

### **Мария Байнова**

- ▶ Российский государственный социальный университет
- ▶ e-mail: mbainova@gmail.com
- ▶ ORCID: 0000-0003-2789-4596

### **Варвара Скрипкина**

- ▶ Департамент культуры города Москвы
- ▶ e-mail: VSkripkina@mosgortur.ru
- ▶ ORCID: 0000-0003-1026-3990

## **ОРГАНИЗАЦИЯ ОТДЫХА ДЕТЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В ТРУДНОЙ ЖИЗНЕННОЙ СИТУАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ МОСКВЫ)**

## **ORGANIZATION OF RECREATION FOR CHILDREN IN DIFFICULT LIFE SITUATIONS (USING THE EXAMPLE OF MOSCOW)**

### **| Abstract**

- ▶ *Goal* – an analysis of the legal and organizational basis for recreation of children in difficult life situations based on the example set by the city of Moscow. The analysis includes suggestions for improving public administration in this area.
- ▶ *Research methodology* – in this paper, the author used an analysis of regulatory documents, reports from the social recreation travel company “Mosgortur”, content analysis of complaints from “Mosgortur’s” clients, and an expert survey.
- ▶ *Score/results* – the author identified problems in organizing recreation for children in difficult life situations in Moscow and instructions for solving those problems.
- ▶ *Originality/value* – researching the research of the organization of children’s social recreation at the regional level, and an identification of organizational and regulatory problems.

**| Key words:** children in difficult life situations, social rest, rights of the child, right to rest, social services.

## 1. Введение

Трудная жизненная ситуация – это ситуация, характеризующая жизненный опыт человека, который оказывается в такой ситуации, которая влияет на его благополучие, безопасность жизнедеятельности и из которого он не в силах выбраться самостоятельно. Трудные жизненные ситуации, в которых живут или через которые проходят дети, влияют на их мировоззрение. Поэтому дети данной категории находятся в числе приоритетных получателей государственной помощи и поддержки.

Цель органов власти России в сфере отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, является обеспечение всеобщей доступности, адресного характера социальной поддержки в части предоставления и оплаты безопасных и качественных услуг по отдыху и оздоровлению на систематической основе. Непосредственно организация отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации в городе Москве осуществляется государственным учреждением культуры ГАУК «МОСГОРТУР». Как показало исследование, существуют организационные и правовые проблемы, и реально нуждающиеся дети и семьи поддержку получают не всегда.

## 2. Основные подходы к организации отдыха детей в трудной жизненной ситуации

Как определяет И.Г. Кузина, трудная жизненная ситуация – это ситуация или ситуации, которые беспристрастно нарушают социальные связи человека с его окружением, условия его жизнедеятельности и воспринимаются им как «непреодолимые», «трудные», в результате которых ему может понадобиться содействие социальных служб [Kuzina, 2016: 56]. По Н.К. Аксановой, определение *трудная жизненная ситуация* звучит как ситуация, в которой в результате каких-либо воздействий, изменений возникают нарушения адаптации и социализации ребенка к жизни, в следствии чего он не в состоянии удовлетворить свои основные потребности через модели и методы поведения, наработанные в предыдущие периоды жизни [Aksanova, 2017: 22]. В этом случае ребенку нужна помощь. Детям сложнее найти выход самостоятельно. Именно для этого необходима социально-педагогическая поддержка, главная цель которой является

создать «наиболее оптимальные условия» для воспитания и жизни подрастающего поколения [Mardakhaev, 2005: 175].

Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» в статье 1 дает понятие «дети, находящиеся в трудной жизненной ситуации», устанавливает перечень трудных жизненных ситуаций (ТЖС) для ребенка: «дети, оставшиеся без попечения родителей; дети-инвалиды; дети с ограниченными возможностями здоровья, то есть имеющие недостатки в физическом и (или) психическом развитии; дети-жертвы вооруженных и межнациональных конфликтов, экологических и техногенных катастроф, стихийных бедствий; дети из семей беженцев и вынужденных переселенцев; дети, оказавшиеся в экстремальных условиях; дети-жертвы насилия; дети, отбывающие наказание в виде лишения свободы в воспитательных колониях; дети, находящиеся в образовательных организациях для обучающихся с девиантным (общественно опасным) поведением, нуждающихся в особых условиях воспитания, обучения и требующих специального педагогического подхода (специальных учебно-воспитательных учреждений открытого и закрытого типа); дети, проживающие в малоимущих семьях; дети с отклонениями в поведении; дети, жизнедеятельность которых объективно нарушена в результате сложившихся обстоятельств и которые не могут преодолеть данные обстоятельства самостоятельно или с помощью семьи» [Federalnyj zakon..., ст. 1].

Перечень ТЖС, с одной стороны, является закрытым, а с другой стороны, в последнем пункте могут быть учтены случаи, не попадающие в закрытый перечень. Ряд показателей, характеризующих детей в ТЖС, являются оценочными. Кроме того, важно не просто установить соответствие конкретному критерию, но также гарантировать, что вывод соответствует действительности, то есть, к примеру, подкреплять результаты изучения формальной документации, например, справок о доходах, итогами объективных наблюдений, обследований состояния условий проживания семьи.

На уровне субъекта федерации в России могут быть установлены собственные, расширенные гарантии социального обеспечения несовершеннолетних. Субъект федерации может сформировать собственную систему отдыха и оздоровления детей с учетом региональных возможностей, социальной политики. Регион может предоставлять расширенные социальные гарантии по сравнению с теми, которые установлены на федеральном уровне. Например, получателями социального отдыха могут стать дополнительно дети, воспитываемые в многодетных семьях. Однако оплата

такой социальной поддержки в полной мере будет идти из регионального бюджета и внебюджетных фондов.

Таким образом, Москва как субъект федерации, может устанавливать дополнительные возможности за счет собственного бюджета.

Отдых можно определить, как смену активной фазы жизнедеятельности с минимизацией затрат трудовых, ментальных ресурсов [Kokorina, Neustroeva, 2019: 86.] Право на отдых закреплено в Конституции России, в статье 37. Также статья 39 Конституции России гарантирует социальное обеспечение для воспитания детей [Konstituciya..., 1993]. Под оздоровлением традиционно понимают восстановление эмоционального фона, физического и психического состояния индивида [Medvedev, 2018: 2]. В статье 1 Федерального закона «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» определено, что «отдых детей и их оздоровление – совокупность мероприятий, направленных на 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 и требований обеспечения безопасности жизни и здоровья детей» [Federalnyj zakon..., ст. 1]. Полномочия и обязанности органов власти по организации отдыха детей закреплены в статье 12 этого же закона [Federalnyj zakon..., ст. 12].

Государство гарантирует не только отдых – смену деятельности, туризм, но и оздоровление – мероприятия по укреплению здоровья детей. Можно сформулировать понятие социального отдыха детей, которое будет означать совокупность мероприятий, направленных на отдых и оздоровление детей, реализуемых за счет средств бюджета или благотворительных организаций, с целью социальной поддержки детей в трудной жизненной ситуации и нуждающихся. Понятие социального отдыха можно использовать как более широкое по сравнению с отдыхом детей в ТЖС, так как может включать не только ТЖС, но и другие виды нуждающихся. В данном случае социальный отдых связан с понятием социального туризма, отличительной чертой которого также является бюджетное финансирование [Kuznesova, 2013], но для детей актуально именно понятие отдыха, который обеспечивается в соответствии с законодательством.

На международном уровне объектом исследования является преимущественно социальный туризм, подчеркивается важность отдыха и путешествий для слаботзащищенных категорий, в том числе детей. Например, исследование туризма для семей с детьми-инвалидами [Tesauro et al., 2019]. Подчеркивается важность туризма для детей в сложных жизненных условиях [Qiao et al., 2019]. Работа Jin Young Chung и Steven Simpson посвящена путешествиям с детьми для неизлечимо больных родителей [Chung, Simpson, 2019]. Исследуются возможности по организации детских лагерей [Bruno, 2015]. Но в целом, социальный отдых детей в трудной жизненной ситуации недостаточно изучен, особенно за пределами пост-социалистического пространства и в рамках оценки государственной социальной политики.

Вопрос бюрократии и прозрачности для социального отдыха достаточно актуальный. Если нуждающиеся не получили направления на отдых, то они склонны подозревать нечестное распределение, «по своим». Также необходимость собирать бумаги в определенные сроки вызывает предубеждение у получателей социальных услуг. Доступ представителей льготных категорий к финансируемому за счет государственного бюджета детскому отдыху и оздоровлению является проблемой и для жителей Москвы, и других регионов [Polakova, Smogunov, 2014; Vifleemskij, 2017: 22]. Внедрение электронных процедур обработки заявок позволяет вести лучше учет социальных услуг, избегать коррупции.

Социальный отдых детей имеет особенности в организации не только при определении источника финансирования. Дети в трудной жизненной ситуации могут иметь проблемы с физическим и ментальным здоровьем, психологические деформации. Это имеет значение для организации отдыха, поэтому возрастают требования к учреждениям, организующим отдых детей в ТЖС. Особенности педагогического сопровождения отдыха детей в ТЖС рассмотрены Синягиной [Snyagina, 2012].

ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» дает понятие организаций (учреждений), которые задействуются в отдыхе и оздоровлении детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации: «организации сезонного действия или круглогодичного действия независимо от организационно-правовых форм и форм собственности, основная деятельность которых направлена на реализацию услуг по обеспечению отдыха детей и их оздоровления (загородные лагеря отдыха и оздоровления детей, детские оздоровительные центры, базы

и комплексы, детские оздоровительно-образовательные центры, специализированные (профильные) лагеря (спортивно-оздоровительные и другие лагеря), санаторно-оздоровительные детские лагеря и иные организации), и лагеря, организованные образовательными организациями, осуществляющими организацию отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время (с круглосуточным или дневным пребыванием), а также детские лагеря труда и отдыха, детские лагеря палаточного типа, детские специализированные (профильные) лагеря, детские лагеря различной тематической направленности (оборонно-спортивные лагеря, туристические лагеря, эколого-биологические лагеря, творческие лагеря, историко-патриотические лагеря, технические лагеря, краеведческие и другие лагеря), созданные при организациях социального обслуживания, санаторно-курортных организациях, общественных организациях (объединениях) и иных организациях». Приказ Министерства образования и науки России от 13.07.2017 г. № 656 «Об утверждении примерных положений об организациях отдыха детей и их оздоровления» устанавливает положения о детских лагерях, профильных и специализированных лагерях, детских лагерях труда и отдыха, лагерях тематической направленности и др.

Отдых и оздоровление детей в ТЖС может быть в двух основных формах: массовый и индивидуальный. Поэтому есть варианты обеспечения отдыха и оздоровления детей в ТЖС:

- 1) массовое направление от лица субъекта государственного управления, реализующего полномочия по социальному отдыху, в определенные организации на отдых и оздоровление (предоставление туристических ваучеров группам детей);
- 2) предоставление индивидуальных ваучеров конкретным получателям государственной поддержки и государственной помощи в определенные организации, которые определяются от лица субъекта государственного управления;
- 3) компенсация затрат на отдых через выделение денежных сумм и предоставления права выбора организации отдыха и оздоровления из вариантов, предложенных субъектом государственного управления;
- 4) выделение средств на индивидуальный отдых с правом выбора организации родителем или законным представителем; и также выбора между направлением на отдых в организацию и домашним отдыхом, с компенсацией затрат на его организацию.

Выбор способа обеспечения отдыха детей зависит от бюджетных возможностей и категорий получателей социальных услуг.

### 3. Особенности организации отдыха детей в трудной жизненной ситуации в Москве

В субъекте федерации – городе федерального значения – Москве отдых и оздоровление детей в ТЖС регулируется нормативным актом – Постановлением Правительства Москвы от 22.02.2017 № 56-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации» [Postanolvenie...].

В Постановлении № 56 определены следующие субъекты в сфере социального отдыха детей. Заместитель Мэра в Правительстве Москвы, осуществляет координацию деятельности в сфере культуры, определяет размер квоты на отдых и оздоровление детей. Квота на отдых и оздоровление – утвержденное «исходя из объема средств бюджета города Москвы, предусмотренных на организацию отдыха и оздоровления детей, количество мест для соответствующего вида отдыха и оздоровления и соответствующей категории детей, количество мест для соответствующего вида отдыха и оздоровления лиц из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей» [Postanovlenie...]

Департамент культуры города Москвы осуществляет подготовку нормативных актов города Москвы по вопросам государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации в городе Москве. Также Департамент осуществляет общее управление и контроль за государственным автономным учреждением культуры «МОСГОРТУР»

Подведомственное Департаменту культуры учреждение – Государственное автономное учреждение культуры «Московское агентство организации отдыха и туризма» (ГАУК «МОСГОРТУР») является непосредственным организатором социального отдыха детей, собирает заявки от органов исполнительной власти города Москвы на организацию отдыха, на основе которых происходит планирование отдыха и оздоровления детей на предстоящий год. Таким образом, «МОСГОРТУР» должен получать информацию от Департамента труда и социальной защиты Москвы, который отвечает за социальную политику. «МОСГОРТУР» разрабатывает также программы

отдыха и осуществляет контроль качества отдыха в соответствующих учреждениях. Кроме этого, работает как обычное туристическое агентство и реализует программы детского отдыха всем желающим.

Основной особенностью организации отдыха детей в ТЖС в Москве является подведомственность органу управления в сфере культуры. Таким образом, в Москве социальный отдых отнесен к сфере культуры и досуга. С одной стороны, такое отнесение вполне логично, так как отдых является частью досуга, и учреждения культуры призваны обеспечивать реализацию потребностей граждан в культурно-досуговой сфере. С другой стороны, учет и обследование категории детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, является предметом ведения органов социальной защиты, в частности Департамента труда и социальной защиты населения города Москвы. По этой причине требуется информационное обеспечение, которое бы позволяло обеспечить необходимые социальные услуги нуждающимся.

С учетом вариантов социального отдыха в Москве реализуются следующие виды организации отдыха и оздоровления детей, с дифференциацией по категориям получателей услуг: отдых в сопровождении взрослого лица (родителя, законного представителя, доверенного лица); отдых детей без сопровождения в детских оздоровительных организациях; выездной социальный отдых в лагерях для молодежи для несовершеннолетних из числа детей в ТЖС, которые получают социальные услуги на время учебы в 18–23 года. Для детей из малообеспеченных семей семейные льготы для детей и родителей предоставляются на детей в возрасте 3–7 лет, а для старшего возраста – только на детей без родителей. Для детей-инвалидов и детей-сирот под опекой – отдых с родителями предоставляется до 17 лет включительно. Для детей-сирот, помещенных в стационарные учреждения, предусмотрен отдых в организациях отдыха и оздоровления без сопровождения. Ваучер включает составляющие отдыха и оздоровления: проживание, питание, страховку, анимацию, одну бесплатную экскурсию, проезд к месту отдыха и обратно. Заявители могут добираться до места отдыха или обратно также за счет собственных средств.

Постановление № 56 внедрило порядок организации отдыха и оздоровления детей, в соответствии с которым устанавливается очередность рассмотрения заявок на предоставление льготного отдыха в зависимости от получения ваучера за последние три года. Тем самым, предполагается достичь выравнивания уровня обеспеченности бесплатным отдыхом, усилить



компоненты равенства и справедливости в организации отдыха и оздоровления детей [Skripkina, 2019].

С 2018 года предусмотрен ранний старт подачи заявок – в ноябре предыдущего года, что позволяет для организаторов своевременно планировать свою деятельность на будущий год. Выбор конкретных организаций отдыха или сертификата на получение выплаты на самостоятельную организацию отдыха и оздоровления возможен только при условии своевременного участия в подаче заявки.

Заявки на отдых направляются через портал mos.ru, сохранена возможность подачи заявлений при личном обращении в ГАУК «МОСГОРТУР», сотрудник учреждения лишь помогает ввести данные в автоматизированную информационную систему (АИС) «Детский отдых», а заявление подписывается в бумажной форме. Постановлением № 56 предусмотрено и регламентировано функционирование автоматизированного Реестра получателей услуг отдыха и оздоровления (предварительного, окончательного), который формируется в АИС «Детский отдых» и используется для автоматизации и повышения законности управления в данной сфере. Ваучер или сертификат на отдых и оздоровление также направляется в «личный кабинет» заявителя. Заявители, имеющие сертификат, сами заключают договор на отдых в течении года. В целом, Постановление № 56 подробно регламентирует все стадии процесса предоставления услуги по социальному отдыху детей, повышая, тем самым, прозрачность управления в данной сфере.

Рассмотрим проблемы качества социального отдыха в Москве на практических примерах.

#### 4. Диагностика отдыха и оздоровления детей в трудной жизненной ситуации в системе ГАУК «МОСГОРТУР»

В 2019 году «МОСГОРТУР» предоставил 24 700 поездок на отдых за счет бюджета города Москвы и 26 258 сертификатов на отдых. Всего было принято 52 802 заявлений, но 1844 заявителя не выбрали место отдыха на втором этапе заявки. В течении 2019 года все дети-сироты и дети, оставшихся без попечения родителей, находящиеся под опекой, попечительством, в том числе в приемной или патронатной семье были обеспечены услугами отдыха и оздоровления. Также все дети, находящиеся в трудной жизненной

ситуации, ни разу не пользовавшихся услугой отдыха и оздоровления за последние 3 года, получили льготный отдых [Mosgortur...]. Основными направлениями отдыха были: Крым – 48,16%, Причерноморье – 21,91%, Москва и Подмосковье – 17,2%, Северный Кавказ – 17,2%, Республика Беларусь – 4,19% [Avdeev, 2019]. Представители «МОСГОРТУР-а» также отмечают достижения в организации подачи заявок через электронный портал, большое количество благодарностей, отсутствие обоснованных жалоб, возможности для отдыха маломобильных детей.

Для реальной оценки организации отдыха и оздоровления детей в ТЖС рассмотрим также публичные отзывы получателей соответствующих услуг (родителей, опекунов детей), опубликованные на портале «Отзовик», в социальных сетях ВКонтакте и Фейсбук в 2017–2019 годах. Мониторинг показывает наличие нареканий у получателей услуг.

Приведем примеры наиболее типичных негативных отзывов (орфография и пунктуация авторов сохранены, за исключением нецензурной лексики):

Несколько лет назад мы просто приходили в Управу, писали заявление и потом получали путевки без очередей и без нервотрепки. А вот теперь организована настоящая ловля путевок на портале госуслуг Москвы. Примерно с середины марта на разных форумах стали создаваться темы, где обсуждалась предстоящая кампания. Предварительные списки баз и лагерей были вывешены на сайте «МОСГОРТУР-а» только за 2–3 дня. Даты смен (лагеря) появились поздно вечером 25 марта. С лагерями было проще почитали, посмотрели и выбрали. А вот с семейными путевками возникло очень много проблем. 26 марта в 10:00 началось бронирование льготных путевок. У меня с 10:00 до 10:45 ничего не грузилось, постоянно выдавалась то ошибка, то нет подключения к серверу, то вообще белый экран (другие сайты работали нормально). Зайти на портал было невозможно (даже в электронный дневник). Мне повезло, ближе к 11:00 мне удалось поймать путевку в лагерь. Очень сложно пришлось тем, кто хотел ехать по семейным путевкам. Напомню, что ребенку должно быть от 3 до 7 лет. Самое удивительное, что путевок 1 + 1 и 1 + 2 практически не было. В основном были 1 взрослый + 3 ребенка, 2 взрослых + 4 ребенка. Вы можете себе представить семью, у которой 3 (и даже 4) ребенка одновременно попадают в интервал с 3 до 7 лет? Я нет. Только если есть приемные дети, но для них – своя категория (своя квота на места). В итоге, у большинства семей получалось так, что есть 1–2 ребенка, подходящие по возрасту для семейной путевки, а другие дети – либо старше, либо младше. И как разорваться маме между детьми, если папа работает? А бабушки-дедушки в наше время не очень-то хотят

сидеть с внуками. И поехать хочется всей семьей. Информация о дополнительных платных местах появилась тоже очень поздно. Но с такими ценами многие мамы отказались от этой затеи. Так как это нереально. Возьмем семью с 3 детьми (реальная ситуация с одного форума). Маме повезло взять путевку 1 + 1 на среднего ребенка, но у нее есть еще двое детей: 2 года и 11 лет. Следовательно, маме придется доплатить за поездку, например, в Геленджик (Альфа) 24 302 руб. за старшего ребенка и 9152 руб. за малыша. Итого: 33 454 руб., без оплаты дороги (а если они захотят взять папу, то плюс еще 34 082 руб., итого – более 70 тысяч руб.). Ну вот где взять малообеспеченной (и тем более многодетной) семье 30–35 тысяч руб.? И очень важный момент. В большинстве пансионатов/домов отдыха для семей нельзя поехать с детьми до 3-х лет, т. е. взять их с собой даже за деньги. Куда должна мама деть своего годовалого ребенка?

Организация отправки родителей и детей в места отдыха у «МОСГОРТУР» – безобразная! Мы ездили отдыхать в этом году по льготной путевке в пансионат. Время вылета из Москвы, рейс на сайте «МОСГОРТУР» на информационной странице были неверными! При обращении к операторам по телефону, они сами не могли ничего пояснить. Сама путевка у нас была с 11 июля. Так вот прилетели мы в Анапу в 23 часа этой даты, а заселились уже в 00.30 12 июля! Прошу иметь в виду, что у многих были дополнительные платные путевки, далеко не дешевые. Я за 16-летнюю дочь заплатила 54 тысячи! А про отбытие из пансионата в конце отдыха – вообще отдельная песня! Нас, отдыхающих по этим путевкам примерно 120 человек, разделили на 5 групп. О рейсах и времени вылета нам сообщили за сутки! Две группы отправляли в Москву не из аэропорта Анапы, а из Краснодара, куда малолетние детки, дети-инвалиды ехали на автобусе 4,5 часа!!! Это не издевательство?! Где-то в комментариях от «МОСГОРТУР» я видела «оправдание», что это было связано с переполнением аэропорта Анапы. Получается, «МОСГОРТУР» совершенно случайно вспомнил, что надо людей везти домой... Заведомо был неизвестен этот факт. А все почему? А потому что «МОСГОРТУР» сэкономил! За билеты на самолет по дополнительной путевке мы, в общей сложности, отдали 20 тысяч! А нас переправляли чартерными рейсами! Наживились? Молодцы! Там где льготные путевки, там и сдерем с людей, чтобы жизнь малиной не казалась! Мало того, что сдерем, так и поиздеваемся еще над ними!!

Короче, очень спорная и сложная ситуация. С одной стороны, огромное спасибо государству и МГТ за то, что льготные путевки есть, что некоторые дети все-таки смогут поехать и отдохнуть летом. Хорошо, что подать заявление и получить сертификат можно не выходя из дома. При этом, конечно, все прекрасно понимают, что обеспечить путевками всех желающих невозможно. Но организация процесса получения путевок – сидение за ПК в течение

нескольких часов – очень неудобная. Помню, как ловила семейную путевку (1 + 1) 2 года назад – это незабываемо. Обещали выложить путевки в 10:00, но у меня на ПК путевки стали появляться только ближе к 17:00. Но как только я выбирала подходящий вариант, все тут же слетало и приходилось начинать сначала. В итоге я смогла поймать путевку ближе к 01:00 следующих суток. То есть, я сидела за ПК более 15 часов!!! Но я получила путевку. Некоторые сидели дольше и ничего не смогли поймать. Судя по информации на форумах, за эти 2 года ничего не изменилось. Кроме того, что раньше сертификат приходил сразу (в крайнем случае на следующий день), а в этом году (даже при правильно заполненных полях и подтвержденных льготах) – в течение 15 рабочих дней. Те, кому пришлось съездить в «МОСГОРТУР», говорят, что там сотрудницы стараются работать очень оперативно. В первые дни был огромный наплыв людей, а потом все вопросы решались за 10–20 мин. Очень надеюсь, что «МОСГОРТУР» принял во внимание проблемы прошлых лет и, по-возможности, устранил их.

Это издевательство над людьми. Сбор детей для вылета в 02:00 («Жемчужина России»), 03:00 («Кипарис», «Жемчужина России»), 04:30 («ОЛИМПИЕЦ») – ВСЕ ДЛЯ ДЕТЕЙ! А у большинства родителей нет машины – плати за такси! Уже на многих форумах пишут, что некоторых детей не пустили в лагерь из-за отсутствия круглой печати на справке 079, а в школе нет круглой печати врача!!! В школе – медсестра и у нее нет печати!!! Также требуют результаты анализа на энтеробиоз для всех, даже если нет бассейна (срок годности справки – 10 дней). Причем результаты анализов (энтеробиоз и я/г) почему-то должны быть вписаны в форму 079, которую получаем в школе, но школа анализы не делает и поэтому не может их вписать! На горячей линии сидят совершенно некомпетентные сотрудники, которые вообще не слышат вопросов и не могут толком ответить ни на один вопрос. По срокам действия справок и результатам анализов тоже самое – везде разная информация.

Работала в лагере «Жемчужина России» от «МОСГОРТУРА». Сама организация очень плохая, номер рейса сказали за день до вылета, собираются дети за 12 часов до вылета – это очень тяжело детям, постоянные очереди.

В отзывах можно выделить проблемы оформления заявок в электронном виде, организационные вопросы проезда к месту отдыха и недоработки правового регулирования, связанные со сложностью совместного отдыха в семье вместе с детьми разного возраста. Клиенты склонны обвинять организаторов отдыха в неуместной экономии, из-за которой реализуется невыгодный формат, неудобные рейсы. Социальный эффект льготного отдыха снижается.

Результаты контент-анализа 230 уникальных отзывов клиентов государственного учреждения ГАУК «МОСГОРТУР» по поводу содержания и качества социальных услуг приведены на рисунке 1. В целом, число негативных отзывов снижается, и также необходимо учитывать, что негативные отзывы чаще публикуются в социальных сетях. Однако жалобы получателей услуг показывают слабые места в организации социального отдыха.

Рисунок 1. Отзывы клиентов ГАУК «МОСГОРТУР» по поводу содержания и качества услуг по отдыху и оздоровлению детей в ТЖС в 2017–2019 годах в социальных сетях



Источник: собственные результаты исследований авторов.

Снижение негативных отзывов можно объяснить совершенствованием электронных процедур оформления заявок, с одной стороны, и ростом понимания электронной процедуры со стороны граждан.

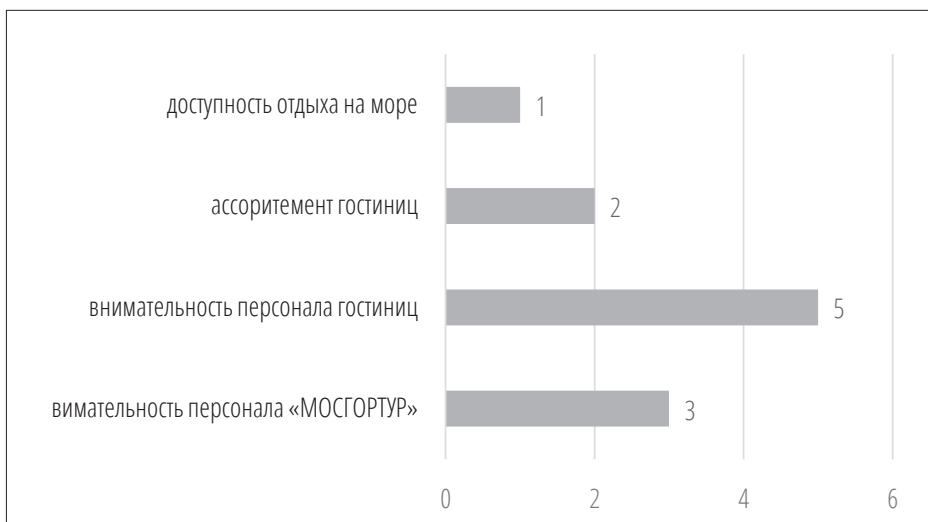
На рисунке 2 приведена тематика негативных отзывов в 2019 году. (В некоторых отзывах жалобы были на несколько тем). Отметим, что основные нарекания вызывают организационные вопросы, а также вопросы взаимодействия с ГАУК «МОСГОРТУР», осуществляемого в электронном формате.

**Рисунок 2.** Распределение по тематике негативных отзывов клиентов ГАУК «МОСГОРТУР» по поводу содержания и качества услуг по отдыху и оздоровлению детей в ТЖС в 2019 году



Источник: собственные результаты исследований авторов.

**Рисунок 3.** Распределение по тематике положительных отзывов клиентов ГАУК «МОСГОРТУР» по поводу содержания и качества услуг по отдыху и оздоровлению детей в ТЖС в 2019 году



Источник: собственные результаты исследований авторов.

Положительные отзывы связаны с внимательностью персонала, вариативностью отдыха и доступностью отдыха у моря – в данном случае, положительные отзывы клиентов совпадают с публичными декларациями достижений ГАУК «МОСГОРТУР» (рисунок 3).

Итак, со стороны получателей социального отдыха большинство жалоб связано с организационными моментами и условиями отдыха. Для оценки проблем и жалоб был проведен экспертный опрос. Экспертный опрос руководящих работников Департамента культуры города Москвы (7 человек) был проведен в ноябре 2019 года на конференции «Индустрия детского полезного развивающего отдыха» – КИДПРО.

По мнению экспертов, деятельность ГАУК «МОСГОРТУР» улучшается и будет совершенствоваться технически в дальнейшем, что отражается в снижении жалоб.

Сложность вызывают проблемы не организационного характера, а связанные с порядком предоставления возможности социального отдыха. Эти проблемы отражены в жалобах клиентов на сочетание платного и бесплатного отдыха, возможности сопровождения детей, проблемы сроков. Жалоб от клиентов на эту тему меньше, но они не сокращаются.

По мнению экспертов, проблемы социального отдыха заключаются в определении нуждающихся и соблюдении очередности на получении льготного отдыха. 6 из 7 экспертов считают, что далеко не все нуждающиеся дети – жители Москвы, обеспечиваются отдыхом и оздоровлением с надлежащей периодичностью. Отчасти это связано с проблемами выявления детей в трудной жизненной ситуации (5 экспертов оценивают систему выявления детей негативно). Также эксперты, в целом, не считают корректной ситуацию, при которой заявитель, ранее не получивший бесплатный отдых, вынужден заново участвовать в заявочной кампании, без сохранения приоритета в очереди (6 из 7 экспертов).

Следовательно, процедура предоставления отдыха и оздоровления детей в ТЖС в городе Москве должна быть доработана. Эксперты считают возможным введение автоматизированной круглогодичной очереди, внедрения общественного контроля, появление возможности постановки в очередь в экстраординарном порядке. Важной проблемой эксперты называют недостаточность взаимодействия ГАУК «МОСГОРТУР» и социальных работников, которые подчиняются другому Департаменту. Совместная работа позволила бы улучшить информирование и помощь клиентам в подаче заявок в частности.

## 5. Выводы

Применение норм организации отдыха детей в трудной жизненной ситуации в Москве связано с рядом проблем.

Организационные проблемы, связанные с электронной заявкой, снижают эффективность получения социальных услуг нуждающимися. Порядок предоставления услуг не учитывает проблемы с доступом к электронным услугам. Разнообразные электронные услуги призваны упростить процедуру подачи заявления, однако на практике появляются сложности другого характера. Кроме того, заявителям может не хватать личных консультаций.

Общими моментами в экспертной оценке и анализе отзывов являются проблемы определения потребностей в отдыхе (например, в жалобах отмечаются проблемы получения отдыха в малоимущих семьях с детьми разных возрастов, а с точки зрения экспертов – это проблемы определения, выявления детей в трудной жизненной ситуации в целом).

На основании выделенных проблем можно предложить направления улучшения организации отдыха и оздоровления детей в трудной жизненной ситуации:

- 1) Проведение мониторинга потребностей в социальном отдыхе, в том числе по результатам информации от социальных работников, оценки и самооценки предыдущего отдыха. Мониторинг может включать психологическую диагностику по поводу необходимости и предпочтительных форм, рекомендации и пожелания по месту и способу организации отдыха и оздоровления конкретного ребенка. Это позволит усилить адресность социальной поддержки.
- 2) Формирование электронного профиля ребенка в трудной жизненной ситуации в информационной системе, который позволил бы вести учет документов и очередности получения льготного отдыха, дополнительные сведения, в том числе и по итогам мониторинга потребностей в социальном отдыхе.
- 3) Развитие взаимодействия между Департаментом культуры и Департаментом труда и социальной защиты, а также возможно и Департаментом образования, по организации социального отдыха детей. Взаимодействие должно обеспечивать не только обновление актуальной информации о нуждающихся, но и выявление проблем, распространение информации о возможностях.



Помимо организационных предложений, необходимо обратить внимание и на совершенствование правовой основы социального отдыха. Пересмотр может касаться возраста предоставления различных категорий путевок, расширения возможностей предоставления сертификатов для семей с детьми, не только в трудной жизненной ситуации. У Москвы как субъекта федерации есть право предоставлять дополнительные социальные гарантии и на законодательном уровне расширить возможность получения социальной помощи.

Расширение возможностей социального отдыха целесообразно связывать с общественным контролем. Потребность в социальном отдыхе может возникнуть неожиданно, для реабилитации, решения неотложных проблем. Это может быть и трудное состояние самого ребенка, когда необходимо предотвратить девиацию, суицид. Действующая модель социального отдыха возможность подобной ситуации практически игнорирует. Расширение перечня получателей социального отдыха может быть также за счет детей, временно оказавшихся в затруднительном положении, например, по причине пожара в жилище, болезней родственников и др., с учетом возможностей регионального бюджета и в рамках дополнительных мер социального обеспечения, предоставляемых регионом. В тоже время общественный контроль, в том числе, с участием, например, депутатов внутригородского муниципального образования, позволит снизить злоупотребления в временных и внеочередных случаях.

Указанные меры могут быть реализованы путем совершенствования внутренних нормативных документов Департамента культуры города Москвы. Также в рамках своих полномочий Департамент культуры может подготовить предложения по нормативным актам города Москвы, в частности, Постановлению Правительства Москвы № 56-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации», где может быть предусмотрен мониторинг и общественный контроль.

## | Литература

- Avdeev A.S., 2019, *Itogi zakupochnoj deyatel'nosti v ramkakh ozdorovitel'noj kompanii 2019 goda*, Materialy V konferencii industrii detskogo otdykhа KIDPR || Авдеев А.С., 2019, *Итоги закупочной деятельности в рамках оздоровительной компании*

- 2019 года, Материалы V конференции индустрии детского отдыха КИДПР, [Электронный ресурс] <https://drive.google.com/drive/folders/1SITYMO4FNsVnVTLL0RS2BX7OtkhQh4sg> [дата доступа: 15.02.2020].
- Bruno P., 2015, *From educational and health tourism for children to social tourism: vacation camps in the Province of Buenos Aires, Argentina*, *História, Ciências, Saúde–Manguinhos*, v. 22, n. 4, p. 1467–1490, DOI: 10.1590/S0104-59702015000400015.
- Chung J.Y., Simpson S., 2019, *Social tourism for families with a terminally ill parent*, “*Annals of Tourism Research*”, <https://doi.org/10.1016/j.annals.2019.102813>.
- Federalnyj zakon “Ob osnovnykh garantiyakh prav rebenka v Rossijskoj Federacii” ot 24.07.1998 No. 124-FZ (red. ot 16.10.2019) || Федеральный закон «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» от 24.07.1998 № 124-ФЗ (ред. от 16.10.2019).
- Kabanova E.E., Vetrova E.A., Vasileva S.S., 2018, *Podkhody k klassifikacii vidov turizma*, “*Vestnik Instituta ekonomiki i upravleniya Novgorodskogo gosudarstvennogo universiteta im. Yaroslava Mudrogo*”, No. 4 (29), p. 59–63 || Кабанова Е.Е., Ветрова Е.А., Васильева С.С., 2018, *Подходы к классификации видов туризма*, «*Вестник Института экономики и управления Новгородского государственного университета им. Ярослава Мудрого*», № 4 (29), с. 59–63.
- Kokorina V.V., Neustroeva A.B., 2019, *Osobennosti organizacii otдыхa i ozdorovlennya detej, nakhodyasshikhsya v trudnoj zhiznenoj situacii, v usloviyakh kruglosutochnogo detskogo centra v severnom regione*, [in:] *Teoriya i praktika socialnoj raboty: istoriya i sovremennost*, ed. Yu.A. Kalinina, S.G. Chudova, Barnaul || Кокорина В.В., Неустроева А.Б., 2019, *Особенности организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, в условиях круглосуточного детского центра в северном регионе*, (в:) *Теория и практика социальной работы: история и современность*, ред. Ю.А. Калинина, С.Г. Чудова, Барнаул.
- Konstituciya Rossijskoj Federacii (12.12.1993) || Конституция Российской Федерации (12.12.1993).
- Kuzina I.G., 2016, *Teoriya socialnoj raboty*, Vladivostok || Кузина И.Г., 2016, *Теория социальной работы*, Владивосток.
- Kuznecov S.A., 2013, *Sushhnost i specifiika socialnogo turizma kak formy socialnoj podderzhki maloobespechennykh sloev naselenija*, “*Izvestija Yuzhnogo Federalnogo Universiteta. Pedagogicheskie nauki*”, No. 3, p. 27–37 || Кузнецов С.А., 2013, *Сущность и специфика социального туризма как формы социальной поддержки малообеспеченных слоев населения*, «*Известия Южного Федерального Университета. Педагогические науки*», № 3, с. 27–37.
- Mardahaev L.V., 2005., *Socialnaya pedagogika*, Moskva || Мардахаев Л.В., 2005, *Социальная педагогика*, Москва.
- Medvedev A.S., 2018, *Metodologicheskie osnovy sistemy ozdorovleniya detej*, Minsk || Медведев А.С., 2018, *Методологические основы системы оздоровления детей*, Минск.

- MOSGORTUR podvel itogi 2019 goda || МОСГОРТУР подвел итоги 2019 года, [электронный ресурс] [https://mosgortur.ru/news/2019/12/27/1.htm?fbclid=IwAR2drG8CiWpgteva40yYYcvTmnhFILI\\_eNFddijdtOeD1GWjaNWH2XjXZk](https://mosgortur.ru/news/2019/12/27/1.htm?fbclid=IwAR2drG8CiWpgteva40yYYcvTmnhFILI_eNFddijdtOeD1GWjaNWH2XjXZk) [дата доступа: 15.02.2020].
- Polyakova M.V., Smogunov V.G., 2014, *Ob organizacii gosudarstvennogo nadzora za otdykhom i ozdorovleniem detej*, "Zdorove. Medicinskaja ekologija. Nauka", No. 4 (58), p. 50–53 || Полякова М.В., Смогунов В.Г., 2014, *Об организации государственного надзора за отдыхом и оздоровлением детей*, «Здоровье. Медицинская экология. Наука», № 4 (58), с. 50–53.
- Postanovlenie Pravitelstva Moskvy ot 22.02.2017 g. No. 56-PP «Ob organizacii otdykha i ozdorovleniya detej, nakhodyashihhsya v trudnoj zhiznenoj situacii» || Постановление Правительства Москвы от 22.02.2017 г. № 56-ПП «Об организации отдыха и оздоровления детей, находящихся в трудной жизненной ситуации».
- Prikaz Ministerstva obrazovaniya i nauki Rossii ot 13.07.2017 No. 656 «Ob utverzhdenii primernykh polozhenij ob organizacijakh otdykha detej i ikh ozdorovleniya» || Приказ Министерства образования и науки России от 13.07.2017 № 656 «Об утверждении примерных положений об организациях отдыха детей и их оздоровления».
- Qiao G. et al., 2019, *Social tourism for Chinese rural left-Behind children: an instrument for improving their happiness*, "Asia Pacific Journal of Tourism research", Vol. 24, No. 5, p. 468–481.
- Rukovodstvo po preduprezhdeniyu nasiliya nad detmi, 2017, ed. N.K. Asanova, Moskva || Руководство по предупреждению насилия над детьми, 2017, ред. Н.К. Асанова, Москва.
- Seliverstova O.F., 2016., *Analiz problem obespecheniya otdyha i ozdorovleniya detej v Rossijskoj Federacii*, «Problemy sovremennoj nauki i obrazovaniya», No. 29 (71), p. 30–39 || Селиверстова О.Ф., 2016., *Анализ проблем обеспечения отдыха и оздоровления детей в Российской Федерации*, «Проблемы современной науки и образования», № 29 (71), с. 30–39.
- Sinyagina N.Yu., 2012, *Organizaciya ozdorovitelno-razvivayushhego otdykha dlya detej, nakhodyashihhsya v trudnoj zhiznenoj situacii*, «Narodnoe obrazovanie», No. 3, p. 63–68 || Синягина Н.Ю., 2012, *Организация оздоровительно-развивающего отдыха для детей, находящихся в трудной жизненной ситуации*, «Народное образование», № 3, с. 63–68.
- Skripkina V.A., 2019, *Sravnitel'naya kharakteristika postanovlenij Pravitelstva g. Moskvy ot 15.02.2011 No. 29-PP i ot 22.02.2017 N. 56-PP, reguliruyushhikh organizaciyu otdykha i ozdorovleniya*, [in:] *Sbornik statej III Vserossijskoj nauchno-prakticheskoy konferencii «Gosudarstvennoe upravlenie i razvitie Rossii: vyzovy i perspektivy»*, Moskva || Скрипкина В.А., 2019, *Сравнительная характеристика постановлений Правительства г. Москвы от 15.02.2011 № 29-ПП и от 22.02.2017 № 56-ПП, регулирующих организацию отдыха и оздоровления*, [в:] *Сборник*

- статей III Всероссийской научно-практической конференции «Государственное управление и развитие России: вызовы и перспективы», Москва.
- Socialno opasno polozenie semi i detej: analiz ponyatiya i metodologiya ocenki, 2015, ed. E.R. Jarskaja-Smirnova, V.M. Markina, Moskva || Социально опасное положение семьи и детей: анализ понятия и методология оценки, 2015, ред. Е.Р. Ярская-Смирнова, В.М. Маркина, Москва.
- Tecau A.S. et al., 2019, *Responsible Tourism-Integrating Families with Disabled Children in Tourist Destinations*, "Sustainability", Vol. 11. No. 16, 4420, doi: 10.3390/su11164420.
- Vetitnev A.M., Orgina E.V., 2012, *Regionalnye osobennosti organizacii otдыхa i ozdorovleniya detej v novykh normativno-pravovykh i ekonomicheskikh usloviyakh*, "Сервис plus", No. 1, p. 20–29 || Ветитнев А.М., Оргина Е.В., 2012, *Региональные особенности организации отдыха и оздоровления детей в новых нормативно-правовых и экономических условиях*, «Сервис plus», № 1, с. 20–29.
- Vifleemskij A.B., 2017, *Sovershenstvovanie gosudarstvennogo regulirovaniya organizacii otдыхa i ozdorovleniya detej*, «Pedagogicheskoe obrazovanie v Rossii», No. 5, p. 22 || Вифлеемский А.Б., 2017, *Совершенствование государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей*, «Педагогическое образование в России», № 5, с. 22.