государственной и муниципальной собственности, Минздравсоцразвития России предлагается разработать меры по улучшению координации организационного и финансового обеспечения функционирования системы и повышения инвестиционной привлекательности учреждений отдыха и оздоровления детей.

**4.** Минздравсоцразвития России предлагается организовать мониторинг системы отдыха и оздоровления в регионах с использованием оценки ее эффективности, отражающей:

- категории и численность оздоровленных детей, возрастную структуру детского населения, стоимость путевки;

- соответствие базы (зданий, сооружений) детского загородного оздоровительного центра (лагеря, санаторного учреждения) санитарным, противопожарным, техническим нормам безопасности; наличие условий для занятия спортом и физкультурой, для проведения культурных мероприятий, медицинское обслуживание; выполнение натуральных норм питания и основ рационального питания; наличие детской заболеваемости, травматизма, смертности; информированности населения об услугах, предоставляемых детскими оздоровительными учреждениями;

- уровень подготовленности кадров: организацию работы по обучению педагогических кадров и укомплектованность кадрами;

- организацию воспитательно-образовательного процесса; уровень оздоровительной работы.

**5.** Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации предлагается принять меры по:

- разработке условий для развития организаций отдыха и оздоровления детей всех форм собственности;

- обеспечению диверсификации сети загородных оздоровительных лагерей, включая возможность круглогодичного использования ее не только для детей, но и для семей с детьми;

- организации каникулярного отдыха школьников старшего возраста путем создания специализированных лагерей, целевых смен, предусматривающих трудовую занятость этой категории детей;

- определению единого уполномоченного органа, обеспечивающего организацию отдыха и оздоровления детей, в том числе детей, нуждающихся в особой поддержке государства, за счет средств федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации;

- увеличению финансовой поддержки детского отдыха и оздоровления за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации;

- обеспечению социальной дифференцированности и адресности системы отдыха и оздоровления;

- расширению возможностей для отдыха и оздоровления детей из семей среднего достатка;

- возобновлению педпрактики студентов профильных образовательных учреждений высшего и среднего звена в загородных детских оздоровительных лагерях;

- созданию современной системы кадрового обеспечения сферы детского отдыха, оздоровления и занятости, внедрению современного менеджмента в обеспечение деятельности организаций отдыха и оздоровления детей;

- разработке и оказанию содействия в реализации межмуниципальных программ отдыха и оздоровления детей, включая оказание методической помощи органам местного самоуправления.

**Аудитор Счетной палаты  
Российской Федерации**

**С. А. АГАПЦОВ**