УДК 94(470)

ДЕТСКИЕ ЗАГОРОДНЫЕ ОЗДОРОВИТЕЛЬНЫЕ ЛАГЕРЯ НА УРАЛЕ В ПОСТСОВЕТСКОЕ ВРЕМЯ: ПРОБЛЕМА ВЫЖИВАНИЯ

Смирнов Геннадий Сергеевич,
Российская академия
народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации,
Челябинский филиал,
кандидат исторических наук, доцент,
г. Челябинск, Россия.
E-mail: aandg@inbox.ru

Аннотация
Статья посвящена проблеме прогрессирующего сокращения возможности получения российскими детьми и подростками полноценного летнего оздоровительного отдыха. Показаны роль в этом процессе перехода к рыночным механизмам реализации государственной социальной политики, конкретные формы и механизмы этого сокращения.

Ключевые понятия:
Урал, детские оздоровительные учреждения, структура ДОУ, загородные лагеря, проблема сохранения, качество отдыха, лагеря дневного пребывания, реструктуризация, малозатратные формы отдыха.

Начатое с 1990-х годов системное реформирование социальных и экономических отношений коренным образом изменило как цели и принципы социальной политики, так и реальные возможности её реализации. Эти изменения коснулись и детского оздоровительного отдыха, который традиционно считается одним из важнейших направлений охраны детства.

В условиях прогрессирующего ухудшения состояния здоровья детей и подростков в России важную профилактическую и оздоровительную функцию выполняют детские оздоровительные учреждения (ДОУ).

Существовавшая до 1991 г. система организации детского отдыха характеризовалась доступностью. Это обеспечивалось разветвленной сетью ДОУ, среди которых большую долю составляли эффективные загородные оздоровительные лагеря, и малыми затратами родителей на пребывание в них детей. Финансирование отдыха осуществлялось профсоюзами, содержание лагерей было возложено на хозяйствующие субъекты.

После приватизации и появления у предприятий и организаций полномочий по самостоятельному определению порядка использования собственных средств, а также утраты профессиональными союзами ряда функций оплата отдыха и оздоровления детей стала производиться за счет средств государственных и муниципальных бюджетов, а также средств региональных отделений Фонда социального страхования РФ. Кроме того, часть средств стала на добровольной основе поступать от работодателей, а также от родителей в виде платы за путевки.

Эта система финансирования, подвергшись некоторым изменениям, существует до настоящего времени. При этом возник и стал усиливаться ряд негативных тенденций: сокращение традиционных форм отдыха (загородные детские лагеря предприятий, поездки учащихся за пределы региона во всероссийские и ведомственные здравницы); утрата органами государственного управления эффективных методов управления в социальной сфере; резкое сокращение финансовых возможностей государства и населения при росте численности детей и подростков, нуждающихся в усиленном оздоровлении и отдыхе; сохранение гарантированного получения оздоровительных услуг только отдельным категориям детей, находящихся в трудной жизненной ситуации.

Тенденция к сокращению учреждений, организующих отдых детей и их оздоровление, привела к стихийным негативным проявлениям в подростковой и молодежной среде: безнадзорности, росту преступности и заболеваемости, резко увеличивающимся в каникулярный период года.

В этих условиях одной из важнейших проблем стало сохранение и укрепление материальной базы детского оздоровительного отдыха.

Проблема сохранения загородных лагерей и баз отдыха особо остро встала в областях промышленного Урала, где практически все они состояли на балансе и финансировались крупными производственными предприятиями, резко сократившими свои социальные расходы.

Так, в Свердловской обл. в начале 1990-х годов ситуация обострилась настолько, что потребовалось особое постановление главы администрации области, потребовавшее, чтобы приватизация детских дач и лагерей, находящихся на балансе предприятий федеральной и государственной собственности, осуществлялась исключительно с согласия правительства области [9]. При этом были приняты меры по передаче ДОУ приватизируемых предприятий в муниципальную собственность. Только в 1994 г. «в целях сохранения базы загородных лагерей» муниципальными стали лагеря в городах Тавде, Н-Туре, Серове, Алапаевске, Березовском [10].

Передача в муниципальную собственность хотя временно и уберегала ДОУ от перепрофилирования, не решала проблемы их содержания. Если в 1994 г. загородных лагерей в области было открыто 164 [8], то в 2000 г. – только 143. Особенно тяжелым стал 1995 г., когда было открыто всего 132 загородных ДОУ.

Четко выраженная тенденция к сокращению числа загородных лагерей в Свердловской обл. прослеживалась и в последующие годы. Только за семилетие (2001–2007) безвозвратно закрылись 35 учреждений, в результате чего на всю крупнейшую в регионе область к 2008 г. осталось лишь 110 загородных лагерей (из них только 51 муниципальный), а два года спустя их число сократилось до 88, но принять школьников смогли лишь 83. Их доля в общем числе ДОУ области составила всего 9,1%.

Но и сохранившиеся загородные ДОУ создавали массу проблем: новых лагерей практически не строилось, а старые ветшали и приходили в негодность. Содержать их в функциональном состоянии становилось всё труднее и дороже. Из указанных выше 110 объектов 4 были построены в 1940-е годы, 8 – в 50-е, 30 – в 60-е, 39 – в 70-е, 24 – в 80-е и лишь 5 – после 1990 г. За последнее десятилетие капитально отремонтированы и восстановлены лишь 12 загородных стационарных оздоровительных лагерей, зато на проведение ежегодного косметического ремонта и выполнение предписаний надзорных органов ежегодно затрачивались значительные средства. При этом часть загородных лагерей функционировала неэффективно, организуя отдых детей в одну-две смены, или вообще не открываясь.

Постоянно сохранялась угроза ликвидации или перепрофилирования и других ДОУ – пансионатов, баз отдыха, туристических баз, не приносящих учредителям материальной прибыли.

Особенно быстрыми темпами тенденция к сокращению загородных ДОУ стала просматриваться после того, как в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация отдыха детей в каникулярное время была отнесена к вопросам местного значения. В 2007 г. в Свердловской обл. было закрыто сразу 7 загородных лагерей [10].

В том же 2007 г. из 2085 ДОУ разных типов 1397 (67%) являлись малозатратными лагерями дневного пребывания с укороченным сроком оздоровления. Весь прирост численности отдохнувших за лето детей приходился именно на них.

Общая картина финансирования летней оздоровительной кампании (на примере 2000 г.) показывает, что после Фонда социального страхования, выделявшего, (согласно законодательству) не менее 50% финансовых средств, около 20% расходов по-прежнему несли предприятия и организации, поддерживавшие детей своих работников, и только за ними следовали местные бюджеты (около 15% средств). Областной (около 5%) и федеральный (около 3%) бюджеты решающей роли в финансировании не играли. Родительская плата за путевки составляла около 6%.

При таких маломощных местных бюджетах перекладывание обязанностей по содержанию лагерей на муниципальные образования было ошибочным решением.

Если не обращать внимания на частные различия, обусловленные местными причинами, ту же тенденцию демонстрирует и

анализ положения дел в Челябинской обл. Начиная с 1999 г. и вплоть до середины 2000-х, число отдохнувших в ДОУ понемногу росло, а вот качество отдыха падало и здесь. Центр тяжести всё больше смещался в сторону краткосрочных школьных лагерей с дневным пребыванием. В то же время загородные ДОУ пустовали. В самом неблагополучном, 1992 г., в области были открыты 89 загородных лагерей, в 1993 – уже 104 лагеря, а по данным на 21.06.2001 г., с разрешения главных врачей центров санэпиднадзора, в городах и районах области было открыто 93 лагеря загородного типа, а всего 1088 ДОУ. Загородные лагеря составили, таким образом, чуть более 8%.

В дальнейшем количество загородных ДОУ только сокращалось. К 2012 г. их в Челябинской обл. сохранилось всего 73, а за вычетом ведомственных лагерей, находящихся на балансе учреждений закрытых городов, ГУИН и ЮУЖД, где ситуация с финансированием была заметно лучше, оставалось всего 54 загородных ДОУ. Существенно сократилось и общее число ДОУ области. По данным прокурорской проверки, летом 2013 г. функционировало всего 818 учреждений отдыха и оздоровления детей (для сравнения: в 1993 г. – 1510). Из указанных 54 загородных ДОУ 37 находились в муниципальной собственности[4]. Все они были построены свыше 40 лет тому назад, а степень износа помещений и оборудования превышает 50% [2].

Состояние материальной базы напрямую отражается и на качестве предоставляемых услуг, что не позволяет большинству учреждений отдыха и оздоровления быть рентабельными, создавать условия, соответствующие санитарно-эпидемиологическим требованиям, привлекать более квалифицированных специалистов. Большинство учреждений региона, обеспечивающих отдых детей и их оздоровление, испытывают проблемы с педагогическим, медицинским и техническим персоналом вследствие низкой заработной платы работников и некомфортных условий проживания [5].

Похожий процесс наблюдался и в Пермском крае. И там происходило абсолютное сокращение численности ДОУ. В 2005 г. Федеральная служба Роспотребнадзора осуществляла надзор за 2166 ДОУ, а в 2006 г. – только за 2037. За один год число учреждений сократилось на 129 единиц. Причём, по данным этого ведомства, наметилась тенденция к ежегодному уменьшению количества детских оздоровительных учреждений, в т.ч. и загородных [1, с. 81].

В преимущественно аграрной Курганской обл. проблема сохранения загородных лагерей стояла еще более остро. К 2010 г. из 446 ДОУ области лишь 26 (6%) являлись загородными, остальные действовали на базе образовательных учреждений. В загородных лагерях отдыхало не более 10% школьников [6].

На этом фоне внешне благополучной выглядела лишь Оренбургская обл., где количество загородных лагерей почти не сократилось. После 1995 г., когда не была открыта почти треть загородных лагерей, их численность вплоть до 2007 г. оставалась на уровне 61 учреждения. А общее число ДОУ за 18 лет (с 1990 г.) выросло с 1075 до 1330. Однако качество оздоровления снижалось и там. Практически весь прирост произошёл за счёт «дешёвых» лагерей дневного пребывания (увеличение на 295 единиц) и профильных лагерей (тех же лагерей дневного пребывания, где группы формировались «по интересам») с вдвое укороченным сроком отдыха (125 единиц), расположенных, как правило, в тех же школьных зданиях, где дети и учились. Численность загородных лагерей сократилась на 4 единицы, а выездных лагерей труда и отдыха уменьшилась с 348 до 166 (на 182 единицы, то есть вдвое). Таким образом, и здесь просматривается общая тенденция к «удешевлению» детского оздоровительного отдыха.

Более тщательный анализ общей положительной динамики количества оздоровительных учреждений в Оренбургской обл. показывает её неравномерность. Фактически этот процесс распадается на два периода: роста (до 2000 г.) и сокращения (после 2000 г.). Особенно быстрыми темпами количество ДОУ сокращалось в годы «стабилизации» экономической ситуации. Только за два года (2006–2007) «исчезло» 224 лагеря, в том числе 9 санаторных, 3 оборонно-спортивных, 6 спортивно-оздоровительных, 189 труда и отдыха. Зато увеличилось (хотя и незначительно) число лагерей дневного пребывания и профильных, то есть именно тех, содержание которых обходилось существенно дешевле, возросла также численность других малозатратных форм организации отдыха и оздоровления – палаточные лагеря, многодневные туристические походы и т.п. [3, с. 62].

В итоге при общем «охвате» мероприятиями оздоровительного отдыха 100–150% детей и подростков, из них в ДОУ отдыхало не более 60% .

Быстрыми темпами развивались организованные формы летнего времяпрепровождения детей и особенно подростков,

склонных к противоправному поведению, обеспечивающие контроль за ними и их трудовую занятость. Уже в программе «Лето-95» наряду с государственной поддержкой сферы детского, молодежного и семейного отдыха, важнейшим направлением деятельности провозглашалось создание условий для временного трудоустройства подростков в каникулярный период. Ежегодно на это выделялись значительные денежные средства.

После издания федерального закона от 24.06.99 № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» отнесение подростка к группе социального риска стало основанием для его приоритетного помещения в ДОУ. Сложилась парадоксальная ситуация, когда для первоочередного получения бесплатной путевки в лагерь стало необходимым совершить противоправные действия и оказаться на профилактическом учете в комиссии по делам несовершеннолетних или органах охраны правопорядка.

Эта политика сохраняется и в настоящее время. Так, в 2011 г. в Челябинской обл. летним оздоровительным отдыхом было охвачено 58% детей до 18 лет, тогда как среди несовершеннолетних, состоящих на профилактическом учете в органах внутренних дел, доля отдохнувших достигла 90,6%.

Происходящие процессы не являются региональной особенностью Урала. По данным Росстата, и в целом по Российской Федерации количество загородных стационарных ДОУ неуклонно снижается. Только в 2005 г. уменьшение составило 9,2 % по сравнению с предыдущим годом [7].

Примерно такой же является и структура ДОУ. К 2013 г. загородные лагеря составляли всего 5% от их общего количества, а отдыхало в них менее трети детей. В то же время доля лагерей дневного пребывания приблизилась к 87%, а отдыхало в них 60% детей [12].

Таким образом, по различным 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.

В Уральском регионе, как и во всей России, наблюдается тенденция «реструктуризации» системы отдыха и оздоровления детей, что ведет к сокращению количества стационарных ДОУ 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.

Одной из причин сокращения числа загородных стационарных детских оздоровительных лагерей, а также численности отдохнувших там детей является отсутствие необходимых средств для поддержания их жизнедеятельности у предприятий и организаций, содержащих эти лагеря, и в первую очередь у главного содержателя – муниципальных образований.

Несмотря на требование в ежегодных распоряжениях правительства РФ и правительств субъектов федерации об организации оздоровительной кампании детей, сохранения и даже увеличения численности загородных ДОУ, фактически за последние годы не было предпринято реальных мер в решении этого вопроса ни на федеральном, ни на региональном уровнях.

Материальная база загородных ДОУ за последние два десятилетия 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.

В целом в организации летнего отдыха детей задача их полноценного оздоровления становится трудновыполнимой, теряя свое приоритетное значение. В этом отношении Урал ничем не отличается от остальной России.

1. О положении детей в Пермском крае. Ежегодный доклад 2006 год. /Автор-составитель: Черемных Т.В. Под общей редакцией: Уткина Ю.А., Минеевой С.А. Пермь, 2007, 232 с.

2. Смирнов, Г.С., Смирнов, С.С. Проблема организации детского летнего оздоровительного отдыха на Южном Урале в период системного кризи-

са (1992–2008) // Вестник Южно-Уральского гос. ун-та. Серия «Социально-гуманитарные науки». Вып. 19. – 2012.– № 32 (291). – С. 57–60.

3. Смирнов, Г.С. Проблемы социальной защиты семьи и детства на Южном Урале: история и современность: Монография/ Г.С. Смирнов, С.С. Смирнов, А.С. Смирнова.–Челябинск: Челябинский филиал РАНХиГС, 1013. – 200 с.

4. http://www.chelproc.ru/news/?id=8259 (Дата обращения 15.11.2013).

5. http:// www.gorono-ozersk.ru/sites/default/files/naprav_ deayt/leto/2012/sborniknpachel2012.pdf (Дата обращения 15.11.2013).

6. http://www.kurgan-city.ru/newclerk/-1/149703/ (Дата обращения 15.11.2013).

7.http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2006/ACH200703231610/ACH200703231610_p_011.htm (Дата обращения 10.11.2013).

8. http://eburg.regionz.ru/index.php?ds=10259 (Дата обращения 12.11.2013).

9. http://www.ural-region.net/bsverd/posit3d/watchpkdis9.htm (Дата обращения 15.11.2013).

10. http://www.ural-region.net/bsverd/posit3d/watchpkbii5.htm (Дата обращения 15.11.2013).

11. http://www.ural-region.net/bsverd/positdy/watchkktfq5.htm (Дата обращения 15.11.2013).

12. О ходе подготовки субъектов РФ к летней оздоровительной кампании. Протокол селекторного совещания № 4 от 18.04.2013 г. [Электронный ресурс] //http://www.45.rospotrebnadzor.ru/327/-/asset_publisher/vKX8/content/.

References

1. O polozhenii detey v Permskom kraye. Yezhegodnyy doklad 2006 god. /Avtor-sostavitel': Cheremnykh T.V. Pod obshchey redaktsiyey: Utkina YU.A., Mineyevoy S.A. Perm', 2007, 232 s.

2. Smirnov, G.S., Smirnov, S.S. Problema organizatsii detskogo letnego ozdorovitel'nogo otdykha na Yuzhnom Urale v period sistemnogo krizisa (1992 – 2008) // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gos. un-ta. Seriya «Sotsial'no-gumanitarnyye nauki». Vyp. 19. – 2012.– № 32 (291). – S. 57 – 60.

3. Smirnov, G.S. Problemy sotsial'noy zashchity sem'i i detstva na Yuzhnom Urale: istoriya i sovremennost': Monografiya/ G.S. Smirnov, S.S. Smirnov, A.S. Smirnova.–Chelyabinsk: Chelyabinskiy filial RANKhiGS, 1013. – 200 s.

4. http://www.chelproc.ru/news/?id=8259 (accessed: 15.11.2013).

5. http:// www.gorono-ozersk.ru/sites/default/files/naprav_ deayt/leto/2012/sborniknpachel2012.pdf (accessed: 15.11.2013).

6. http://www.kurgan-city.ru/newclerk/-1/149703/ (accessed: 15.11.2013).

7.http://www.budgetrf.ru/Publications/Schpalata/2006/ACH200703231610/ACH200703231610_p_011.htm (accessed: 10.11.2013).

8. http://eburg.regionz.ru/index.php?ds=10259 (accessed: 12.11.2013).

9. http://www.ural-region.net/bsverd/posit3d/watchpkdis9.htm (accessed: 15.11.2013).

10. http://www.ural-region.net/bsverd/posit3d/watchpkbii5.htm (accessed: 15.11.2013).

11. http://www.ural-region.net/bsverd/positdy/watchkktfq5.htm (accessed: 15.11.2013).

12. O khode podgotovki subyektov RF k letney ozdorovitel'noy kampanii. Protokol selektornogo soveshchaniya № 4 ot 18.04.2013 g. [Elektronnyy resurs] //http://www.45.rospotrebnadzor.ru/327/-/asset_publisher/vKX8/content/

UDC 94(470)

CHILDREN HEALTH SUMMER CAMPS IN URALS IN POST SOVIET PERIOD. THE PROBLEM OF SURVIVAL

Smirnov Gennady Sergeyevich,
Russian Presidential Academy
of National Economy
and Public Administration,
Chelyabinsk Branch,
Associate Professor of the Department of Public Administration, Legal Support of State and Municipal Service,
Cand. Sc. (History),
Associate Professor,
Chelyabinsk, Russia.
E-mail: aandg@inbox.ru

Annotation
The article is devoted to the problem of rapid reduction of possibility for children and teens to have high-quality summer rest. The role of transition to market mechanisms of state social policy realization in this process, concrete forms and mechanisms of this transition are presented in the article.

Key concepts:
Ural, children's health institutions, structure of children's health institutions, summer camps, problem of maintenance, quality of rest, camps of daily stay, restructuring, low-cost forms of rest.