

Коваленко Светлана Витальевна

Сазонова Людмила Алексеевна

Еремеева Ольга Васильевна

DOI 10.31483/r-98301

**ОРГАНИЗАЦИЯ ОТДЫХА И ОЗДОРОВЛЕНИЯ ДЕТЕЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

Аннотация: рассматриваются основные направления и результаты деятельности органов государственной власти в сфере отдыха и оздоровления детей, выявляются проблемы и противоречия в организации детского отдыха в Российской Федерации.

Ключевые слова: отдых детей, оздоровление детей, детский туризм, государственная политика, воспитание детей.

Abstract: the main directions and results of the activities of state authorities in the field of recreation and health improvement of children are considered, problems and contradictions in the organization of children's recreation in the Russian Federation are identified.

Ключевые слова: recreation of children, health improvement of children, children's tourism, state policy, raising children.

Актуальность.

Организация отдыха и оздоровления детей и подростков является одной из составляющих государственной социальной политики в отношении семьи и детей. В Российской Федерации сфера отдыха и оздоровления детей регулируется посредством взаимодействия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по вопросам, связанным с координацией их деятельности, реализации функций государственного контроля, информационного обеспечения и повышения уровня материально-технического

оснащения организаций, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей.

Эффективная реализация государственной политики в сфере организации отдыха и оздоровления детей обеспечивает устойчивый рост доступности получения и повышение качества услуг в указанной сфере, развитие вариативности программ отдыха и оздоровления детей в соответствии с задачами и приоритетами, определенными государством, рост числа детей, мотивированных на позитивные действия, разделяющих общечеловеческие и национальные духовные ценности, обладающих хорошим физическим здоровьем, занимающихся физической культурой и спортом, не имеющих вредных привычек, работающих над своим личностным и профессиональным развитием, любящих свое Отечество и готовых защищать его интересы, прилагающих усилия для динамичного развития сильного и независимого государства.

Отдых и оздоровление детей – совокупность мероприятий, обеспечивающих развитие творческого потенциала детей, охрану и укрепление их здоровья, профилактику заболеваний, занятие 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.

Современная ситуация требует более глубокого и структурированного подхода к организации отдыха и оздоровления детей, так как претерпел качественные изменения образовательный, культурный и нравственный уровень развития детей; остается высоким количество социально не защищенных категорий детей; социально-экономическое положение многих семей не позволяет самостоятельно организовать их отдых и оздоровление [3–5].

В целях повышения качества и безопасности отдыха и оздоровления детей федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в пределах своих полномочий принимают меры: по принятию нормативных правовых актов,

регулирующих деятельность организаций отдыха и оздоровления детей; по созданию безопасных условий пребывания в организациях отдыха и оздоровления детей; по обеспечению максимальной доступности услуг организаций отдыха и оздоровления детей; по государственному контролю за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

Результаты исследования.

Деятельность органов государственной власти и организаций отдыха и оздоровления детей по вопросам в указанной сфере основывается на следующих принципах: законность и соблюдение прав семьи и ребенка; приоритет интересов личности ребенка в организации отдыха и оздоровления детей; содействие развитию личности и ее социально активной позиции; приоритет безопасности ребенка при нахождении в организациях отдыха и оздоровления детей; доступность услуг по организации отдыха и оздоровления детей; конфиденциальность информации о ребенке и его семье; информационная открытость и ответственность организаций отдыха и оздоровления детей; ответственность родителей (законных представителей), должностных лиц и граждан за нарушение прав и законных интересов ребенка.

Федеральный уровень.

Федеральным законом от 24.06.1998 г. №124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» установлены основы государственного регулирования организации детского отдыха (оздоровления) и меры, принимаемые органами исполнительной власти (федеральными, субъектов и местного самоуправления).

Итак, в соответствии с данным законом органы исполнительной власти должны:

- принимать нормативно-правовые акты;
- создавать безопасные условия нахождения детей в организациях отдыха;
- обеспечить максимальную доступность услуг;
- контролировать соблюдение законодательства.

Правительство наделило Министерство образование и науки с 01.01.2018 г. полномочиями по разработке государственной политики в сфере организации детского оздоровительного отдыха, включая обеспечение безопасности их жизни и здоровья. Ведомство координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти с региональными органами местного самоуправления и организациями отдыха и оздоровления детей. Также Министерство образования наделяется полномочиями по обеспечению контроля за соблюдением требований законодательства в сфере организации отдыха и оздоровления детей. Контролирующие функции осуществляет Минобрнауки, Роспотребнадзор, Минкульт, Минтранс, ГИБДД.

В 2016 г. попытки совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей осуществлялись, что привело к принятию Федерального закона от 28 декабря 2016 г. №465-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей» [9].

Самым важным последствием принятия данного закона стало уточнение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Подпункт 24.3 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был изложен в следующей редакции: «организации и обеспечения отдыха и оздоровления детей (за исключением организации отдыха детей в каникулярное время), осуществления мероприятий по обеспечению безопасности жизни и здоровья детей в период их пребывания в организациях отдыха детей и их оздоровления, осуществления регионального контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, осуществления иных полномочий, предусмотренных Федеральным законом от 24 июля

1998 г. №124- ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» [9].

Тем самым региональные органы власти получили полноту полномочий по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей, включая контрольные функции – осуществление регионального контроля за соблюдением требований законодательства РФ в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

В настоящее время органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления обеспечивают предоставление детям-сиротам и детям, оставшимся без попечения родителей, лицам из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, путевки в организации отдыха детей и их оздоровления, подведомственные соответственно органам государственной власти субъектов РФ и органам местного самоуправления, в первоочередном порядке.

Как известно, после распада Советского Союза, одни базы отдыха и детские лагеря были приватизированы, другие – превращены в склады или просто брошены. Функционировать остались те, которые были на балансе крупных промышленных предприятий или находились в федеральном подчинении («Орленок» и нынешний «Артек»). С ростом благосостояния населения увеличивается потребность в услугах отдыха, и в первую очередь детей [11].

Для того, чтобы предоставить возможность родителям отправить своих детей на отдых, государство ежегодно выделяет различные дотации, компенсации, осуществляет ремонт и реконструкцию существующей инфраструктуры детского отдыха. Строительство же современных детских лагерей осуществляют преимущественно крупные промышленные предприятия, такие как «Газпром», «Роснефть», «Сургутнефтегаз», «Сургутгазпром», «Тюменьэнерго», «ЛУКОЙЛ-Когалымнефтегаз», «Юганскнефтегаз», «Ростелеком» и другие [8].

Реализация государственной политики оздоровления детей предполагает ряд следующих подходов. Программно-вариативный подход к организации деятельности, который представляется наиболее эффективным в условиях оздоровительно-образовательной среды в силу ряда причин: вариативно-программный подход позволяет обеспечить ресурсность содержания деятельности.

Принципиальными для построения вариативных программ развития оздоровительно-воспитательной среды являются:

- неперенный оздоровительный эффект на уровне как физического, так и социально-психологического компонента;
- динамика продвижения всего комплекса программ как единого целого и внутренняя динамика каждой из программ;
- интеллектуальное наполнение программ, где знание не выступает в виде готового результата, или формулы, или алгоритма, – оно должно быть представлено как результат конкретной деятельности, и именно эта деятельность и ее способы должны стать предметом интеллектуального освоения.

Дифференцированный подход к различным группам детей, который включает:

- осуществление комплекса мер, обеспечивающих гармоничное развитие личности ребенка, укрепление его здоровья, развитие трудовой мотивации, профилактику школьной и социальной дезадаптации;
- развитие форм работы, расширяющих применение действенных методов с целью коррекции поведения и социальной адаптации детей, находящихся в зоне социального риска;
- принятие мер, обеспечивающих социальную помощь и реабилитацию несовершеннолетним, оказавшимся в кризисной ситуации (сироты, оставшиеся без попечения родителей, претерпевшие различные формы насилия и жестокости, ушедшие из семьи, жертвы социальных конфликтов, техногенных и экологических катастроф; дети и подростки с зависимостью от алкоголя, наркотиков, токсических веществ, дети – инвалиды и др.).

Нетрадиционные формы организации воспитания и оздоровления детей. Формы, используемые в оздоровительно-воспитательных средах, обладают тем потенциалом, который способствует развитию ребенка в приобретении физических навыков, ощущений и в результате – компетентностей. Современная государственная политика развития системы детского оздоровления и отдыха на федеральном уровне осуществляется через государственные структуры:

Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство спорта Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации и Фонд социального страхования представлена на рисунке 1.

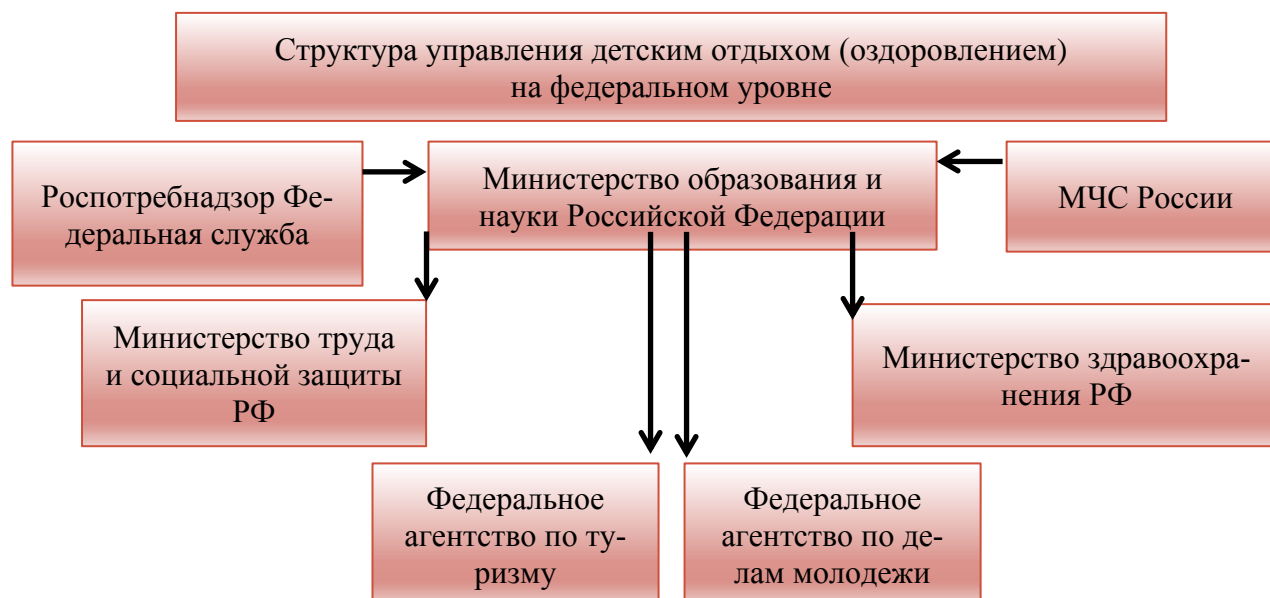


Рис. 1. Структура управления детским отдыхом (оздоровлением) на федеральном уровне

Источник: разработка авторов.

С недавних пор Правительство наделило кураторством Министерство образования и науки Российской Федерации.

Внесёнными изменениями, Министерство образования и науки Российской Федерации наделяется полномочиями по:

- 1) разработке и реализации основ государственной политики в сфере организации отдыха и оздоровления детей, включая обеспечение безопасности их жизни и здоровья;
- 2) координации деятельности федеральных органов исполнительной власти в сфере организации отдыха и оздоровления детей и взаимодействию с органами исполнительной власти субъектов Федерации, органами местного самоуправления и организациями отдыха детей и их оздоровления;
- 3) обеспечению федерального государственного контроля за соблюдением требований законодательства в сфере организации отдыха и оздоровления детей;

4) издательство методических рекомендаций по обеспечению организации отдыха и оздоровления детей.

Реализация Министерством образования и науки вновь принятых полномочий по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере организации отдыха и оздоровления детей с учетом межведомственного и межуровневого характера деятельности соответствующих организаций, разрозненности нормативно-правовой базы, регулирующей деятельность детских оздоровительных лагерей различных типов, и отсутствия специального законодательства в указанной сфере потребует по предварительным оценкам увеличения предельной численности Министерство образования и науки на 25 человек.

В соответствии с поручениями Президента РФ с целью совершенствования законодательной и нормативно-правовой базы организации детского отдыха и оздоровления, 29 декабря 2016 года был подписан Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей».

В Российской Федерации в целом сложилась и действует система организации отдыха и оздоровления детей на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Интересы и потребности детей в интеллектуальном, нравственном и физическом совершенствовании, а также в занятиях физической культурой, спортом, туризмом учитываются при реализации программ проведения смен в детских лагерях. В последние годы удалось переломить ряд негативных тенденций и достичь заметного повышения качества услуг, предоставляемых организациями отдыха и оздоровления детей. Система отдыха и оздоровления детей и подростков РФ предусматривает организацию отдыха и оздоровления не только в каникулярное время (сезонно), но и в течение всего года (круглогодично). Однако наибольшей популярностью обладает отдых преимущественно в летний сезон,

так как позволяет восстановить здоровье учащихся и тем самым подготовить их к следующему учебному году [8].

Как правило, при организации отдыха и оздоровления в осенние, зимние и весенние каникулы продолжительность смены составляет не более 5–7 дней. Очевидно, что организм ребенка не способен за короткий срок сформировать компенсаторные реакции, но при этом непродолжительный отдых обеспечивает психоэмоциональную разгрузку организма, поэтому организация отдыха с минимальной продолжительностью смены носит, прежде всего, педагогически-досуговый характер. На территории Российской Федерации проживают более 15 миллионов детей в возрасте от 7 до 17 лет включительно. В настоящее время в России действует 40 тысяч организаций, специализирующихся на детском отдыхе, а за координацию их деятельности отвечает 8 федеральных органов исполнительной власти [8].

Министерство образования науки России эффективно взаимодействует с другими ведомствами – Министерствами внутренних дел, чрезвычайных ситуаций, с Минобороны России. Регулярными стали совместные мероприятия, предупреждающие детский дорожно-транспортный травматизм: Всероссийская профилактическая операция «Внимание – дети!», Всероссийский финал конкурса-фестиваля юных инспекторов движения «Безопасное колесо». Успешно развиваются во всех регионах страны детско-юношеские движения «Школа безопасности» и «Юный спасатель». Всё это способствовало тому, что удалось ощутимо уменьшить количество травм среди детей и подростков.

Летние каникулы, являются важнейшим периодом для организации активного отдыха и оздоровления детей. Но не менее важно использовать этот период для развития творческого и интеллектуального потенциала детей и подростков, реализации их возможностей с учетом интересов, желаний и потребностей, формирования социальных компетенций, лидерских качеств.

Для достижения указанных целей государство поставила следующие задачи:

- совершенствование законодательных и нормативных правовых актов в сфере организации отдыха и оздоровления детей;
- предупреждение, выявление и пресечение нарушений требований законодательства РФ в сфере организации отдыха и оздоровления детей уполномоченными контрольно-надзорными органами в установленных сферах деятельности;
- обеспечение организаций отдыха и оздоровления детей профессиональными кадрами;
- развитие инфраструктуры организаций отдыха и оздоровления детей;
- формирование образовательной и воспитательной идеологии с учетом многонациональной основы государства;
- совершенствование межведомственной системы обеспечения государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей;
- повышение доступности услуг по организации отдыха и оздоровления детей;
- повышение эффективности использования информационной инфраструктуры в интересах повышения качества услуг по организации отдыха и оздоровления детей.

Перейдем к анализу государственных программ, инициатив, проектов, стратегий на федеральном уровне в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.03.2017 года №376 была утверждена программа «Развитие образования».

Целями программы стали:

- 1) развитие потенциала молодого поколения в интересах инновационного социально ориентированного развития страны;
- 2) обеспечение высокого качества российского образования в соответствии с меняющимися запросами населения, а также обеспечение его конкурентоспособности на мировом рынке образования.

Ответственный исполнитель программы стало Министерство образования и науки Российской Федерации.

В рамках данной программы действует подпрограмма «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики».

Целью данной подпрограммы является создание равных возможностей для получения современного качественного дополнительного образования детей и условий для успешной социализации и самореализации молодежи.

Задачами данной подпрограммой являются:

- развитие программ дополнительного образования, в том числе на базе общеобразовательных организаций;
- рост численности детей и молодежи, занимающихся по дополнительным общеобразовательным программам технической и естественнонаучной направленности;
- подготовка, профессиональная переподготовка и повышение квалификации педагогических и управленческих кадров в соответствии с требованиями федеральных государственных образовательных стандартов и профессиональных стандартов педагогов;
- проведение мероприятий по поддержке талантливой молодежи; проведение спортивных мероприятий среди молодежи; проведение на регулярной основе олимпиад для школьников и обучающихся по программам профессионального образования;
- поддержка талантливой молодежи в форме предоставления премий и стипендий;
- увеличение доли молодых людей в возрасте от 14 до 30 лет, задействованных в мероприятиях, проводимых органами исполнительной власти в рамках реализации государственной молодежной политики, молодежными и детскими общественными объединениями, пользующимися государственной поддержкой в общей численности молодежи в возрасте от 14 до 30 лет, увеличение количества субъектов Российской Федерации, реализующих программы по работе с молодежью, оказавшейся в трудной жизненной ситуации; увеличение доли молодых людей, участвующих в мероприятиях по патриотическому воспитанию молодежи;

- развитие механизмов вовлечения молодежи в социальную практику и ее информирование о потенциальных возможностях саморазвития, обеспечение поддержки талантливой, научной, творческой и предпринимательской активности молодежи;

- создание современной инфраструктуры неформального образования для формирования у обучающихся социальных компетенций, гражданских установок, культуры здорового образа жизни; вовлечение молодежи в добровольческую (волонтерскую) деятельность;

- совершенствование инструментов мониторинга инструментов реализации государственной молодежной политики.

С недавних пор все полномочия по отдыху и оздоровлению государство передало Министерству образования и науки Российской Федерации. Министерство поставило перед собой одних из главных задач в данной сфере – поддержка одаренных детей и развитие дополнительного образования.

Под пониманием оздоровительной кампании входит не только отдых и оздоровления детей, но также занятия по программам дополнительного образования.

Общий объем бюджетных ассигнований федерального бюджета составляет по подпрограмме «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики» 77 932 175,3 тыс. рублей, в том числе подробно представлено на рисунке 2.

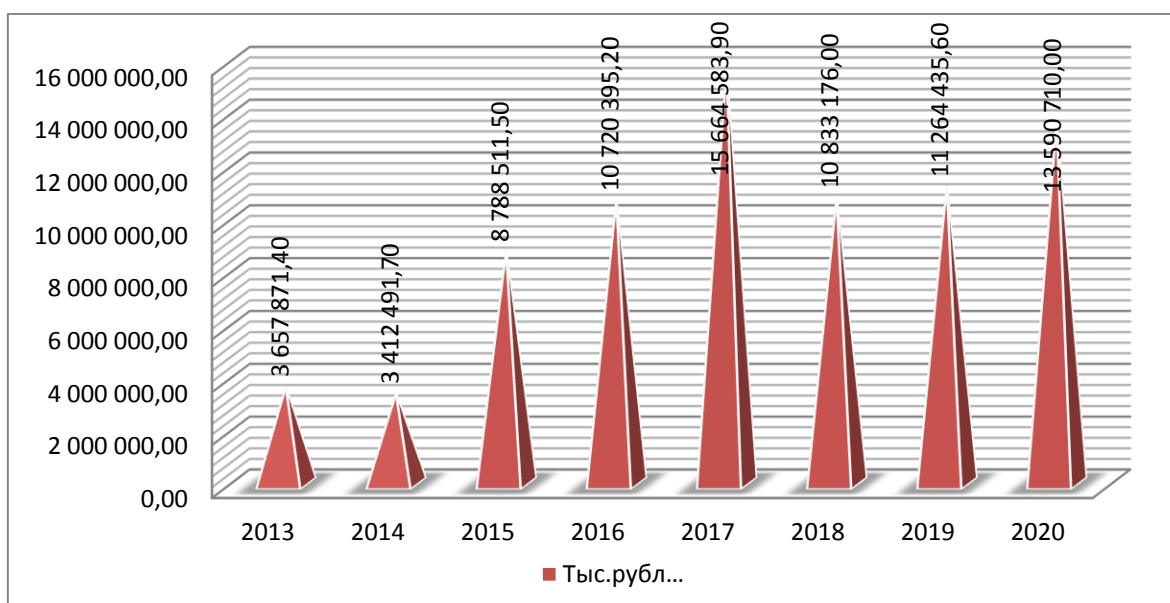


Рис. 2. Общий объём бюджетных ассигнований федерального бюджета

Источник: разработано авторами.

По диаграмме видно, что уровень выделяемых бюджетных ассигнований с каждым годом рос до 2017 года. С 2017 года выделения значительно сильно сократились, но к 2020 году постепенно ассигнования возрастают. Данные скачки могут быть связаны с внешнеэкономическими факторами.

Во многих субъектах Российской Федерации приняты и реализуются региональные программы организации отдыха и оздоровления детей и подростков, включающие мероприятия по развитию материально-технической базы оздоровительных учреждений, определение видов организаций отдыха и оздоровления детей, механизмы реализации основных направлений отдыха и решение организационно-методических вопросов.

По данным Министерства труда и социальной защиты Российской Федерации, на сегодняшний день сфера организации отдыха и оздоровления только начинает набирать обороты. Можно проанализировать численность детских лагерей и численность детей, отдохнувших в лагерях за лето за последние годы в таблице 1 и 2.

Таблица 1

Численность детских оздоровительных лагерей в Российской Федерации

Численность детских оздоровительных лагерей

	1992	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2019	2020
Число детских оздоровительных лагерей всего (тысяч) Из них	33,5	49,2	52,8	50,2	46,9	46,5	45,2	44,5	43,8
Загородные оздоровительные	3,8	3,3	2,9	2,2	2,3	2,2	2,2	2,2	2,0
Оздоровительные с дневным пребыванием	19,4	32,9	37,1	37,8	38,7	38,0	37,0	36,3	34,8

Источник: разработка авторов.

По таблице 1 можно сделать выводы о том, что количество детских оздоровительных лагерей в России ежегодно сокращается. Только за минувший год 526 организаций детского отдыха прекратили существование, еще 24 были перепрофилированы по причинам высокой степени изношенности и безопасности.

Таблица 2

Численность детей, отдохнувших в лагерях за лето

Численность детей, отдохнувших в лагерях за лето									
	1992	2000	2005	2010	2013	2014	2015	2019	2020
Численность детей, отдохнувших в лагерях за лето всего (тысяч человек)	4357,0	61170,6	5666,8	4893,9	4864,8	4829,4	4661,2	4787,1	4452,4
Загородные оздоровительные	1903,3	2185,0	1708,9	1253,4	1324,9	1301,5	1318,9	1454,0	1439,6
Оздоровительные с дневным пребыванием	1374,9	2772,0	2900,6	2783,5	2825,7	2772,5	2682,6	2661,9	2702,9

Источник: разработка авторов.

Исходя из данных по таблице 2, можно сказать, что ежегодно численность детей, посетивших оздоровительную кампанию, сокращается.

В целом на основании мониторинга Коллегии Счетной палаты Российской Федерации результатов контрольного мероприятия «Проверка выполнения

поручений Президента Российской Федерации и соблюдения законодательства Российской Федерации по вопросам совершенствования государственной политики в сфере организации отдыха и оздоровления детей» необходимо выделить ряд проблем в организации детского оздоровительного отдыха.

По данным Коллегии Счетной палаты РФ, объем финансирования мероприятий по отдыху и оздоровлению детей в 2020 году составил более 62 млрд руб., в том числе:

- средства регионов – 42,3 млрд руб.;
- внебюджетные и благотворительные средства – 19,8 млрд руб.

Средства федерального бюджета на отдых и оздоровление детей в 2020 году не направлялись.

В 2019 году финансирование составило более 70 млрд руб., из них:

- средства регионов – 42,8 млрд руб.;
- внебюджетные и благотворительные средства – 22,6 млрд руб.;
- средства федерального бюджета – 4,6 млрд руб. [8].

До 2019 г. полномочия органов государственной власти как федерального, так и регионального уровня по организации отдыха и оздоровления детей не были конкретизированы. Также не был определен федеральный орган, осуществляющий разработку и реализацию государственной политики в данной сфере: Минобрнауки России стал им только в апреле 2017 г. (до этого мониторингом в этой сфере занимался Минтруд России).

К значительным проблемам следует отнести недостаточную работу Министерства труда и социальной защиты по координации распределения средств федерального бюджета. Минтруд России при планировании оздоровительной кампании в 2020 г. данные о численности детей, которых регионы планировали направить на отдых и оздоровление, не анализировал. Средства федерального бюджета распределялись между регионами по заявочному принципу. Это привело к сильной дифференциации финансовой поддержки регионов.

Так, 24% от общего объема федеральных средств (1,1 млрд руб.) были получены шестью регионами (Карачаево-Черкесская Республика, Астраханская

область Республика Дагестан, Республика Тыве, Республика Марий Эл, Республика Ингушетия). При этом доля средств федерального бюджета в общем объеме финансирования составила в Карачаево-Черкессии и Астраханской области – более 70%, в Дагестане и Тыве – более 65%, в Марий Эл – почти 61% [8].

30% средств, или 1,4 млрд. рублей, были направлены 46 регионам, у которых доля средств федерального бюджета составила менее 10%. А, например, в бюджетах Приморского края, Свердловской, Тульской, Тамбовской области – менее 1,5%, Ростовской области – вообще менее 0,7%.

При этом в 2020 г. средства представлялись в форме иных межбюджетных трансфертов. Соглашения с регионами не заключались, целевые показатели не устанавливались, уровень софинансирования и меры ответственности – определены не были. По итогам 2020 г. 22 региона не обеспечили соблюдение своих гарантийных обязательств. В результате отдыхом и оздоровлением было охвачено на 8,5 тысяч детей меньше, чем планировалось. Экономия, образовавшаяся у 10 субъектов в сумме 10,5 млн рублей, была перераспределена только 2 из 69 регионов, имеющих на это право – Чеченской Республике и Владимирской области – по индивидуальному расчету. При этом обоснованность такого подхода в перераспределении средств – отсутствует [8].

Кроме того, проверки показали, что в 2020 году регионы ненадлежащим образом обосновывали стоимость путевок. Так, в Республике Тыве стоимость одного дня пребывания в лагере за счет средств федерального бюджета была установлена более чем в 2 раза выше стоимости одного дня пребывания в том же лагере за счет средств республиканского бюджета. В результате – расходы на приобретение путевок за счет средств федерального бюджета были необоснованно завышены на 22,5 млн рублей.

В ходе проверки также были выявлены отличия данных различных ведомств о количестве действующих на территории Российской Федерации лагерей детского отдыха, а также численности детей, отдохнувших в них. Например, по данным Минтруда России, в 2020 г. отдохнуло 6,92 млн детей, а по данным регионов, – 8,6 млн. По данным Роспотребнадзора, в летнюю кампанию 2020 года

было охвачено 5,86 млн детей, а по данным Росстата – 4,79 млн. человек. При этом на объектах проверки выявлены факты завышения численности оздоровленных детей. Все это не позволяет оценить реальную ситуацию по охвату отдыхом и оздоровлением детей.

Несмотря на поручения Президента России о взятии на контроль руководителями регионов вопросов подготовки педагогических кадров для системы организации детского отдыха, проблемы кадрового дефицита сохраняются. Так, проверкой установлено, что в Брянской области в 2020 г. в лагерях детского отдыха, где отдыхали 669 детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, медицинские работники отсутствовали.

Также установлена проблема недобросовестной проверки педагогов при приеме на работу в лагеря детского отдыха. Так, в Смоленской области в лагере «Торпедо» у 5 воспитателей и вожатых документы, подтверждающие их педагогическое образование, отсутствовали. В Санатории Пржевальского Смоленской области у 17 из 53 работников не был подтвержден факт отсутствия судимости. Это создает риски предоставления услуг ненадлежащего качества и безопасности [8].

Еще одна проблема в организации детского оздоровительного отдыха – ежегодное выявление в регионах лагерей, которые работают без уведомления Роспотребнадзора и МЧС. Так, в 2020 г. на территории 24 регионов выявлено 55 таких лагерей. Наибольшее их количество находилось на территории Республики Крым, Ленинградской, Свердловской, Московской, Тульской и Тверской областей. В 2017 году на территории 12 регионов снова было выявлено 17 «несанкционированных» лагерей. При этом в Республике Саха (Якутия), Ленинградской, Московской, Свердловской и Тверской областях такие лагеря выявляются из года в год. Многочисленные нарушения санитарных норм при организации детского отдыха также составляют серьезную проблему в организации детского оздоровительного отдыха. Так, при выезде в детские лагеря отдыха в Республике Тыва, Архангельской, Брянской и Смоленской областях выявлена «скученность» детей: на 1 ребенка приходилось чуть более 3 м² площади для размещения при

установленной норме 4 м². В лагере «Белобережский детский санаторий» Брянской области выявлены нарушения нормативов мутности питьевой воды. В Смоленской области «Санаторий Пржевальского» осуществил приемку продуктов в отсутствие документов, подтверждающих их качество и безопасность. В лагере «Робинзонада» Архангельской области на овощах, хранящихся для питания детей, обнаружена плесень и гниль. При этом по данным регионов, количество случаев заболеваемости в лагерях в 2020 г. составило более 34 тыс. случаев, в 2019 г. – более 35 тыс. случаев [8].

Поручение Президента России по утверждению порядка информирования территориальных органов МЧС о маршрутах передвижения детей на пути к местам отдыха, проходящих по труднодоступной местности, водным, горным объектам, до настоящего времени не исполнено. Также не выполнено поручение по разработке порядка межрегионального взаимодействия при направлении детей за пределы региона. Надлежащие меры безопасного пребывания детей в лагерях обеспечены также не были. К примеру, в Архангельской области системой видеонаблюдения не были оснащены 75% лагерей.

По данным МВД, только за май – июнь 2020 г. при проверке лагерей было выявлено более 7 тыс. недостатков, направлено 2,5 тысячи информации в органы прокуратуры и органы исполнительной власти [8].

Региональный уровень.

В ряде регионов реализуется программно-целевой подход к организации отдыха детей, формируются региональные долгосрочные целевые программы, содержащие разделы по детскому отдыху. Часть регионов имеют программы, непосредственно посвященные организации отдыха и оздоровления детей и подростков; в некоторых субъектах разработаны программы в составе целевых программ «Дети», «Дети и семья». В качестве успешного примера можно привести Краснодарский край, где Министерством курортов и туризма Краснодарского края утверждён Закон Краснодарского края N 849-КЗ от 29.03.2005 г. «Об обеспечении прав детей на отдых и оздоровление в Краснодарском крае» [11]. В статье 4 этого закона определены условия господдержки детского отдыха в регионе, в

статье 5 перечислены формы государственной поддержки организаций детского туризм:

- реализация целевых программ по детскому туризму;
- реализация госзаказа на путёвки в детские лагеря, пансионаты и санатории;
- сохранение и развитие существующих организаций детского отдыха;
- кадровое содействие организаций детского туризма.

В заключение можно сделать вывод, что государственное регулирование в сфере организации детского оздоровительного отдыха в данный момент находится на этапе активных преобразований.

Характерной чертой современного развития сферы услуг детского отдыха является не только разнообразие форм отдыха [5], но и участие в этой деятельности как государственных, так и частных предприятий (турфирм), предлагающих программы отдыха, направленные на развитие, обучение и оздоровление детей и подростков, отправляющихся в путешествие в сопровождении руководителя туристической группы. При этом, поскольку детский отдых входит в систему социальной политики государства, то он частично дотируется из федерального и муниципального бюджетов.

Однако эффективная организация детского отдыха и оздоровления сдерживается в настоящее время рядом противоречий:

- во-первых, неравномерность инфраструктуры (наибольшее количество детских учреждений отдыха сосредоточено вблизи г. Москва, г. Санкт-Петербурга, г. Екатеринбурга и других) и устаревшая материально-техническая база. В целом в РФ в капитальном ремонте по-прежнему нуждается 323 учреждения, в том числе 242 (75%) – это загородные оздоровительные учреждения;
- во-вторых, отдыхом в детских лагерях может воспользоваться только треть детского населения;
- в-третьих, устаревание типовых программ отдыха, несоответствие их новым потребностям и ожиданиям детей и их родителей;
- в-четвертых, слабая подготовка педагогических кадров;

- в-пятых, невозможность предоставить качественные услуги из-за ограниченности ресурсов (финансовых, инфраструктурных, трудовых);
- в-шестых, неготовность педагогических кадров обеспечить неформальную обстановку для общения детей и подростков с использованием новых технологий (анимационных, информационных);
- в-седьмых, несовершенство законодательной и нормативной базы, учитывающее новые тенденции в организации сферы услуг детского отдыха;
- в-восьмых, разрозненность действий органов власти;
- в-девятых, отсутствие четкой координации инвестиционной деятельности на федеральном уровне.

Список литературы

1. Конвенция о правах ребенка (одобрена Генеральной Ассамблеей ООН 20.11.1989 г., вступила в силу для СССР 15.09.1990 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_9959/.
2. Всемирная декларация об обеспечении выживания, защиты и развития детей (принята Всемирной встречей на высшем уровне в интересах детей в Нью-Йорке 30.09.2000) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1901902/>
3. О направлении рекомендаций по порядку проведения смен в учреждениях отдыха и оздоровления детей и подростков: Постановление Правительства РФ от 31.03.2011 №06-614 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/pismo-minobrnauki-rf-ot-31032011-n-06-614/>
4. Об утверждении Основ государственного регулирования и государственного контроля организации отдыха и оздоровления детей: Распоряжение Правительства РФ от 22.05.2017 №978-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://legalacts.ru/doc/rasporjazhenie-pravitelstva-rf-ot-22052017-n-978-r-ob-utverzhdanii/>
5. Волохов А.В. Тенденции развития детских организаций и объединений в третьем тысячелетии / А.В. Волохов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/pedagogicheskoe>

-
6. Морозов М.В. В России у детского туризма социальный статус / М.В. Морозов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://guu.ru/files/referate/maslakova.pdf>
7. Морязко Ф.С. Организация летнего отдыха детей с ограниченными возможностями здоровья / Ф.С. Морязко [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy-lib.com/sotsialno-ekonomicheskie-usloviya-razvitiya-detskoyunosheskogo-turizma-v-rossii>
8. Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://government.ru/>
9. Официальный сайт Министерства образования и науки Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://минобрнауки.рф/>
10. Чичкина С.А. Детский отдых нуждается в инвестициях / С.А. Чичкина [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialno-ekonomicheskie-problemy-organizatsii-detskogo-ozdorovitelnogo-turizma-v-rossii>
11. Янкова З.А. Проблемы развития и оздоровления детей / З.А. Янкова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: xnite.ru/-za-detskiy-lager/
-

Коваленко Светлана Витальевна – канд. ист. наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет», Россия, Владивосток.

Сазонова Людмила Алексеевна – канд. филос. наук, доцент, заместитель директора по воспитательной работе Профессионального лицея ФГБОУ ВО «Владивостокский государственный университет экономики и сервиса», Россия, Владивосток.

Еремеева Ольга Васильевна – старший преподаватель, директор Школы педагогики (Центра непрерывного педагогического образования) ФГАОУ ВО «Дальневосточный федеральный университет», Россия, Владивосток.
