

*Г. С. Смирнов, С. С. Смирнов*

## **ПРОБЛЕМА ОРГАНИЗАЦИИ ДЕТСКОГО ЛЕТНЕГО ОЗДОРОВИТЕЛЬНОГО ОТДЫХА НА ЮЖНОМ УРАЛЕ В ПЕРИОД СИСТЕМНОГО КРИЗИСА (1992—2008)**

*G. S. Smirnov, S. S. Smirnov*

## **PROBLEM OF CHILDREN SUMMER HEALTH CARE REST ORGANIZATION IN THE SOUTH URAL IN THE PERIOD OF SYSTEMIC CRISIS (1992—2008)**

**В статье на материалах Челябинской и Оренбургской областей рассматривается характер воздействия «рыночных реформ» на масштабы и качество летнего оздоровительного отдыха детей и подростков.**

**Ключевые слова:** Южный Урал, социальная политика, детские оздоровительные учреждения, коммерциализация, финансирование.

**On the basis of the Chelyabinsk and Orenburg regions the nature of the influence of market reforms on the scale and quality of summer health care rest of children and teenagers is considered in the article.**

**Keywords:** the South Ural, social policy, children's health care institutions, commercialization, financing.

В государственной политике социальной защиты детства организация летнего оздоровительного отдыха занимает одно из ведущих мест. В годы «шоковой терапии», когда была практически полностью разрушена система государственных социальных гарантий, одним из немногих направлений социальной политики, где гарантии по-прежнему сохранялись, был детский оздоровительный отдых. Однако коммерциализация социальной сферы заметно повлияла и на это направление деятельности.

Основной целью данной статьи является выявление на примере Оренбургской и Челябинской областей характера и степени воздействия «перехода к рынку» на организацию летнего отдыха детей.

На протяжении всего исследуемого периода отдых и оздоровление детей оставались одной из важнейших задач и одной из серьезных проблем.

Организацией оздоровительного отдыха занимались сразу несколько ведомств. Основной управленческой структурой, которая отвечала за организацию отдыха обычных школьников и учащихся начального профессионального образования являлись органы управления образованием областей и муниципальных образований.

Для оздоровления, труда и отдыха существовало несколько типов оздоровительных учреждений. Наиболее распространенными являлись загородные (бывшие пионерские) лагеря и лагеря дневного пребывания при школах и других учебных или социально-реабилитационных учреждениях. Значительно слабее была развита сеть учреждений санаторного типа для ослабленных детей и туристско-оздоровительная индустрия.

Радикальное реформирование социальной сферы нанесло большой ущерб системе оздоровительных учреждений, существенно сократило ее функциональные возможности. В результате в Челябинской области

оздоровительная кампания 1992 г. была фактически сорвана. Даже в крупнейшем металлургическом центре страны — Магнитогорске, где система детских оздоровительных учреждений (ДОУ) сохранялась в относительно благополучном состоянии, из предполагавшихся к открытию 19 городских лагерей удалось открыть лишь 17. В Челябинске ситуация оказалась гораздо сложнее: в Ленинском районе из 8 лагерей были открыты лишь 4, в Тракторозаводском районе соответственно 3 из 6, а в Центральном — всего 2 из 8. На периферии дела обстояли еще хуже. Так, в г. Касли из 3 лагерей был открыт всего 1. Такая же картина наблюдалась и в большинстве других райцентров области.

Открывшиеся лагеря оказались полупустыми из-за крайне скудного финансирования оздоровительного отдыха. Заявок на путевки было подано на 10 млрд руб., а выделено из областного бюджета всего 2 млрд, 520 млн поступило из резервного фонда России, 600 млн выделил Фонд обязательного медицинского страхования и 175 млн — областное отделение Пенсионного фонда РФ. Таким образом, было собрано менее трети заявленной суммы.

Но и эти скудные средства далеко не все были использованы по назначению. Местные администрации, в распоряжение которых поступали деньги, пользуясь всеобщей неразберихой, тратили их по своему усмотрению. Только в одном из 50 районов области (Каслинском) все 100 % финансовых средств были использованы на оздоровление, а в остальных значительная доля ушла на «затыкание дыр» в местных бюджетах. Так, в Красноармейском районе по назначению было истрачено лишь 45 % выделенных на летний отдых средств, в Кыштыме из 85 млн руб. на организацию отдыха пошло лишь 4 млн, а в Кунашакском районе по назначению ушло всего 0,2 % выделенной суммы<sup>1</sup>.

На эти, с трудом собранные средства в 89 загородных стационарных лагерях отдохнули 77 тыс. школьников, в детских трудовых объединениях — 50 тыс., на городских площадках — 57 тыс., в 49 санаториях — 5 тыс., в «Артеке» и «Орленке» — 330 человек<sup>2</sup>. В результате только 11 территорий из 50 смогли организовать оздоровление хотя бы более половины общего количества проживавших там детей. А всего летом 1992 г. в области отдохнули 237 тыс. детей, то есть менее 40 % от их общей численности и почти втрое меньше, чем оздоравливалось в предыдущие годы. И это несмотря на то, что огромные бюджетные средства были истрачены на подготовку лагерей к летнему оздоровительному сезону<sup>3</sup>.

В последующие два года ситуация только ухудшилась: в 1993 г. за счет всех источников и всеми формами оздоровления были охвачены 223 тыс. детей (на 14 тыс. меньше, чем в предыдущем). Такая же картина наблюдалась и в 1994 г.<sup>4</sup>

В этих условиях одной из важнейших задач являлось сохранение материально-технической основы оздоровительного отдыха. Большая часть усилий областных межведомственных комиссий, ежегодно создававшихся для организации оздоровительного отдыха, на протяжении двух постсоветских десятилетий была направлена на решение именно этой задачи. Тем не менее, сохранить всю оставшуюся с советских времен базу удалось далеко не везде. Перевод ее в муниципальную и частную собственность не обошелся без потерь. Если в 1993 г. в Челябинской области было открыто 1510 детских оздоровительных учреждений, то в 2001 г. лишь 1088, а если вычесть из этого числа структуры, детскими оздоровительными лагерями не являющиеся (например, 123 ученические бригады производственного назначения), то останется всего 965. За восемь лет была потеряна треть ДОО.<sup>5</sup> Оставшиеся функционировали, но постоянно сталкивались с проблемами. Причина были все та же: отсутствие нормального финансирования. Так, в 1993 г. общая сумма заявок предприятий, организаций, учреждений и администраций городов и районов области на подготовку находившихся на их балансе оздоровительных лагерей к приему детей составила около 5 млрд руб. Из областного бюджета на эти цели выделено всего 500 млн, из федерального резервного фонда — еще 135 млн. Всего, таким образом, государственное финансирование подготовки лагерей к эксплуатации составило чуть более 60 % от потребности<sup>6</sup>.

Следует отметить, что хотя все уральские субъекты федерации сталкивались с одними и теми же трудностями, однако в Челябинской области финансирование оздоровительной кампании было организовано значительно хуже, чем в соседних областях. Так, на летний оздоровительный отдых 1994 г. в Челябинской области было выделено средств в пять раз меньше, чем в Свердловской или Пермской.

По официальным данным за 1993 г. в Челябинской области в 1510 оздоровительных лагерях всех типов отдохнули 223,2 тыс. детей (менее половины от их общего числа), в том числе 132 тыс. из малоимущих семей, 6,6 тыс. сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и около 600 детей-инвалидов. Таким образом, в погоне за «процентами» основной акцент делался на оздоровление «обычных» детей, тогда

как нуждавшиеся в специальных и, следовательно, более дорогих оздоровительных мероприятиях дети-инвалиды игнорировались. Доля отдохнувших среди этой категории составила лишь около 10 %<sup>7</sup>.

По-иному складывалась ситуация в соседней Оренбургской области, где администрация, в отличие от Челябинской, считала сохранение инфраструктуры детского отдыха приоритетной задачей. Об этом свидетельствует динамика численности оздоровительных детских учреждений Оренбургской области. За 18 лет количество их выросло с 1075 до 1330 (на 255), то есть почти на четверть. Однако качество оздоровления снижалось и здесь. Практически весь прирост произошел за счет «дешевых» лагерей дневного пребывания (увеличение на 295 единиц) и профильных лагерей (125 единиц), расположенных, как правило, в тех же школьных зданиях, где дети и учились. Численность загородных (бывших пионерских) лагерей сократилась на 4 единицы, а численность наиболее эффективных выездных лагерей труда и отдыха уменьшилась с 348 до 166. Таким образом, просматривается общая тенденция к «удешевлению» детского оздоровительного отдыха.

Более тщательный анализ общей положительной динамики количества оздоровительных учреждений в Оренбургской области показывает ее неравномерность. Фактически эта динамика распадается на два периода: период роста (до 2000 г.) и период сокращения (после 2000 г.). Особенно быстрыми темпами количество учреждений 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.

Начало второго периода, характеризующегося сокращением качественных детских оздоровительных учреждений, было напрямую связано с передачей государственных полномочий на муниципальный уровень. Низкокачественные учреждения финансировались именно из муниципальных бюджетов.

В Челябинской области ситуация была несколько не лучше. Численность отдохнувших в лагерях детей в начале 2000 годов заметно снизилась. Если в 2000 г. организованными формами отдыха были охвачены 553,8 тыс. детей, то в 2001 г. только 527,4 тыс., а в 2002 г. явно обозначился организационный провал. Число побывавших в ДОО даже по сравнению с не очень удачным предыдущим годом сократилось практически на 100 тыс. Лишь в 2003 г. наметился очередной скачок вверх: отдохнули 511,8 тыс. Объясняется этот «скачок» численности отдохнувших несколькими причинами. Во-первых, еще большим снижением качества оздоровления. В 2002 г. в профильных лагерях побывали 29 803 человека, а в 2003 г. — уже 42 948.

Во-вторых, по случаю юбилея области были выделены «юбилейные деньги», часть которых также пошла на организацию летнего отдыха.

Надо отметить, что в отличие от первой половины 1990-х годов на основании принятых в конце 1990-х — начале 2000-х годов нормативных правовых документов основное внимание при обеспечении путевками стало обращать на степень нуждаемости ребенка в таком отдыхе. В первую очередь отдых стал предоставляться детям, проживающим в труд-

ных условиях, детям с дефицитом веса. Детям этой категории было выделено 24 444 путевки.

Нормативами были определены также категории детей, нуждающихся в государственной поддержке. К ним стали относиться воспитанники детских домов — сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей и подростки, состоящие на учете в ОВД. В 2003 г. доля отдохнувших среди воспитанников сиротских учреждений составила 253 %, то есть все отдохали не менее двух заездов, а половина даже по три заезда. В 2002 г. доля отдохнувших воспитанников составила только 187,7 %. Из «социальных сирот» (в основном находившихся в специальных учреждениях) в 2003 г. отдохнувшие составили 117,8 % (в 2002 — 114,1 %). Среди состоявших на учете в ОВД подростков доля отдохнувших составила соответственно 152 % и 74 %<sup>8</sup>.

В целом, неровная динамика может свидетельствовать лишь об одном: о плохом планировании и плохой организации детского отдыха. При этом особенно сильный удар был нанесен по высококачественным, но и более дорогостоящим загородным лагерям. Уже в 2002 г. резко обозначилась проблема наполняемости этих лагерей. Большинство из них стало работать в одну смену, хотя могли обеспечить и три. В 2003 г. наполняемость групп относительно санитарных норм сократилась в два раза, а в отдельных муниципальных образованиях и более. Некоторые загородные лагеря и вовсе перестали открываться из-за отсутствия желающих отдыхать. Объясняется такое положение вещей высокой стоимостью путевок, в результате чего дети стали отдыхать преимущественно на городских площадках.

Средняя стоимость 21-дневной путевки в муниципальный загородный оздоровительный лагерь в начале 2000-х составляла в Челябинской области 3000—3500 руб., в среднем около 155 руб. в день<sup>9</sup>. В том числе питание обходилось примерно в 1470 руб., то есть около половины стоимости всей путевки. В лагере дневного пребывания отдых стоил в 3—3,5 раза дешевле<sup>10</sup>. Соответственно снижались качество питания и обслуживания детей, чаще не выполнялись требования санитарных нормативов, хотя с 2001 г. в результате повышения стоимости дневного рациона питание формально несколько улучшилось: стало разнообразнее. В меню были включены даже натуральные продукты (мясо, молоко, свежие овощи, соки), чего раньше не требовалось.<sup>11</sup> Однако на деле перевод питания в детских лагерях на коммерческую основу негативно отразился на его качестве. Во-первых, стали хуже соблюдаться нормы закладки продуктов. Так, в г. Пласте в загородных ДОО стоимость питания вместо утвержденных 60 руб. составила всего 45 руб., а в ДОО с дневным пребыванием в самом Пласте вообще только 20 руб. В загородном ДОО «Дружба» (г. Чебаркуль) вместо 65 руб. тратили 52 руб. Городские администрации оправдывали подобные шаги тем, что якобы удалось закупить дешевые продукты без «наценок и накруток», во что комиссия, естественно, не поверила. Напротив, продукты питания в лагеря поставлялись по завышенным, даже против средних коммерческих, ценам. Школы и комбинаты школьного питания заранее устанавливали торговую наценку (что в принципе было запрещено) до 60 % и выше<sup>12</sup>.

Возможным такое становилось вследствие «привязанности» школ к комбинатам детского питания, боязни оставить лагерь в разгар сезона без продовольствия. По этой же причине продукты питания, включая и скоропортящиеся, закупались сразу на все три смены, а не поступали регулярно с рынка. Пользуясь этим обстоятельством и общей государственной политикой, направленной на поощрение коммерческой (даже не всегда добросовестной) инициативы, поставщики питания отказывались заключать договора, если они не предусматривали существенной наценки.

Однако и наличие таких договоров далеко не всегда гарантировало бесперебойную доставку продовольствия. Так, в первом полугодии 2001 г. в ДОО с дневным пребыванием на базе коррекционной школы-интерната в Карабашском районе в течение всей первой смены не поставлялись творог и сметана, нормы по овощам и зелени выполнялись на 15 %, по фруктам — на 81 %, мясу — 84 %, молоку — 85 %, картофелю — 89 %. В Варненском районе в дневных ДОО рыбопродуктов в дневном рационе было только 20 % от нормы, картофеля — 40 %, фруктов — 60 %, молоко, молочные продукты и птица вообще отсутствовали<sup>13</sup>. Подобные примеры можно продолжать.

Несмотря на финансовую помощь со стороны региональных бюджетов и региональных отделений фондов социального страхования, местные администрации далеко не всегда были в состоянии вовремя подготовить ДОО к заезду детей. Так, в 2001 г. Челябинский региональный отдел фонда социального страхования сообщил, что не все профинансированные за счет фонда лагеря открыты вовремя, а некоторые и вообще не открывались. В июне 2001 г. в 9 городах и районах из-за плохой материально-технической базы лагеря были открыты с опозданием. В ряде дневных лагерей отдыхало меньше «проплаченных» фондом детей. В действовавших лагерях часто не соблюдались санитарные нормы и правила. Всего в Челябинской области только за июнь 2001 г. было составлено 34 протокола о санитарном нарушении, выписано 8 штрафов (на общую сумму 3,7 тыс. руб.) и 4 постановления о приостановке эксплуатации ДОО, 35 человек отстранены от работы.

О том, что это не единичные факты, свидетельствует повышенный уровень заболеваемости в ДОО Челябинской области. Он был значительно выше общероссийских показателей, особенно в загородных лагерях. В них положение было близким к катастрофическому. Причем в этих учреждениях отдыха заболеваемость не только не падала, а постоянно росла. Все это вынуждало руководство области и муниципальных образований делать акцент исключительно на дешевых лагерях дневного пребывания.

Рассмотрим теперь общую динамику численности детей, получивших возможность пройти курс оздоровления в учреждениях всех типов. Для этого наиболее удобной является Оренбургская область, в которой, в отличие от Челябинской, ситуация была значительно лучше.

Данные за 1990—2008 годы демонстрируют весьма нестабильную динамику численности детей, побывавших в ДОО. Число отдохнувших детей, по сравнению с «благополучным» 1990 г., к 2009 г. снизилось

(с 125,7 тыс. до 107,7 тыс., или на 14,3 %). А в целом, в этой динамике просматривается та же закономерность, что и с численностью учреждений, хотя и более сложная. После некоторого уменьшения числа отдохнувших в годы «шоковой терапии» и кризиса конца 1990-х наметился некоторый рост. В 2000 г. в лагерях побывали 164,9 тыс. детей (на 31% больше, чем в 1990-м), но затем начинается сокращение, перешедшее с 2006 г. в резкое падение, а колебания внутри хронологического отрезка коррелируют в первом случае с кризисным состоянием экономики в 1990-х годах, а во втором — с изменением государственной социальной политики, направленным на передачу государственных полномочий в этой сфере местным органам власти.

Если не обращать внимания на частные различия, обусловленные местными причинами, ту же тенденцию показывает и анализ положения дел в Челябинской области. Начиная с 1999 г. вплоть до середины 2000-х число отдохнувших в ДООУ росло, превысив к началу 2000-х годов 100 %. Это означало, что часть школьников отдыхала по две, а иногда и по три смены. А вот качество отдыха падало и здесь. Центр тяжести все больше смещался в сторону 12-дневных школьных лагерей с дневным пребыванием. В то же время загородные ДООУ пустовали. Общее число открытых оздоровительных учреждений относительно 1992 г. существенно выросло. Однако количество загородных лагерей почти не увеличилось (с 89 до 93), а вместо 49 санаториев осталось только 8.

Как видим, прирост обеспечивался за счет отдыха в дневных лагерях, срок пребывания в которых обычно ограничивался двумя неделями в отличие от трехнедельных загородных лагерей. В то же время в загородных лагерях отдохнуло на 4049 детей меньше к плановому показателю и на 2,6 % по сравнению с предыдущим годом.

Верность данного заключения подтверждает и общее соотношение городских и загородных лагерей.

Так, по данным Министерства образования и науки РФ в системе образования в 2010 г. работало чуть более одной тысячи загородных оздоровительных лагерей и около 45 тысяч лагерей с дневным пребыванием детей, то есть в 45 раз больше<sup>14</sup>.

Дополнительные трудности в организации летнего оздоровительного отдыха создавала необходимость оздоровления детей с ограниченными возможностями здоровья<sup>15</sup>.

Таким образом, кризис социальной сферы охватил и систему летнего оздоровления детей. Он носил системный характер, хотя в зависимости от местных условий проявлялся по-разному. В Оренбургской области заметно сократилось количество оздоровительных учреждений, в Челябинской — этого не произошло, но не менее заметно уменьшилось количество детей, получавших возможность отдохнуть в лагерях по путевкам. Практически везде ухудшилось качество детского оздоровительного отдыха, прежде всего за счет вытеснения отдыха в загородных лагерях отдыхом на городских школьных площадках с сокращенными сроками пребывания в них.

### Примечания

1. ОГАЧО. Ф. Р.-948. Оп. 18. Д. 1044. Л.37.
2. Там же. Л. 36.
3. Там же. Л. 32.
4. Там же. Д. 1043. Л. 2.
5. Там же. Ф. Р.-700. Оп. 1. Д. 1083. Л. 5.
6. Там же. Ф. Р.-948. Оп. 18. Д. 1043. Л. 16.
7. Там же. Д. 1083. Л. 16.
8. Там же. Ф. Р.-1000. Оп. 1. Д. 6067.
9. Там же. Л. 1—10, 43.
10. Там же. Л. 42—43.
11. Там же. Л. 5.
12. Там же. С. 13, 17.
13. Там же. Ф. Р.-700. Оп. 1. Д. 1083, Л. 6—8.
14. <http://e-ypok.ru/>
15. ОГАЧО. Ф. И-700. Оп. 1. Д. 980. Л. 11.

*Поступила в редакцию 30 мая 2012 г.*

**СМИРНОВ Геннадий Сергеевич**, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Челябинский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ». Научные интересы: история социальной политики и социальной работы. E-mail: aandg@inbox.ru

**SMIRNOV Gennady Sergeevich**, Candidate of Science (History), Associate Professor of the Department of State Administration, Enforceability of State and Municipal Service, Chelyabinsk branch of Federal State State-Financed Educational Institution of Higher Professional Education “Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration”. Research interests: history of social policy and social work. E-mail: aandg@inbox.ru

**СМИРНОВ Сергей Сергеевич**, доктор исторических наук, профессор кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы, Челябинский филиал ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ». Научные интересы: социальная история. E-mail: sss45@inbox.ru

**SMIRNOV Sergey Sergeevich**, Doctor of Science (History), professor of the Department of State Administration, Enforceability of State and Municipal Service, Chelyabinsk branch of Federal State State-Financed Educational Institution of Higher Professional Education “Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration”. Research interests: social history. E-mail: sss45@inbox.ru