

## ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ДЕТСКОГО ОЗДОРОВИТЕЛЬНОГО ТУРИЗМА И ЕЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА ОСНОВЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

ВЕТИТНЕВ А.М., ОРГИНА Е.В.

В работе уточнено определение системы детского оздоровительного туризма в РФ и представлена разработанная авторами модель данной системы. Предложено реформировать управление системой детского оздоровительного туризма на основе государственно-частного партнерства. Разработаны основные направления и инструментарий государственно-частного партнерства в этой сфере.

**Ключевые слова:** детский оздоровительный туризм, государственно-частное партнерство.

УДК  
338.486.3

Большинство специалистов, работающих в сфере отдыха и оздоровления детей, отмечают, что, к сожалению, в России система детского туризма еще не вполне сформировалась. Подтверждением этому является:

- отсутствие единого органа, осуществляющего управление детским отдыхом и туризмом;
- наличие несогласованных взглядов на место и роль детского туризма в оздоровлении и развитии детского контингента;
- различные подходы к развитию детского туризма в регионах;
- противоречия и недостатки в нормативно-правовой базе по данному вопросу;
- разное финансовое обеспечение детских оздоровительных мероприятий на местах.

Исходя из вышеизложенного, необходимость формирования системы детского оздоровительного туризма представляется достаточно актуальной задачей. При этом наша позиция заключается в том, что теоретически и практически достаточно трудно разделить вопросы детского отдыха и детского туризма – они должны решаться в рамках единой системы. Детский туризм является более узким по отношению к детскому отдыху понятием и фактически является его частью.

Под **системой детского оздоровительного туризма** мы понимаем совокупность элементов разной природы, имеющих принципиальные различия, однако тесно взаимодействующих и взаимозависимых друг от друга в рамках определенных подсистем, целенаправленное управление которыми обеспечивает удовлетворение потребностей детей в оздоровительно-образовательном отдыхе и лечении.

Если представить систему в виде модели (рис.1), то ее основными действующими звеньями выступают субъект туризма – турист (ребенок-путешественник) и объекты туризма – географически определенные элементы или центры туристского притяжения (детский лагерь, санаторий, гостиница, объект показа), без которых туристская деятельность не может существовать, а также организации, осуществляющие туристскую деятельность.

Объекты туризма находятся в специфическом системном отношении с комплексом экономических, политических, социальных, технологических, экологических компонентов окружающей внешней среды. На входе в систему имеют место различные ресурсы природного и искусственного происхождения, на выходе – соответствующая детская туристская услуга (продукт детского оздоровительного туризма).

Можно выделить следующие основные *подсистемы* детского оздоровительного туризма:

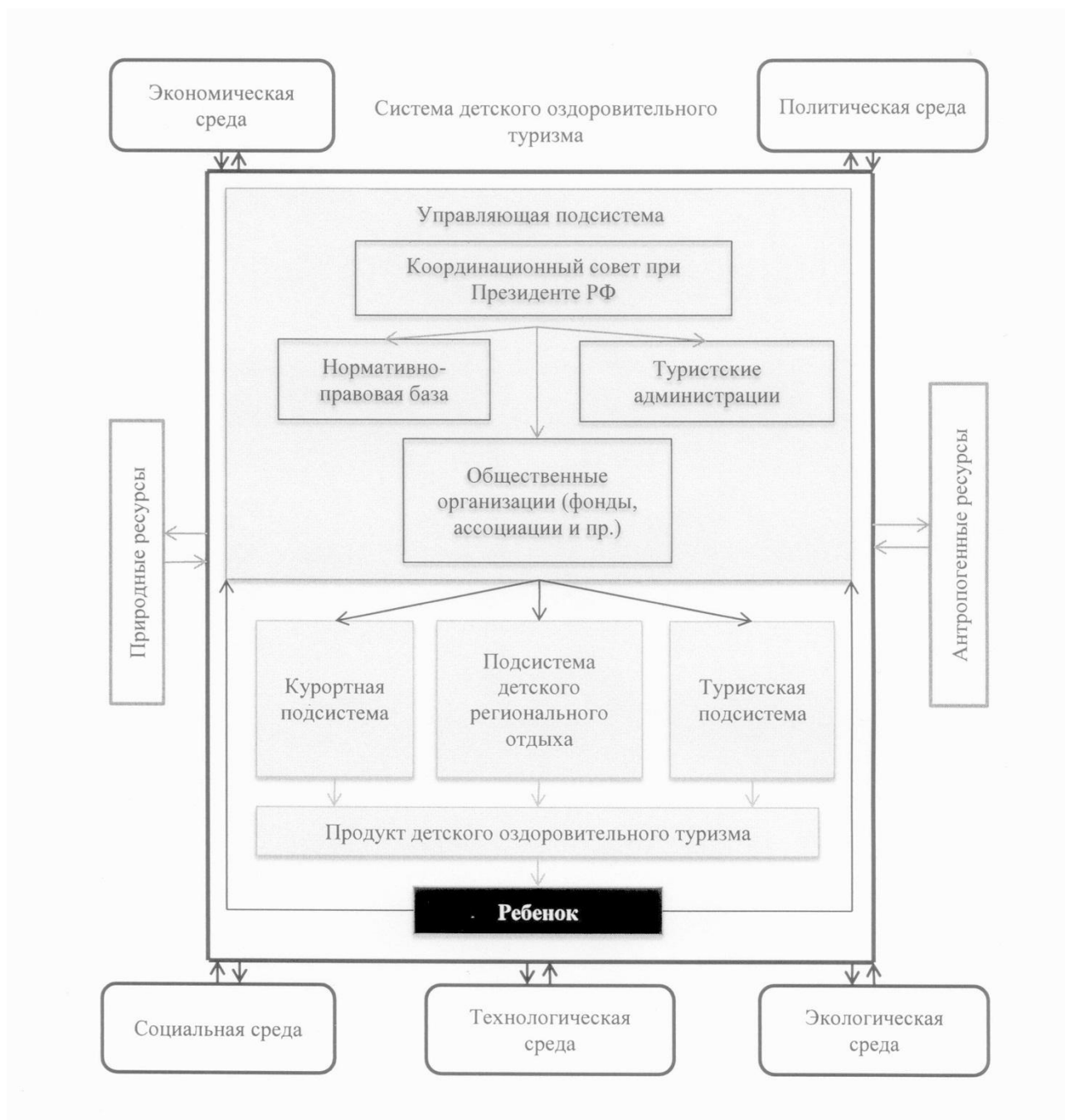


Рис. 1. Модель системы детского оздоровительного туризма

- подсистема детского оздоровительного отдыха, основными элементами которой являются специальные объекты размещения, преимущественно региональные (детские оздоровительные лагеря);
- курортная подсистема, куда входят объекты размещения на российских и зарубежных курортах (детский оздоровительный лагерь, детский санаторий, отель, пансионат);
- подсистема туров и экскурсий, куда входят дестинации и различные объекты показа, а также турфирмы, организующие оздоровительно-образовательные поездки детей;
- управляющая подсистема, включающая туристские администрации разных уровней и другие органы управления, нормативно-правовую базу, общественные объединения и ассоциации.

Основными целями системы являются:

- 1) укрепление здоровья детского контингента;
- 2) организация досуга с целью повышения образовательно-интеллектуального уровня развития детей;

3) воспитание гармонично развитой личности.

Для достижения целей, стоящих перед системой, необходима тщательная работа по укреплению ее отдельных элементов и подсистем, обеспечение координации их деятельности, объединение интересов всех участников, то есть целенаправленное управление. Поскольку субъектом детского туризма выступает социально-значимая фигура – ребенок, – необходимо обязательное участие государства в управлении данной системой. Причем в этом управлении, по нашему мнению, государству должна принадлежать ведущая роль.

Вместе с тем, слабость материальной базы объектов размещения, недостаточно развитая инфраструктура туризма в нашей стране делает востребованным привлечение в данную сферу ресурсов и возможностей коммерческих субъектов.

Исходя из этого, мы считаем, что управление системой детского оздоровительного туризма должно осуществляться на основе **государственно-частного партнерства** (ГЧП).

Под государственно-частным партнерством в туризме понимается организационно-правовой механизм согласования интересов и обеспечения взаимодействия государства и бизнеса в рамках реализации общественно значимых экономических и социальных проектов в сфере туризма, направленных на достижение целей государственного управления [1]. Основной целью ГЧП является привлечение частного сектора для более эффективного и качественного выполнения задач, относящихся к публичному сектору на условия компенсации затрат, разделения рисков, обязательств и компетенций [2].

Актуальность реализации ГЧП в туристском бизнесе определяется, с одной стороны, частной собственностью на основные факторы предпринимательской деятельности, а с другой, – государственной собственностью на используемые объекты инфраструктуры, рекреационные объекты, а также объекты исторического и культурного наследия, определяющие привлекательность туристских поездок [3].

Во всем мире идеологическое понимание самого термина ГЧП базируется на следующих ключевых принципах [4]:

1. ГЧП предполагает официальные отношения/договоренности между государственными и частными участниками, которые фиксируются в официальных документах, в частности в нормативных правовых актах, то есть образуют особые правовые институты;

2. Органы государственного и муниципального управления выступают в ГЧП-проектах не столько регулятором, сколько равноправным для частного инвестора партнером, который не стремится реализовать свои властные полномочия в отношении него;

3. ГЧП–проекты призваны, прежде всего, реализовывать публичные интересы, которые формируются на основе общегосударственных общественно полезных целей;

4. ГЧП присущ характер совместных действий, когда государство и частный инвестор совместно привлекают ресурсы, принимают решения в процессе финансирования и управления проектом.

При реализации ГЧП выделяют его направления и инструментарий [1, 3, 5, 6, 7]. Под инструментарием понимаются типовые решения сходных проблем, под направлениями – совокупность способов достижения определенных целей.

Основными **инструментами** реализации ГЧП в сфере детского туризма и отдыха, по нашему мнению, могут быть:

- создание совместных координирующих органов (координационный совет, межведомственная комиссия и т.д.);
- разработка и принятие программ развития (ФЦП, региональные программы);
- создание государственно-частных предприятий (в форме ЗАО, ОАО);
- аренда (лизинг) объектов государственной собственности;
- договорные отношения, в том числе в форме государственных контрактов по линии госзакупок;
- государственные кредиты;
- налоговые льготы;
- совместное освоение рекреационных территорий, в том числе и в форме особых экономических зон;
- подготовка кадров;
- меценатство в отношении детских объектов и объектов культуры.

На основании проведенного исследования нами выделены следующие основные направления ГЧП в сфере детского туризма и отдыха и соответствующие им инструменты и конкретные формы реализации (табл.1).

Реализация указанных направлений должна начинаться с формирования Координационного совета при Президенте РФ, призванного возглавить и координировать всю работу по совершенствованию детского туризма в РФ. Затем необходимо внести соответствующие изменения в нормативно-законодательную базу и сформировать координационные органы на местах.

Таблица 1.

### Основные направления ГЧП в сфере детского туризма и отдыха

№	Направление	Инструментарий	Форма реализации
1	Управление, координация, учет и контроль	Совместное управление	Создание Координационного совета при Президенте РФ; Создание координационных советов при главах субъектов РФ; Создание региональных межведомственных комиссий;
		Изменения в законодательной базе	Принятие ФЗ «Об организации отдыха и оздоровления детей», включающего в том числе определение детской услуги отдыха как меры социальной поддержки, а также запрет перепрофилирования детских оздоровительных учреждений, создание Федерального реестра ДОЛ
		Добровольные объединения	Создание общероссийской ассоциации детских лагерей (возможно, на базе Ассоциации «Дети-плюс»); Создание саморегулируемых организаций объектов размещения
		Целевые программы	Разработка ФЦП «Организация детского оздоровительного отдыха и туризма в РФ»; Принятие региональных целевых программ
		Контрольные мероприятия	Проверка контролирующими органами соблюдения законодательства в сфере детского отдыха и туризма
2	Укрепление материальной базы детского отдыха	Прямые государственные инвестиции	Реконструкция и капитальный ремонт лагерей, находящихся в государственной собственности; Создание базовых ДОЛ в каждом федеральном округе;
		Аренда	Передача государственных ДОЛ в аренду организациям, специализирующимся на детском отдыхе
		Лизинг	Передача лагерям в лизинг государственное оборудование и транспорт
		Совместные государственно-частные предприятия	Создание на базе государственных ДОЛ акционерных обществ (ЗАО, ОАО) с участием частных инвестиций с предоставлением им соответствующих налоговых льгот
		Налоговые льготы	Освобождение от налога на имущество, арендной платы (налога) на землю, налога на прибыль детских лагерей всех форм собственности; Предоставление налоговых льгот негосударственным организациям – собственникам лагерей;

3	Обеспечение качества и безопасности детского отдыха	Лицензирование	Обеспечение качества медицинских услуг путем лицензирования;
		Стандартизация и сертификация	Разработка стандартов детского отдыха; Разработка типовых положений средств размещения детей по всем классификационным группам; Пересмотр и уточнение санитарных требований в отношении всех типов детских оздоровительных учреждений, а также условий транспортировки
		Добровольные объединения	Создание саморегулируемых организаций объектов размещения
		Софинансирование страхования	Введение страхования отдыха детей из смешанных источников
		Проведение совместных мероприятий	Проведение общероссийского и региональных конкурсов на лучший детский лагерь, лучшего вожатого и пр.
4	Поддержка детского туризма	Государственные дотации	Увеличение финансирования и организационная поддержка детского самодельного туризма; Удешевление стоимости перевозок детей к месту отдыха путем фиксации стоимости билетов или их дотирования из бюджета
		Налоговые льготы	Предоставление налоговых льгот туроператорам, занимающимся детским туризмом
		Софинансирование	Создание консолидированных бюджетов продвижения и для совместных рекламных мероприятий туристских администраций с турфирмами
		Госзакупки	Закупки путевок в лагеря и санатории государственными органами путем проведения открытых торгов
5	Подготовка кадров	Договоры	Подготовка и переподготовка специалистов для ДОЛ по заказу собственников; Введение сертификации педагогических работников; Привлечение студентов пед. вузов к работе в ДОЛ во время летней практики

Последующие мероприятия по указанным направлениям должны осуществляться параллельно, по мере решения финансовых и организационных проблем. Особое внимание следует обратить на запрет перепрофилирования имеющихся объектов детского отдыха и необходимость государственной поддержки небюджетных организаций – собственников лагерей.

Реализация указанных мероприятий в рамках ГЧП может, по нашему мнению, существенно улучшить состояние детского оздоровительного туризма в стране и способствовать решению важной народно-хозяйственной задачи: укреплению здоровья подрастающего поколения.

#### Примечания:

1. Байков Е.А. Государственно-частное партнерство как один из основных факторов динамического развития туристской отрасли // Вестник национальной академии туризма. 2009. №2 (10). С. 17–19.

2. Королев Н.В. Взаимодействие органов государственной власти и бизнеса в развитии государственно-частного партнерства в туризме // Вестник национальной академии туризма. 2009. №2 (10). С. 9–11; Романова Г.М., Нубарян Г.Д. Показатели туристского центра мирового уровня // Вестник СГУТиКД. 2007. № 1–2. С. 13–24; Петрова С.В. Перспективы развития города Сочи как крупного туристского центра // Былые годы. Черноморский исторический журнал. 2007. № 4. С. 3–6.

3. Митрофанова Е.С. Управление развитием туристского потенциала региона на основе государственно-частного партнерства: автореф. дис. канд. экон. наук. СПб.: БАТиП, 2010. 27 с.

4. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-частного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура» // Центр развития государственно-частного партнерства – URL: <http://www.pppcenter.ru/ru/activities/researches/28052010Research-1037> (дата обращения 15.07.2011).

5. Бараблина Э.К. Управление развитием государственно-частного партнерства в сфере туризма: автореф. дис. канд. экон. наук. М.: РАГС, 2009. 25 с.

6. Кружалин В.И. Государственно-частное партнерство и формирование туристско-рекреационных кластеров // Вестник национальной академии туризма, 2009. №2 (10). С. 13–16.

7. Лактюшина О.В. Формирование организационно-экономического механизма государственно-частного партнерства в сфере услуг (на примере Брянской области): автореф. дис. канд. экон. наук. СПб.: БАТиП, 2011. 23 с.

#### **Сведения об авторе:**

Ветитнев Александр Михайлович, д-р экон. наук, д-р мед. наук, проф., профессор Сочинского государственного университета, начальник санатория «Победа» (г. Сочи).

E-mail: polina@sochi.com.

Оргина Елена Васильевна, аспирант Сочинского государственного университета, заместитель директора Анапского филиала СГУ (г. Анапа).

E-mail: afsgutkd@mail.ru.

### CHILD HEALTH TOURISM SYSTEM FORMATION AND ITS REGULATION IN TERMS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

VETITNEV A.M., ORGINA E.V.

The article specifies the definition of child health tourism system in RF and offers the model of this system, developed by the authors, suggests reformation of child health tourism system management in terms of public-private partnership, develops major trends and toolkits of public-private partnership in this field.

**Keywords:** child health tourism, public-private partnership.

UDC  
338.486.3