

РАЗВИТИЕ ДЕТСКОГО ТУРИЗМА В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

С.В. ДУСЕНКО

*ФГБОУ ВО «Российский государственный университет физической культуры,
спорта, молодежи и туризма»,
г. Москва, Российская Федерация*

Управление сферой отдыха и оздоровления детей в России регламентируется федеральными целевыми программами, ежегодными постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, региональными законодательными актами и постановлениями глав правительств и администраций субъектов Российской Федерации, региональными программами и ведомственными актами. Координатором организации летнего отдыха и оздоровления детей на федеральном уровне являются Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации.

При предоставлении услуг в учреждениях отдыха и оздоровления должны обеспечиваться полная безопасность для жизни и здоровья детей, соблюдаться установленные нормы и правила противопожарной и санитарной безопасности, приниматься меры по профилактике травматизма и предупреждению несчастных случаев.

При предоставлении услуг детям учреждения отдыха и оздоровления обеспечивают защиту ребенка от информации, пропаганды и агитации, наносящих вред его здоровью, нравственному и духовному развитию, в т.ч. от национальной, классовой, социальной нетерпимости, от рекламы алкогольной продукции и табачных изделий, от пропаганды социального, расового, национального и религиозного неравенства. Учреждения отдыха и оздоровления детей строго соблюдают установленные федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации нормы распространения печатной продукции, аудио- и видеопродукции, иной продукции, пропагандирующих насилие и жестокость, порнографию, наркоманию, токсикоманию, антиобщественное поведение, обеспечивая здоровье, физическую, интеллектуальную, нравственную и психическую безопасность детей [1].

Государственная политика в интересах детей носит приоритетный характер и может являться эффективной только тогда, когда базируется на принципе ответственности должностных лиц, граждан, виновных в нарушениях прав и законных интересов детей и причинение вреда. Государственная политика основывается на поддержке общественных объединений и других организаций, осуществляющих деятельность по защите прав и законных интересов ребенка.

Важным законодательным актом, определяющим задачи государственной политики в интересах детей, является Указ Президента Российской Федерации от 01 июня 2012 № 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012–2017 гг.» [2], который определяет основные принципы Национальной стратегии на период 2012–2017 гг.:

- реализация основополагающего права каждого ребенка жить и воспитываться в семье;
- защита прав каждого ребенка;
- максимальная реализация потенциала каждого ребенка;
- сбережение здоровья каждого ребенка;
- технологии помощи, ориентированные на развитие внутренних ресурсов семьи, удовлетворение потребностей ребенка и реализуемые при поддержке государства;
- особое внимание уязвимым категориям детей;
- обеспечение профессионализма и высокой квалификации при работе с каждым ребенком и его семьей;
- партнерство во имя ребенка.

Решение ряда приоритетных проблем в области детства осуществляется путем реализации различных национальных проектов и федеральных целевых программ.

Вступивший в силу 24 июля 1998 года Федеральный закон №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (с изм. и доп.) раскрывает значение следующих важных понятий и категорий [3].

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

Организация отдыха детей и их оздоровления – детские оздоровительные лагеря (загородные оздоровительные лагеря, лагеря дневного пребывания и другие), специализированные (профильные) лагеря (спортивно–оздоровительные лагеря, оборонно–спортивные лагеря, туристические лагеря, лагеря труда и отдыха, эколого–биологические лагеря, технические лагеря, краеведческие и другие лагеря), оздоровительные центры, базы и комплексы, иные организации независимо от организационно–правовых форм и форм собственности, основная деятельность которых направлена на реализацию услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления.

Социальная инфраструктура для детей – система объектов (зданий, строений, сооружений), необходимых для жизнеобеспечения детей, а также организаций независимо от организационно–правовых форм и форм собственности, которые оказывают социальные услуги населению, в т.ч. детям, и деятельность которых осуществляется в целях обеспечения полноценной жизни, охраны здоровья, образования, воспитания, отдыха и оздоровления, развития детей, удовлетворения их общественных потребностей.

Предположим, что отдых детей и их оздоровление воплощает в себе комплекс мероприятий, нацеленных на улучшение физического самочувствия, укрепление иммунитета и общего тонуса организма, необходимых для гармоничного развития личности. Важно отметить, что понятие «организации» в контексте, заложенном в данном федеральном законе, соответствуют индивидуальные предприниматели, осуществляющие свою деятельность в сфере социальных услуг населению, в том числе услуг по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей.

Статья 12 «Защита прав детей на отдых и оздоровление» определяет порядок финансирования детского отдыха и оздоровления и другие аспекты его организации. В действующей редакции (в ред. Федеральных законов от 22 августа 2004 №122–ФЗ, от 17 декабря 2009 №326–ФЗ) определено: «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. Органы государственной власти Российской Федерации могут осуществлять дополнительное финансирование мероприятий по обеспечению прав детей на отдых и оздоровление» [4]. Финансирование и оздоровление детей могло полностью или частично осуществляться из средств федерального бюджета, находящихся на счетах Фонда социального страхования Российской Федерации. Фонд социального страхования осуществляет:

- оплату путевок в детские санатории и загородные стационарные детские оздоровительные лагеря – целиком или частично;
- оплату продуктов питания для детей в оздоровительных лагерях дневного пребывания;
- оплату проезда лиц, сопровождающих детей.

Федеральный закон от 24 июля 2009 года №213–ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» [5] в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» значительно изменил порядок отчислений выплат на социальные нужды.

Понятие «Единый социальный налог» было исключено из Налогового кодекса (ч.2 ст.24 Федерального закона от 24 июля 2009 г. №213–ФЗ). Федеральный закон от 24 июля 2009 №212–ФЗ предусматривает переход от уплаты единого социального налога к страховым взносам в государственные внебюджетные фонды – в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования и Фонд медицинского страхования [6]. Основные нововведения коснулись:

- объекта обложения страховыми взносами и базы их начисления для организаций и предпринимателей, производящих выплаты физическим лицам;
- ставок страховых платежей;
- порядка представления отчетности.

Согласно новому Закону в облагаемую базу включены фактически все выплаты лицам, подлежащим обязательному социальному страхованию, за исключением прямо поименованных в ст. 9 Федерального закона №212–ФЗ. Указанный Закон, в отличие от единого социального налога (ЕСН), не предусматривает зависимости начисления взносов на выплаты физическим лицам от учета таких выплат в расходах по налогу на прибыль. Введенные изменения оказали влияние на условия оплаты путевок на санаторное лечение работников, членов их семей и детей. После отмены единого социального налога Фонд социального страхования больше не несет обязанность заниматься отдыхом и оздоровлением детей – данная проблема передана в компетенции органов местного самоуправления. Но корректное их исполнение на деле зависит от наличия налаженного механизма финансирования и организации детского отдыха.

Однако существует мнение, что передача субъектам Российской Федерации полномочий по обеспечению детского оздоровления привела к снижению доступности этого вида социальных гарантий для детей работающих, ликвидации единых норм и универсального механизма их предоставления, уменьшению в ряде регионов размеров компенсации части стоимости детских путевок за счет бюджетных средств. При этом формально льготные детские путевки стали доступны не только работающим застрахованным гражданам, но и работникам бюджетной сферы, индивидуальным предпринимателям и лицам, работающим у них, а также неработающим гражданам.

Анализ изменений, внесенных в законодательные акты, регулирующих вопрос организации детского отдыха и оздоровления, позволяет сделать следующие выводы:

1. Отмена ЕСН и передача вопроса организации и обеспечения детского отдыха в компетенции субъектов Российской Федерации привели к децентрализации и повышению нагрузки на органы местного самоуправления, неравномерности финансирования и эффективности организации детского отдыха в различных регионах, но расширили перечень лиц, которым доступны отдельные опции детского отдыха, например отдых в детских лагерях и санитарно–курортный отдых.

2. Внесенные дополнения и изменения не способствовали решению основных проблем детско–юношеского туризма и отдыха, в том числе уменьшению количества детских лагерей и повышению качества оказываемых услуг по организации отдыха.

Список цитированных источников

1. Дусенко, С.В. Современный туризм: основные проблемы, состояние и тенденции развития : монография / С.В. Дусенко. – Курск, 2012.

2. Указ Президента РФ от 1 июня 2012 г. N 761 «О Национальной стратегии действий в интересах детей на 2012 – 2017 годы» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/70183566/#ixzz48MPcQYf3>. – Дата доступа : 25.04.2016.

3. Федеральный закон от 24 июля 1998 г. N 124–ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/179146/#ixzz48MPtMcE9>. – Дата доступа: 25.04.2016.

4. Федеральный закон от 22.08.2004 N 122–ФЗ (ред. от 26.04.2016) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_49025/. – Дата доступа: 25.04.2016.

5. Федеральный закон от 24 июля 2009 г. N 213–ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и территориальные фонды обязательного медицинского страхования» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://base.garant.ru/12168560/#ixzz48MQRLEHef>. – Дата доступа : 25.04.2016.

6. Федеральный закон от 24.07.2009 N 212–ФЗ (ред. от 29.12.2015) «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_89925/. – Дата доступа : 25.04.2016.

CHILD DEVELOPMENT OF TOURISM IN RUSSIA: PROBLEMS IN LAW

S. V. DUSENKO

Summary

In this article author analyzes the problem of child development of tourism in the Russian Federation. The author examines the adoption issues by public authorities a set of measures to ensure the legal, organizational and economic conditions, incentives and guarantees of the activity of organizations aimed at social formation, self-realization and development of children and young people in public life, in order to protect and safeguard their rights.

Статья поступила 7 октября 2016г.