

Балакирев Алексей Николаевич

кандидат исторических наук, доцент кафедры
всеобщей и отечественной истории
Бурятского государственного университета
им. Д. Банзарова

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА
В ОБЛАСТИ ОРГАНИЗАЦИИ
ДЕТСКОГО ОЗДОРОВИТЕЛЬНОГО
ОТДЫХА В РЕСПУБЛИКЕ БУРЯТИЯ
НА РУБЕЖЕ 1990–2000-Х ГГ.**

Аннотация:

Развитие сферы отдыха и оздоровления детей и подростков является одним из приоритетных направлений в социальной политике государства, которое принимает определенные меры по сохранению и дальнейшему развитию отрасли. В процессе трансформации российского общества система организации отдыха и оздоровления детей кардинальным образом менялась. Новые, сложные экономические условия потребовали новых подходов в решении этого вопроса. В статье обобщен опыт Республики Бурятия в деле модернизации системы детского отдыха и оздоровления в наиболее сложный период конца 1990-х – начала 2000-х гг. Определены ключевые проблемы, которые приходилось решать государственным органам в ходе реформирования системы. Проведен сравнительный анализ наиболее важных показателей организации детского отдыха. Рассмотрены механизмы координации действий различных министерств и ведомств, которые принимали активное участие в реализации права каждого ребенка на отдых и оздоровление.

Ключевые слова:

отдых детей и их оздоровление, социальная политика, детские оздоровительные учреждения, материально-техническая база системы детского отдыха, стационарный лагерь, профильная смена, военно-патриотическое воспитание, финансирование детского отдыха, Республика Бурятия.

Balakirev Aleksey Nikolaevich

PhD in History,
Associate Professor,
World and Russian History Department,
Buryat State University

**GOVERNMENT POLICY
ON CHILD WELLNESS HOLIDAY
IN THE REPUBLIC OF BURYATIA
AT THE TURN OF
THE 1990S-2000S**

Summary:

The evolution of leisure and health activities for children and adolescents is a social policy priority that makes the government take certain measures to maintain and provide further development of this sector. Children's leisure and health activities have radically changed in line with transformations in Russian society. New economic hardships have required innovative approaches to addressing this issue. The research summarizes the modernization practices of the Republic of Buryatia in the field of child wellness holiday in a difficult period of the late 1990s – early 2000s. The author identifies the key challenges met by the government during reforms. The pivotal indicators of child wellness holiday are compared. The study investigates the coordination mechanisms of various ministries and departments for the enforcement of children's right to leisure and recreation.

Keywords:

children's leisure and recreation, social policy, children's recreation centers, children's recreation facilities, permanent camp, specialized session, military patriotic education, children's leisure financing, Republic of Buryatia.

Согласно ст. 1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ (ред. от 13 июля 2015 г.) «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», отдых детей и их оздоровление – это «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» [1].

Проблема организации детского оздоровительного отдыха традиционно привлекает к себе внимание исследователей как в России, так и за рубежом. Исторический аспект проблемы представлен в основном в работах обобщающего характера [2], а также в специальных сборниках, выходящих ежегодно в связи с проведением всероссийских и региональных научно-практических конференций по итогам летней оздоровительной кампании [3]. Материалы этих конференций содержат, кроме традиционных методических рекомендаций, информацию об изменениях государственной политики в области организации детско-юношеского оздоровительного отдыха. Кроме того, регулярно в свет выходят сборники федеральных и региональных нормативных документов по вопросам отдыха и оздоровления детей и подростков [4].

В целях улучшения правовых и социально-экономических условий функционирования системы детского оздоровительного отдыха в мае 1998 г. Правительством Республики Бурятия было

принято Постановление № 168 «О республиканской целевой программе “Организация круглогодичного отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков в Республике Бурятия на 1998–2000 годы”» [5, с. 5]. Этот документ явился основополагающим, так как позволил рассматривать проблему в перспективе. Правительство Бурятии одной из главных задач в реформировании содержательной деятельности оздоровительных учреждений определило разработку новой модели организации отдыха детей, где особое внимание будет уделяться развитию личности ребенка. Создание в оздоровительных учреждениях условий не только для активного отдыха, но и для самоутверждения, саморазвития личности стало основной целью организаторов отдыха детей и подростков.

Для укрепления материальной базы оздоровительных лагерей была разработана специальная программа, утвержденная Постановлением Правительства Республики Бурятия от 9 декабря 2000 г. № 419 «О республиканской целевой программе “Развитие материально-технической базы системы детского отдыха в Республике Бурятия на 2001–2005 годы”» [6]. В 2001 г. разрабатывается «Концепция развития и реформирования социальной сферы Республики Бурятия на 2001–2010 годы», утвержденная Постановлением Правительства Республики Бурятия от 23 мая 2001 г. № 187. Согласно Концепции, одной из задач в области социальной защиты детей являлось совершенствование системы отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков. В целях повышения эффективности работы Правительства Республики Бурятия Постановлением от 24 октября 2001 г. № 346 введена система индикативного управления, разработан перечень пороговых значений индикаторов оценки уровня социально-экономического положения по всем направлениям. Одним из индикаторов стала степень охвата детей отдыхом и оздоровлением [7, с. 19].

В 2001 г. активно реализовывались мероприятия по выполнению Постановления Правительства от 6 февраля 2001 г. № 47 «О мерах по организации отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков в 2001 году», которое регламентировало участие органов исполнительной власти и организаций в соответствующей деятельности. Одним из основных результатов явилось увеличение охвата детей всеми формами оздоровительного отдыха. При плане 95 000 в республике было оздоровлено 107 880 детей и подростков, что составило 60 % от общего числа детей от 7 до 17 лет. Это на 18 920 детей больше, чем было оздоровлено в 2000 г., и на 37 765 больше, чем в 1998 г. Кроме того, 34 017 подростков были заняты на производстве, в производственных и ремонтных бригадах при школах. Службами занятости республики было организовано временное трудоустройство 4 522 подростков. По республике наибольший охват детей оздоровлением обеспечили комиссии по организации отдыха детей следующих районов: Советского – 74,3 % от общего количества детей в районе, Железнодорожного – 66,7, Закаменского – 74,0, Окинского – 85,9 и Тункинского – 60,4 % [8, с. 20].

Второй показатель результативности в сфере отдыха детей – развитие детской оздоровительной базы. В 2001 г. в республике был достигнут значительный рост числа детских оздоровительных учреждений. Так, число стационарных лагерей увеличилось на 7 единиц, профильных – на 35, социальных – на 10. Если в 1997 г. в Бурятии было 619 оздоровительных учреждений, то в 2001 г. – 1 432. На таблице 1 представлены показатели охвата отдыхом детей в Бурятии в конце 1990-х – начале 2000-х гг.

Таблица 1 – Охват отдыхом детей в детских оздоровительных учреждениях Бурятии в 1998–2001 гг.

Тип лагеря	1998		1999		2000		2001	
	Учреждений	Детей	Учреждений	Детей	Учреждений	Детей	Учреждений	Детей
Загородный	22	9 279	22	10 096	23	10 255	30	12 514
Районный	19	3 298	21	3 964	26	5 744	26	6 783
Спортивный	6	2 013	10	3 408	10	3 522	10	5 327
Дневного пребывания	410	20 627	466	21 745	478	22 325	481	26 223
Профильный	27	5 314	35	7 480	41	7 598	76	9 398
Социальный	66	4 180	82	5 675	93	6 253	103	9 740
Труда и отдыха	233	15 496	260	16 990	303	17 829	327	18 432
Курорт, санаторий	8	3 414	10	4 168	10	3 912	11	5 340
Социальная столовая	135	6 494	204	9 034	268	11 522	379	14 123
Итого	926	70 115	1 110	82 560	1 252	88 960	1 433	107 880

Благодаря плодотворной работе районных комиссий по укреплению материальной базы оздоровительного отдыха были открыты новые лагеря в Кяхтинском, Бичурском районах и в городе Улан-Удэ. Главной цели – формированию разносторонне развитой личности, способной реализовать творческий потенциал в динамично меняющихся социально-экономических условиях, отвечала деятельность коллективов детских оздоровительных учреждений различных типов:

стационарных, с дневным пребыванием детей и т. д. В 2001 г. в 66 стационарных лагерях республики отдохнуло 12 514 детей, что на 4 696 детей больше, чем в 1997 г. [9, с. 26].

Еще с 1994 г. главным координатором деятельности всех организаторов детского отдыха в Бурятии выступало Министерство труда и социального развития. Его сотрудниками готовились нормативные акты, обеспечивалось организационное и финансовое выполнение ежегодных постановлений Правительства Республики Бурятия в целях предоставления каждому ребенку его законного права на отдых и оздоровление. Особое внимание министерство уделяло оздоровлению детей, нуждавшихся в особой заботе государства, их социальной реабилитации и адаптации в новых социально-экономических условиях.

Министерством здравоохранения Республики Бурятия обеспечивалось бесплатное медицинское обследование работников оздоровительных лагерей, принимались меры по обеспечению лагерей необходимым ассортиментом лекарственных препаратов первой медицинской помощи, подбирались кадровый состав врачей, открывались специальные санаторные смены для детей.

Министерство внутренних дел разработало целевую программу «Лето», которая обеспечивала организацию отдыха, оздоровления и занятости 2 500 подростков, состоявших на профилактическом учете. Также во всех районах республики была внедрена система совместной деятельности всех структур по предупреждению правонарушений среди несовершеннолетних. В то же время Управление государственной противопожарной службы осуществляло постоянный контроль над противопожарным состоянием детских оздоровительных учреждений.

Госкомитет Республики Бурятия по торговле уделял особое внимание организации питания в детских оздоровительных лагерях, аттестации работников пищеблоков. Была проведена полная аттестация рабочих мест и персонала в пищеблоках оздоровительных лагерей. По ее итогам сертификат соответствия услуг питания получили многие оздоровительные лагеря, среди которых самые известные лагеря Бурятии: «Сибиряк» (Селенгинский район), «Байкальский бор» (Прибайкальский район), «Огонек» (г. Улан-Удэ), «Дружба» (Заиграевский район) и др. Во всех загородных оздоровительных учреждениях осуществлялось четырех-пятиразовое питание, а в лагерях с дневным пребыванием – обязательное трехразовое [10, с. 12].

Центром госсанэпиднадзора в Республике Бурятия постоянно контролировалось санитарно-гигиеническое состояние учреждений. Все работники лагерей проходили обязательное гигиеническое обучение, территории должны были находиться в удовлетворительном санитарном состоянии и постоянно обеспечивались дезинфицирующими и моющими средствами. Особое внимание уделялось санитарно-техническому состоянию пищеблоков.

Комитет цен при Министерстве экономики Республики Бурятия с 1997 г. помогал решать проблему снижения себестоимости детского отдыха. В результате в 2001 г. экономический эффект от корректировки смет оздоровительных учреждений составил 2 771 500 р. Средняя стоимость путевки в летний оздоровительный лагерь составляла около 2 000 р., при этом родительская доплата составляла лишь 5 %. Это способствовало резкому увеличению числа отдохнувших детей и подростков в начале 2000-х гг.

Своевременное финансирование имеет определяющее значение в успешной организации отдыха детей. В начале XXI в. оно складывалось из целого ряда составляющих, основными были средства Фонда социального страхования. В 2001 г. региональным отделением Фонда на детский отдых было выделено 31 553 000 р. вместо 22 млн по плану. Из республиканского бюджета было получено 6,5 млн р., что на 4 млн больше, чем в 1998 г. [11, с. 23]. Правительством республики проводилась целенаправленная работа с главами местного самоуправления по обязательному финансированию отдыха детей из муниципальных бюджетов. В итоге из этих источников было получено 8 103 000 р., или на 6,5 млн больше, чем в 1998 г. Всего с учетом родительской доплаты, средств предприятий и организаций, муниципальных бюджетов на организацию оздоровительного отдыха детей в республике в 2001 г. было израсходовано около 70 млн р., что отражено в таблице 2.

Таблица 2 – Финансовое обеспечение программы «Организация отдыха и оздоровления детей» в Бурятии в 1998–2001 гг., р.

1998	1999	2000	2001
17 494 000	40 624 000	61 347 000	69 346 000

В целях удешевления стоимости путевок детским оздоровительным лагерям предоставлялись льготы по оплате коммунальных услуг, использовалась практика взаимозачетов, что способствовало удешевлению питания. Согласно Стратегии развития материальной базы системы детского отдыха (Постановление Правительства Республики Бурятия от 9 декабря 2000 г. № 419), если в 2001 г. из республиканского бюджета было выделено 1,2 млн р. на проведение капитального ремонта детских оздоровительных учреждений, то в 2002 г. на те же цели было предусмотрено уже 5 462 000 р. [12, с. 38].

Большое значение в развитии системы детского отдыха в Бурятии в начале XXI в. приобрели ежегодные республиканские конкурсы экспериментальных программ, в результате проведения которых появились новые формы работы в детских оздоровительных учреждениях. В 1999 г. Правительством Республики Бурятия была поставлена задача усиления военно-патриотического воспитания в системе организации отдыха детей. По инициативе Министерства труда и социального развития и военкомата республики в Тарбагатайском районе был открыт республиканский военно-патриотический лагерь «Патриот», который стал методическим центром для военкомов районов и организаторов отдыха детей. Разработана и успешно внедрена экспериментальная программа «Сыны Отечества», которая реализовывалась на базах военно-патриотических клубов, Центра гражданского воспитания, лагеря «Патриот». Согласно Постановлению Правительства Республики Бурятия от 4 марта 2002 г. № 63 «О республиканской программе «Патриотическое воспитание граждан» на 2002–2005 гг.», была разработана программа военно-патриотического воспитания для детей-сирот на базе лагеря «Улигер». Эта тематика являлась основной в работе лагерей Кяхтинского, Джидинского, Кабанского районов [13, с. 40].

С 1994 г. в лагере «Чайка» отдыхали и работали «трудные» дети. В 2002 г. коллективом лагеря разработана новаторская программа по реабилитации подростков, основные задачи которой – предупреждение беспризорности детей путем профилактической и коррекционной работы с семьями, создание адаптированной системы воспитания и развития в лагере, социализация подростков, развитие у них навыков бесконфликтного общения. Уникальность программы заключалась в том, что подростки, отдохнувшие в «Чайке», не оставались без внимания и после окончания смены. Консультанты и социальные педагоги психологического центра «Перспектива» (г. Улан-Удэ) в дальнейшем оказывали помощь не только детям, но и их родителям.

Еще одна экспериментальная программа, запущенная в Бурятии в этот период, называлась «Антирэкет». Основной принцип реализации программы: «Равный обучает равного: научись сам и научи друга». С подростками работали специалисты из Управления вневедомственной охраны, сотрудники МВД. Социальное партнерство различных ведомств, сложившееся в результате совместной работы, стало одним из условий успешной работы лагеря [14, с. 25].

Особую роль в организации отдыха детей в Бурятии на рубеже 1990–2000-х гг. играли профильные лагеря. Эта форма была столь популярна, что практически в каждом оздоровительном учреждении проводили хотя бы одну профильную смену. Так, по программам воспитания экологической культуры работали лагеря «Исток» Кабанского района, «Ярки» Северобайкальского района, «Сылтосгык» Окинского района и др. В государственном заказнике «Доронг» Баунтовского эвенкийского района был организован круглогодичный этноэкологический лагерь «Урун». В данный период вновь большое внимание стало уделяться туристическим и палаточным лагерям, в которых в 2001 г. отдохнуло более 3 500 детей и подростков. В Курумканском районе в целях реализации региональной программы «Дети Севера» был открыт этноэкологический лагерь «Юктэ» для детей эвенков. Также впервые в республике был организован профильный лагерь «Юный спасатель», что стало результатом совместной работы Министерства труда и социального развития и Министерства по чрезвычайным ситуациям. В 2002 г. был апробирован еще ряд экспериментальных программ для профильных лагерей, среди которых: «Моя планета – Байкал» Баргузинского района, «Чистые реки – чистый Байкал» Кяхтинского района, программа по воспитанию лидеров и активистов детского движения «Эдиршуул» Иволгинского района и т. д.

Подводя итоги, отметим, что на рубеже 1990–2000-х гг. в Бурятии, как и по всей России, формировалась и активно развивалась новая система организации детского оздоровительного отдыха, в основе которой лежала идея конкурентоспособности учреждений в условиях рыночных отношений. Развитие системы продолжается, многие проблемы, возникшие двадцать лет назад, остаются актуальными и сегодня. При решении этих проблем необходимо учитывать опыт, накопленный в регионах за прошедшее время.

Ссылки:

1. Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ : ред. от 13 июля 2015 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. Вежевич Т.Е. Воспитательные технологии летнего оздоровительного лагеря: как организовать деятельность детей в организационный период. Улан-Удэ, 2009. 100 с. ; Кудинов В.А. Юная Россия: история детского и молодежного движения в России в XX в. СПб., 2000. 130 с. ; Looking West? Cultural Globalization and Russian Youth Cultures / Н. Pilkington, E. Omelchenko, M. Flinn, U. Bludina, E. Starkova. University Park, PA, 2002. 320 p.
3. XIV общероссийская встреча организаторов отдыха, оздоровления детей и молодежи: тезисы выступлений, статей, практики организаций отдыха и оздоровления детей / сост. Г.С. Суховойко. Анапа, 2015. 79 с. ; Организация отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков в Республике Бурятия (из опыта работы). Кн. 1. Улан-Удэ, 2002. 82 с.
4. Отдых и оздоровление детей и подростков : сборник федеральных и региональных нормативных документов / сост. С.В. Барканов, М.И. Журавлев, В.И. Савоськина. М., 2004. 196 с.
5. Ханхалаев Е.К. Организация детского отдыха – одно из приоритетных направлений в социальной политике Республики Бурятия // Организация отдыха ... С. 5.

6. О республиканской целевой программе «Развитие материально-технической базы системы детского отдыха в Республике Бурятия на 2001–2005 годы» [Электронный ресурс] : постановление Правительства Республики Бурятия от 9 дек. 2000 г. № 419 : утратило силу // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/473810212> (дата обращения: 13.03.2019).
7. Ефимов С.Г. Система социальной защиты населения в современных условиях: региональный аспект (на материалах Республики Бурятия) : автореф. дис. ... канд. социол. наук. Улан-Удэ, 2005. 26 с.
8. Санхядова Л.К. Основные аспекты реализации приоритетов системы организации отдыха детей в Республике Бурятия // Организация отдыха ... С. 20.
9. Вежевич Т.Е. Моделирование региональных систем патриотического воспитания школьников : автореф. дис. ... д-ра пед. наук. Улан-Удэ, 2011. 47 с.
10. Ефимов С.Г. Организация отдыха детей как мера социальной поддержки семей с детьми // Организация отдыха ... С. 12.
11. Сафонов Р.П. Об участии регионального отделения Фонда социального страхования Российской Федерации по Республике Бурятия в организации отдыха и оздоровления детей // Там же. С. 23.
12. Карпуков В.И. Согласование стоимости путевок в лагеря – вопрос социально значимый // Там же. С. 38.
13. Озерова Т.Я. Внедрение новых форм работы в организацию отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков // Там же. С. 40.
14. Экспериментальная программа отдыха, оздоровления и занятости детей с девиантным поведением «Чайка-2002» // Организация отдыха ... Кн. 2. Улан-Удэ, 2002. 103 с.

References:

- Barkanov, SV, Zhuravlev, MI & Savoskina, VI (comp.) 2004, *Rest and Recuperation of Children and Adolescents: a collection of federal and regional regulatory documents*, Moscow, 196 p., (in Russian).
- Efimov, SG 2002, 'Organization of Recreation for Children as a Measure of Social Support for Families with Children', *The Organization of Rest, Recreation and Employment of Children and Adolescents in the Republic of Buryatia (From Work Experience)* 2002, book 1, Ulan-Ude, p. 12, (in Russian).
- Efimov, SG 2005, *The System of Social Protection of the Population in Modern Conditions: the Regional Aspect (on the materials of the Republic of Buryatia)*, PhD thesis abstract, Ulan-Ude, 26 p., (in Russian).
- Karpukov, VI 2002, 'Coordination of the Cost of Trips to the Camps is a Socially Significant Issue', *The Organization of Rest, Recreation and Employment of Children and Adolescents in the Republic of Buryatia (From Work Experience)* 2002, book 1, Ulan-Ude, p. 38, (in Russian).
- Khanhalaev, EK 2002, 'The Organization of Children's Leisure as One of the Priority Directions in the Social Policy of the Republic of Buryatia', *The Organization of Rest, Recreation and Employment of Children and Adolescents in the Republic of Buryatia (From Work Experience)* 2002, book 1, Ulan-Ude, p. 5, (in Russian).
- Kudinov, VA 2000, *Young Russia: The History of Children and Youth Movement in Russia in 20th century*, St. Petersburg, 130 p., (in Russian).
- Ozerov, TYa 2002, 'The Introduction of New Forms of Work in the Organization of Recreation, Rehabilitation and Employment of Children and Adolescents', *The Organization of Rest, Recreation and Employment of Children and Adolescents in the Republic of Buryatia (From Work Experience)* 2002, book 1, Ulan-Ude, p. 40, (in Russian).
- Pilkington, H, Omelchenko, E, Flinn, M, Bludina, U & Starkova, E 2002, *Looking West? Cultural Globalization and Russian Youth Cultures*, University Park, PA, 320 p.
- Safonov, RP 2002, 'On the Participation of the Regional Department of the Social Insurance Fund of the Russian Federation in the Republic of Buryatia in the Organization of Recreation and Health of Children', *The Organization of Rest, Recreation and Employment of Children and Adolescents in the Republic of Buryatia (From Work Experience)* 2002, book 1, Ulan-Ude, p. 23, (in Russian).
- Sankhyadova, LK 2002, 'The Main Aspects of the Implementation of the Priorities of the System of Recreation of Children in the Republic of Buryatia', *The Organization of Rest, Recreation and Employment of Children and Adolescents in the Republic of Buryatia (From Work Experience)* 2002, book 1, Ulan-Ude, p. 20, (in Russian).
- Sukhoveyko, GS (comp.) 2015, *XIV obshcherossiyskaya vstrecha organizatorov otdykha, ozdorovleniya detey i molodezhi: tezisy vystupleniy, statey, praktiki organizatsiy otdykha i ozdorovleniya detey*, Anapa, 79 p., (in Russian).
- 'The Experimental Program of Rest, Rehabilitation and Employment of Children with Deviant Behavior "Chaika-2002"' 2002, *The Organization of Rest, Recreation and Employment of Children and Adolescents in the Republic of Buryatia (From Work Experience)* 2002, book 2, Ulan-Ude, 103 p., (in Russian).
- The Organization of Rest, Recreation and Employment of Children and Adolescents in the Republic of Buryatia (From Work Experience)* 2002, book 1, Ulan-Ude, 82 p., (in Russian).
- Vezhevich, TE 2009, *Educational Technologies of Summer Recreation Camp: How to Organize the Activities of Children in the Organizational Period*, Ulan-Ude, 100 p., (in Russian).
- Vezhevich, TE 2011, *Modeling of Regional Systems of Patriotic Education of Schoolchildren*, D.Phil. thesis abstract, Ulan-Ude, 47 p., (in Russian).