

УДК 338.46

DOI: 10.34670/AR.2020.80.59.027

## Особенности государственного регулирования рынка услуг по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи

**Фаттахов Дамир Ильдусович**

Соискатель,

кафедра экономики, организации и управления производством,  
Казанский национальный исследовательский технологический университет,  
420015, Российская Федерация, Казань, ул. Карла Маркса, 68;  
e-mail: fattahov@mail.ru

### Аннотация

В статье анализируются управленческие особенности государственного регулирования рынка услуг по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи, включая такие факторы, как тот факт, что этот рынок подлежит не столько управлению со стороны государственных органов и структур методами экономической заинтересованности и конкуренции, сколько его жесткому регулированию административными методами со стороны государственных органов и структур в силу крайне низкой его коммерческой привлекательности, отсутствие положительной динамики величины реальных доходов населения, замороженный уровень безработицы, стабильно не растущий и даже падающий на протяжении последних почти десяти лет обобщающий показатель, как доля детей, отдохнувших в лагерях отдыха и оздоровления в общем количестве детей в регионе. Кроме того значительное влияние оказывает такие факторы, как соотношение государственных и негосударственных участников этого рынка, доминирование первых и отсутствие мотивации у вторых, преобладание административных рычагов управления в форме постановлений правительства и федеральных программ, а также наличие в негосударственном секторе ограничений, которые носят глубокий и системный характер, что отрицательно отражается на привлекательности этой отрасли экономической деятельности для коммерческих организаций. В результате чего, низкий уровень коммерческой заинтересованности частного бизнеса в организации детского отдыха и оздоровления естественным образом отразился на снижении доли негосударственных организаций отдыха и оздоровления детей в Республике Татарстан, так и на сокращении числа мест в негосударственных организациях отдыха и оздоровления детей.

### Для цитирования в научных исследованиях

Фаттахов Д.И. Особенности государственного регулирования рынка услуг по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Том 10. № 6А. С. 216-225. DOI: 10.34670/AR.2020.80.59.027

### Ключевые слова

Услуги по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи, государственное регулирование, конкуренция, ограничения в государственном и коммерческом секторе, административные рычаги.

## Введение

Проблемы государственного управления рынком социально значимых услуг, которым является рынок услуг по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи всегда являлись достаточно сложными и остаются такими до сих пор. Это связано, прежде всего, с особенностями самого рынка услуг, заключающимися, прежде всего, в том, что этот рынок подлежит не столько управлению со стороны государственных органов и структур методами экономической заинтересованности и конкуренции, сколько его жесткому регулированию административными методами со стороны государственных органов и структур в силу крайне низкой его коммерческой привлекательности.

В основе этого феномена лежит целый спектр факторов, начиная от отсутствия положительной динамики величины реальных доходов населения и заканчивая замороженным уровнем безработицы. Подтверждением этому может являться такой стабильно не растущий и даже падающий на протяжении последних почти 10 лет обобщающий показатель, как доля детей, отдохнувших в лагерях отдыха и оздоровления в общем количестве детей в регионе, динамика которого представлена в таблице 1.

**Таблица 1 - Динамика доли детей, отдохнувших в лагерях отдыха и оздоровления в общем количестве детей в возрасте от 7 до 17 лет в Республике Татарстан в период с 2012 по 2019 годы**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- количество детей, в возрасте от 7-17 лет, тыс. человек	416,8	413,9	411,2	412,9	427,9	436,5	447,4	460,8
- всего отдохнуло детей, тыс. человек	217,9	212,7	213,9	216,7	218,7	218,5	219,8	218,7
доля отдохнувших, в %	52	51	52	52	51	50	49	47

Рынок услуг в сфере молодежной политики и, в частности, услуг отдыха и оздоровления детей и молодежи в Республике Татарстан представлен как государственными, муниципальными, так и негосударственными организациями. На сегодняшний день этот рынок представлен юридическими лицами следующих наиболее распространенных форм собственности:

- государственные (школы, гимназии, учреждения дополнительного образования);
- муниципальные образования;
- крупные государственные и частные предприятия;
- самостоятельные коммерческие структуры (ООО, ЗАО).

Необходимо отметить, что рынок услуг по организации отдыха и оздоровления детей включает в себя всю цепочку его функционирования, начиная от проектирования, строительства, эксплуатации и заканчивая обслуживанием объектов инфраструктуры. Общая схема современной структуры государственного управления рынком услуг по организации

отдыха и оздоровления детей представлена на рисунке 1. Как видим, в системе государственного управления рынком услуг по организации отдыха и оздоровления детей представлена вся управленческая цепочка, что обеспечивает ее системность, оптимальность и целенаправленность.

Наличие достаточного разнообразия участников рынка услуг детского отдыха и оздоровления порождает определенную конкуренцию между его игроками. В целом по России, за исключением небольшого числа субъектов федерации, доминирующая доля организаций, оказывающих услуги по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи, приходится на государственные организации, удельный вес которых в общем их количестве в 2019 году превышал 80%. Низкий уровень коммерческой заинтересованности частного бизнеса в организации детского отдыха и оздоровления естественным образом отразился на снижении доли негосударственных организаций отдыха и оздоровления детей в Республике Татарстан, так и на сокращении числа мест в негосударственных организациях отдыха и оздоровления детей.

Так, в 2019 году в Республике Татарстан на долю численности детей, которым были оказаны услуги отдыха и оздоровления организациями частной формы собственности в общей численности детей, которым были оказаны услуги отдыха и оздоровления приходилось 16,3%, а общей численности организаций их доля составляла 11,1%.

Подтверждением этой тенденции является и наличие достаточно большой доли неэффективных (заброшенных) детских оздоровительных лагерей, величина которой стабильно держится на протяжении последних лет на уровне 15-16% от общего их числа. Так, в 2018 году не функционировало 18 детских оздоровительных учреждений [Республика Татарстан: статистический сборник, 2019].

Все это несомненно нашло отражение и на формах и методах государственного регулирования рынка услуг по организации отдыха и оздоровления детей. Одним из первых документов, положенных в основу развития конкуренции на социально значимых рынках услуг явилось Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 года № 1738-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации», где особое внимание было обращено на «создание стимулов и содействие формированию условий для развития, поддержки и защиты субъектов малого и среднего предпринимательства, а также содействие устранению административных барьеров». Кроме того, распоряжением предусматривалось формирование «Дорожной карты», направленной на развитие конкурентной среды в субъектах России, а также «разработку, утверждение и выполнение комплексного плана (программы) по эффективному управлению государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями, акционерными обществами с государственным участием, государственными муниципальными некоммерческими организациями, осуществляющими предпринимательскую деятельность, в котором содержатся в том числе ключевые показатели эффективности деятельности, целевые показатели доли государственного и муниципального участия (сектора) в различных отраслях экономики, программа (план) приватизации государственных унитарных предприятий и пакетов акций акционерных обществ, находящихся в собственности субъекта Российской Федерации и муниципальной собственности, с учетом задачи развития конкуренции, а также план мер по ограничению влияния государственных и муниципальных предприятий на условия формирования рыночных отношений».

Согласно этому распоряжению был сформирован перечень социально значимых рынков субъектов Российской Федерации, в который вошли услуги детского отдыха и оздоровления. Перечень мероприятий на этом рынке предусматривал создание и развитие конкуренции на рынке услуг отдыха и оздоровления детей посредством развития сектора негосударственных

(немуниципальных) организаций отдыха и оздоровления детей.



**Рисунок 1 - Структура государственного управления рынком услуг по организации отдыха и оздоровления детей**

В связи с этим Министерством экономики Республики Татарстан в 2018 году был проведен мониторинг [Мониторинг состояния и развития конкурентной..., 2018] состояния и развития

конкурентной среды на рынках товаров и услуг Республики Татарстан, который позволил оценить «состояние и развитие конкурентной среды на рынках товаров и услуг региона, институтов и ниш, обеспечивающих развитие конкурентной среды, потенциально возможных направлений реализации проектов повышения конкурентоспособности региона на основе оригинального методического подхода к анализу конкурентных преимуществ в соответствии с экономической специализацией региона и приоритетами экономического развития». Расчетные показатели мониторинга базировались на методике ФАС России, которая утверждена Указом Президента РФ от 21 декабря 2017г. № 618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции». В соответствии с данной методикой разработка «Дорожной карты» развития конкурентной среды в субъекте Российской Федерации осуществлялась на основе выработки направлений развития конкуренции, которые имеют специальное, системное и существенное значение для развития конкуренции. В «Дорожной карте» определяется перечень ключевых показателей развития конкурентной среды в субъекте Российской Федерации и мероприятия по ее развитию, обеспечивающие их достижение к 1 января 2022 года. Ключевые показатели развития конкуренции и мероприятия разрабатываются для 41 рынка, из которых регион выбирает не менее 80% (не менее 33 рынков) из них для разработки мероприятий развития конкурентной среды до 1 января 2022 года. Субъектом Российской Федерации может быть определен более широкий перечень сфер (отраслей, рынков), на которых будут реализованы мероприятия по развитию конкуренции» [Мониторинг состояния и развития конкурентной..., 2018, 7].

В материалах данного мониторинга рассматривались в качестве ключевого показателя, устанавливаемого ФАС России, доля организаций частной формы собственности на рынке услуг отдыха и оздоровления детей по отношению к общему количеству хозяйствующих субъектов на этом сегменте рынка, на основании данных федеральной службы статистики России по Республике Татарстан. Согласно данным этого мониторинга, фактическое значение данного показателя на 1.01.2018 года составляло в Республике Татарстан 15,2%, а на 1.01.2020 года уже 11,1%, при плановом значении этого ключевого показателя к началу 2022 года 20% [Мониторинг состояния и развития конкурентной..., 2018, 17]. Как видим тенденция падения доли организаций частной формы собственности на региональном рынке услуг отдыха и оздоровления детей по отношению к общему количеству хозяйствующих субъектов на этом сегменте рынка региона ставит под угрозу выполнение плановых значений ключевого показателя к 2020 году.

Необходимо всегда учитывать то, что спрос на рынке услуг по отдыху и оздоровлению детей зависит от целого ряда факторов, анализ которых является фундаментом для обоснования тех или иных принимаемых управленческих решений:

- доходов населения в разрезе различных его категорий в данный период времени;
- климатических условий в данном регионе в летние месяцы;
- психологического климата в семье;
- времени отпуска родителей;
- наличия необходимых кадров в организациях детского отдыха и оздоровления;
- сезонного характера работы сотрудников в организациях летнего детского отдыха и оздоровления;
- характера общей эпидемиологической обстановки в регионе;
- характера экологической обстановки в районе расположения детского лагеря отдыха и

оздоровления и многие другие.

Потому просто наращивать мощности и количество организаций отдыха и оздоровления детей, без учета всех факторов, не целесообразно. При этом учесть большинство из этих факторов, активно влияющих на уровень спроса на эти услуги на рынке, достаточно сложно. Подтверждением этой закономерности является выраженная тенденция снижения на протяжении последних лет доли детей, отдохнувших в детских оздоровительных лагерях в Республике Татарстан. Так, среди наиболее выраженных факторов, ограничивающих развитие государственного сектора системы отдыха и оздоровления детей в Республике Татарстан, необходимо выделить следующие:

- неразвитость инфраструктуры и высокий уровень износа основных фондов;
- отсутствие образовательной и воспитательной идеологии, технологии организации отдыха и оздоровления детей, низкая эффективность использования времени отдыха в целях развития;
- отсутствие вариативности программ отдыха и оздоровления детей;
- отсутствие общественной и государственной системы контроля качества деятельности организаций отдыха и оздоровления, реализующих программы, направленные на развитие, дополнительное образование, воспитание, социализацию и оздоровление детей в каникулярное время;
- отсутствие объективных критериев качества реализуемых программ в организации отдыха и оздоровления детей;
- отсутствие единой нормативной базы обеспечения деятельности организаций отдыха, оздоровления детей по реализации развивающих программ и программ дополнительного образования;
- низкое качество программ отдыха, оздоровления детей, их несоответствие интересам заказчика, родителей и государства;
- низкий уровень доступности качественных программ, в том числе для социально незащищенных детей и детей в семьях с относительно низким уровнем доходов;
- низкий уровень профессиональной подготовки кадров.

Среди факторов, ограничивающих развитие негосударственного сектора системы отдыха и оздоровления детей в Республике Татарстан, эксперты выделяют следующие:

- отсутствие или не использование механизма «налоговых каникул» для организаций, работающих в системе отдыха и оздоровления детей;
- сложность процедуры присоединения объектов инфраструктуры к сетям ресурсоснабжающих организаций;
- отсутствие льготных режимов налогообложения, оформления земельных отношений, льгот по тарифам на потребление энергоресурсов, водоснабжение;
- отсутствие механизма передачи неэффективных объектов детского отдыха в управление негосударственным организациям.

О наличии факторов, ограничивающих развитие как государственных, так и негосударственного сектора системы отдыха и оздоровления детей в Республике Татарстан, а также эффективности мер государственного регулирования этого рынка, свидетельствуют результаты опроса населения в рамках мониторинга результативности реализации государственных программ в этой сфере.

**Таблица 2 - Результаты опроса респондентов о результативности мер государственного регулирования рынка услуг по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи в Республике Татарстан**

<b>Мнения респондентов</b>	<b>Значение в %%</b>
Удовлетворенность количеством организаций детского отдыха и оздоровления:	
- достаточное	62,7
- не достаточное	35,8
Удовлетворенность ценами на услуги детского отдыха и оздоровления:	
- удовлетворены	33,7
- не удовлетворены	39,5
Удовлетворенность качеством услуг детского отдыха и оздоровления	
- удовлетворены	39,7
- не удовлетворены	30,3
Широта возможностей выбора услуг детского отдыха и оздоровления:	
- удовлетворены	40,5
- не удовлетворены	26,4
- затрудняются ответить	33,1
Качество информации, размещаемой в открытом доступе, о деятельности негосударственных (частных) организаций, оказывающих услуги по организации детского отдыха и оздоровления:	
- удовлетворены	52,3
- не удовлетворены	19,2
- затрудняются ответить	28,5

Потребители рынка услуг по организации отдыха и оздоровления детей и молодежи в Республике Татарстан отмечают, что, например, почти 36% из них не удовлетворены количеством организаций отдыха и оздоровления детей и молодежи в регионе, почти 40% из них не удовлетворены уровнем цен на эти услуги, каждый третий из опрошенных потребителей не удовлетворен качеством и возможностью выбора услуг детского отдыха и оздоровления.

В целях решения указанных проблем, повышение уровня организации и контроля качества предоставления услуг отдыха детей и молодежи была разработана и утверждена Кабинетом министров государственная программа «Развитие молодежной политики в Республике Татарстан на 2019-2021 годы» [Государственная программа «Развитие молодежной политики в Республике Татарстан на 2019-2021 годы»..., 2019]. В рамках этой государственной программы разработана и реализуется подпрограмма «Организация отдыха детей и молодежи на 2019-2021 годы», объем финансирования которой за счет средств только бюджета региона предусмотрен в размере 4,6 млрд. рублей. В результате реализации этой программы в 2019 году общее количество детей и молодежи, получивших услуги в детских организациях отдыха и оздоровления в Республике Татарстан достигло 218,7 тыс. человек, что пока еще не достигает уровня даже 2004 года, когда в детских лагерях отдохнуло 336 тыс. детей.

Среди важнейших задач Программы, направленных на решение вышеперечисленных проблем, необходимо выделить задачу «укрепления инфраструктуры и повышение энергетической эффективности учреждений молодежной политики», а в рамках подпрограммы «Развитие социальной и инженерной инфраструктуры» предусматривается создание условий для полноценного отдыха и оздоровления детей на базе стационарных лагерей. Совокупный объем финансирования Программы в 2019-2022 годах предусматривает выделение средств регионального бюджета в объеме 10890,9 млн. рублей, при этом за счет средств местных

бюджетов органов местного самоуправления Республики Татарстан – 23,4 млн. рублей. В рамках подпрограммы «Организация отдыха детей и молодежи на 2019-2022 годы» предусмотрено выделение из средств регионального бюджета 6359,2 млн. рублей, а также за счет средств местных бюджетов органов местного самоуправления Республики Татарстан – 23,4 млн. рублей.

В результате реализации этой подпрограммы планируется увеличение количества детей и молодежи, охваченных организованными формами отдыха, до 221 тыс. человек, при этом:

- доля охваченных отдыхом одаренных и социально активных детей от общего числа одаренных и социально активных детей в регионе должна вырасти с 38% в 2019 году до 42% в 2022 году;
- доля детей, охваченных отдыхом в организациях отдыха на Черноморском побережье от общего числа детей в регионе должна вырасти с 2,4% в 2019 году до 2,6% в 2022 году;
- доля детей, охваченных отдыхом в санаторно-курортных организациях с предоставлением лечения в регионе должна вырасти с 2,4% в 2019 году до 2,6% в 2022 году;
- доля охваченных отдыхом детей-сирот от общего числа детей в регионе должна вырасти с 4% в 2019 году до 6% в 2022 году;
- доля охваченных отдыхом детей-сирот от общего числа детей, находящихся в интернатах в регионе должна вырасти с 85% в 2019 году до 90% в 2022 году;
- доля детей, охваченных занятостью в лагерях труда и отдыха, от общего числа несовершеннолетних детей должна сохраниться на уровне 26% в течение 2019-2022 годов.

### Заключение

Таким образом, можно заключить, что ограничения развития государственного сектора системы отдыха и оздоровления детей являются незначительными и проявляются, преимущественно, в отсутствии нормативно-правовой базы в части контроля качества предоставляемых услуг, в то время как в негосударственном секторе эти ограничения носят более глубокий и системный характер, что отрицательно отражается на привлекательности этой отрасли экономической деятельности для коммерческих организаций.

### Библиография

1. Республика Татарстан: статистический сборник. 2019: территориальный орган федеральной службы государственной статистики по Республике Татарстан. – Казань, 2020. – 324 с.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 5 сентября 2015 года №1738-р «Об утверждении стандарта развития конкуренции в субъектах Российской Федерации» [<http://www.consultant.ru>]
3. Мониторинг состояния и развития конкурентной среды на рынках товаров и услуг Республики Татарстан / Министерство экономики Республики Татарстан. – Казань, 2018. – с. 308. [<http://www.consultant.ru>].
4. Указ Президента РФ от 21 декабря 2017г. №618 «Об основных направлениях государственной политики по развитию конкуренции» [<http://www.consultant.ru>].
5. Государственная программа «Развитие молодежной политики в Республике Татарстан на 2019-2021 годы», утверждено постановлением Кабинета министров Республики Татарстан 5 марта 2019 года № 158. [<http://www.consultant.ru>].
6. Coles B. Youth and social policy: Youth citizenship and young careers. – Routledge, 2005.
7. Furnham A., Gunter B. Children as consumers: A psychological analysis of the young people's market. – Routledge, 2008.
8. Olaitan P. Who works not what works: an exploration into the rise of managerialism in services to children, young people and families and the challenge this poses to the role of professionalism and relationship-based provision. – 2014.
9. Strazdins L., Skeat H. Weathering the future: Climate change, children and young people, and decision making. –



Canberra : Australian Research Alliance for Children and Youth, 2011.

10. Zonova A. V. et al. Regional Services Market as a Factor of Innovative Socially Oriented Development //Journal of Advanced Research in Law and Economics. – 2016. – T. 7. – №. 1. – С. 150-160.

## **Features of the public regulation of the market for recreation and recovery services for children and young people**

**Damir I. Fattakhov**

Applicant,  
Department of Economics, Organization and Production Management,  
Kazan National Research Technological University,  
420015, 68, Karla Marksa str., Kazan, Russian Federation;  
e-mail: fattakhov@mail.ru

### **Abstract**

The article analyzes the management features of the state regulation of the market for recreation and health services for children and young people, including factors such as the fact that this market is subject not so much to the management by state authorities and structures by methods of economic interest and competition, but to its strict regulation by administrative methods on the part of state authorities and structures due to its extremely low commercial attractiveness, the lack of positive dynamics of real incomes of the population, the frozen unemployment rate, which has not been growing steadily and even falling over the past almost a decade, summarizes the proportion of children rested in recreation and recovery camps in the total number of children in the region. In addition, factors such as the ratio of state and non-state actors to the market, the dominance of the former and the lack of motivation in the second, the preponderance of administrative controls in the form of government and federal programmes, and the existence of deep and systemic restrictions in the non-state sector, which have a negative impact on the attractiveness of this industry of economic activity to commercial organizations, have a significant impact. As a result, the low level of commercial interest of private business in the organization of children's recreation and recovery naturally affected the decline in the share of non-state organizations of recreation and recovery of children in the Republic of Tatarstan, as well as the reduction of the number of places in non-state organizations of recreation and recovery of children.

### **For citation**

Fattakhov D.I. (2020) Osobennosti gosudarstvennogo regulirovaniya rynka uslug po organizatsii otdykha i ozdorovleniya detei i molodezhi [Features of the public regulation of the market for recreation and recovery services for children and young people]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (6A), pp. 216-225. DOI: 10.34670/AR.2020.80.59.027

### **Keywords**

Services for the organization of recreation and rehabilitation of children and young people, government regulation, competition, restrictions in the public and commercial sector, administrative levers.

---

## References

1. Republic of Tatarstan: statistical collection. 2019: territorial body of the Federal State Statistics Service for the Republic of Tatarstan. - Kazan, 2020 .-- 324 p.
2. Order of the Government of the Russian Federation of September 5, 2015 No. 1738-r "On approval of the standard for the development of competition in the constituent entities of the Russian Federation" [<http://www.consultant.ru>]
3. Monitoring of the state and development of the competitive environment in the markets for goods and services of the Republic of Tatarstan / Ministry of Economy of the Republic of Tatarstan. - Kazan, 2018 .-- p. 308. [<http://www.consultant.ru>].
4. Decree of the President of the Russian Federation of December 21, 2017. No. 618 "On the main directions of state policy for the development of competition" [<http://www.consultant.ru>].
5. State program "Development of youth policy in the Republic of Tatarstan for 2019-2021", approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of the Republic of Tatarstan on March 5, 2019 No. 158. [<http://www.consultant.ru>].
6. Strazdins, L., & Skeat, H. (2011). *Weathering the future: Climate change, children and young people, and decision making*. Canberra: Australian Research Alliance for Children and Youth.
7. Furnham, A., & Gunter, B. (2008). *Children as consumers: A psychological analysis of the young people's market*. Routledge.
8. Zonova, A. V., Snigireva, G. D., Goriachikh, S. P., Adamaitis, L. A., & Bachurinskaya, I. N. (2016). Regional Services Market as a Factor of Innovative Socially Oriented Development. *Journal of Advanced Research in Law and Economics*, 7(1), 150-160.
9. Coles, B. (2005). *Youth and social policy: Youth citizenship and young careers*. Routledge.
10. Olaitan, P. (2014). Who works not what works: an exploration into the rise of managerialism in services to children, young people and families and the challenge this poses to the role of professionalism and relationship-based provision.