

ПРОВЕРКА ГОТОВНОСТИ ЗДРАВО МЫСЛИТЬ



Анатолий Борисович Вифлеемский,
доктор экономических наук, магистр юриспруденции,
г. Нижний Новгород

*Русский язык очень сложен.
Например, «охрана» и «защита» – это синонимы,
а «правоохранительные» органы
и «правозащитные» – антонимы.*

Известно, что чиновники придумывают всё новые и новые обоснования для оправдания не просто собственного существования, но и размножения. Число чиновников в России постоянно растёт, несмотря на объявляемые периодически сокращения. И чиновники устанавливают всё больше норм, требующих получения каких-то разрешений, согласований, в результате чего вместо уставной деятельности приходится затрачивать усилия на оформление разрешительной документации, объёмы которой уже выходят за пределы здравого смысла. Ежегодно детские оздоровительные лагеря вне зависимости от формы собственности сталкиваются с требованиями получения неких актов готовности межведомственных комиссий — разрешений на начало ведения деятельности. На страницах журнала мы уже рассматривали незаконные проверки готовности школ. В этой статье рассмотрим, насколько законными являются предъявляемые на практике требования получения актов готовности, разрешений для открытия смен летних детских оздоровительных лагерей.

• летний отдых • летние детские оздоровительные лагеря • реестр организаций отдыха детей и их оздоровления • межведомственная комиссия по вопросам организации отдыха и оздоровления детей • акт готовности

Правовые основания деятельности детского оздоровительного лагеря

Статья 12 Федерального закона от 04.05.2011 № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» устанавливает перечень видов деятельности, на которые требуются лицензии. Среди лицензируемых видов деятельности нет деятельности по отдыху и оздоровле-

нию детей. Поэтому получать лицензию для начала ведения деятельности детскому оздоровительному лагерю не надо.

В то же время в соответствии со статьями 1 и 2 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» регулируются отношения, возникающие в связи с реализацией

основных гарантий прав и законных интересов ребёнка в Российской Федерации, включая обеспечение прав детей на отдых и оздоровление.

Законом определено, что отдых детей и их оздоровление — это 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.

При этом частью 2.1 статьи 12 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ установлено, что организации, не включённые в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления, не вправе оказывать услуги по организации отдыха и оздоровления детей.

Поэтому для того, чтобы оказывать услуги по организации отдыха и оздоровления детей, детский оздоровительный лагерь должен попасть в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления.

Иные запреты на ведение деятельности по оказанию услуг по организации отдыха и оздоровления детей федеральным законом не установлены.

Кто и как ведёт реестр организаций отдыха детей и их оздоровления

Статья 12.2 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ устанавливает основания для включения организации в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления и исключения организации отдыха детей и их оздоровления из указанного реестра. Основанием для включения организации в реестр организаций отдыха детей и их оз-

доровления является осуществление деятельности в сфере организации отдыха и оздоровления детей или намерение осуществлять такую деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации при наличии условий для её осуществления, что подтверждается представлением в уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей сведений, предусмотренных пунктом 2 настоящей статьи.

Статья 12.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ определяет полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного Правительством Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

К полномочиям уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей относятся, в том числе:

- реализация на территории субъекта Российской Федерации основ государственной политики в сфере организации отдыха и оздоровления детей, включая обеспечение безопасности их жизни и здоровья;
- установление порядка формирования и ведения реестра организаций отдыха детей и их оздоровления на территории субъекта Российской Федерации, проверка сведений, представленных организациями отдыха детей и их оздоровления для включения таких организаций в указанный реестр в соответствии с общими принципами формирования и ведения реестра организаций отдыха детей и их оздоровления;
- формирование и ведение реестра организаций отдыха детей и их оздоровления, а также его размещение на официальном сайте этого органа в сети Интернет.

Таким образом, полномочия на ведение реестра организаций отдыха детей и их оздоровления возложены на уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, которым, как правило, является региональный орган управления образованием.

Приказом Минпросвещения России от 21.10.2019 № 570 утверждены общие принципы формирования и ведения реестров организаций отдыха детей и их оздоровления, а также типового реестра организаций отдыха детей и их оздоровления, с учётом которых принимаются порядки ведения реестров субъектов РФ.

Основанием для включения организации отдыха детей и их оздоровления в Реестр является осуществление или намерение осуществлять деятельность в сфере отдыха и оздоровления детей в соответствии с законодательством Российской Федерации при наличии условий для осуществления такой деятельности, что подтверждается представлением в уполномоченный орган следующих сведений:

- фамилия, имя, отчество (при наличии) руководителя организации отдыха детей и их оздоровления либо индивидуального предпринимателя;
- копии учредительных документов организации отдыха детей и их оздоровления, заверенные в установленном порядке;
- полное и сокращённое (если имеется) наименование организации отдыха детей и их оздоровления, а в случае, если в учредительных документах организации отдыха детей и их оздоровления наименование указано на одном из языков народов Российской Федерации и (или) на иностранном языке, также наименование организации отдыха детей и их оздоровления на этом языке (для юридических лиц);
- адрес (место нахождения) организации отдыха детей и их оздоровления, в том числе фактический адрес, контактный телефон, адреса электронной почты и официального сайта в сети Интернет (при наличии);

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

- организационно-правовая форма и тип организации отдыха детей и их оздоровления;
- идентификационный номер налогоплательщика;
- оказываемые организацией отдыха детей и их оздоровления услуги по организации отдыха и оздоровления детей, в том числе по размещению, проживанию, питанию детей;
- дата ввода в эксплуатацию объектов (зданий, строений, сооружений), используемых организацией отдыха детей и их оздоровления (для организаций отдыха детей и их оздоровления стационарного типа);
- сведения о наличии санитарно-эпидемиологического заключения о соответствии деятельности в сфере организации отдыха и оздоровления детей, осуществляемой организацией отдыха детей и их оздоровления, санитарно-эпидемиологическим требованиям, а также дата выдачи указанного заключения;
- информация о результатах проведения органами, осуществляющими государственный контроль (надзор), плановых и внеплановых проверок в текущем году (при наличии) и в предыдущем году;
- сведения о наличии лицензии на медицинскую деятельность либо договора об оказании медицинской помощи, заключаемого между организацией отдыха детей и их оздоровления и медицинской организацией;
- сведения о наличии лицензии на осуществление образовательной деятельности (в случае осуществления организацией образовательной деятельности по основным и дополнительным общеобразовательным программам, основным программам профессионального обучения);

- сведения об обеспечении в организации отдыха детей и их оздоровления доступности услуг для детей-инвалидов и детей с ограниченными возможностями здоровья, в том числе условий для хранения лекарственных препаратов для медицинского применения и специализированных продуктов лечебного питания, передаваемых в указанную организацию родителями или иными законными представителями ребёнка, нуждающегося в соблюдении предписанного лечащим врачом режима лечения (в случае приёма данных категорий детей в организацию отдыха детей и их оздоровления).

Уполномоченный орган осуществляет проверку представленных сведений на предмет полноты, актуальности и достоверности и производит включение их в реестр.

Кто осуществляет проверки организаций отдыха детей и их оздоровления

Уполномоченный орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей в соответствии со статьёй 12.1 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ осуществляет в пределах своих полномочий региональный государственный контроль за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления.

Кроме того, этот орган обязан обеспечить координацию деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих государственный надзор в сфере образования территориальных органов, федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, федеральный государственный надзор в области защиты прав

потребителей, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный пожарный надзор, государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, а также обеспечивающих безопасность людей на водных объектах, органов местного самоуправления в сфере организации отдыха и оздоровления детей, общественных организаций и объединений.

Очевидно, что такая координация нужна, чтобы многочисленные надзорные органы не мешали своими постоянными проверками ведению деятельности по отдыху и оздоровлению детей.

К сожалению, во многих регионах органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей не выполняют надлежащим образом свои обязанности по координации таких проверок, что приводит к непрекращающимся проверкам в летний период летних оздоровительных лагерей, мешающим ведению деятельности по отдыху и оздоровлению детей.

Минпросвещения России в своих Методических рекомендациях по обеспечению организации отдыха и оздоровления детей, направленных письмом от 25.11.2019 № Пз-1303/06, указывает на то, что региональный государственный контроль в сфере организации отдыха и оздоровления детей осуществляется в отношении организаций отдыха детей и их оздоровления, непосредственно расположенных на территории субъекта Российской Федерации и включённых в реестр данного субъекта Российской Федерации. При этом плановые и внеплановые проверки организаций отдыха детей и их оздоровления должны осуществляться в соответствии с положениями Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Межведомственная комиссия по вопросам организации отдыха и оздоровления детей

Согласно статье 12 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации» в целях повышения качества и безопасности отдыха и оздоровления детей федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий принимают меры:

- по принятию нормативных правовых актов, регулирующих деятельность организаций отдыха детей и их оздоровления;
- по созданию безопасных условий пребывания в организациях отдыха детей и их оздоровления;
- по обеспечению максимальной доступности услуг организаций отдыха детей и их оздоровления;
- по контролю за соблюдением требований законодательства в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

К полномочиям органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей относятся организационное сопровождение деятельности межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, рассмотрение предложений межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей об исключении организаций отдыха детей и их оздоровления из реестра организаций отдыха детей и их оздоровления.

Порядок создания и полномочия межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей установлен статьёй 12.5 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ. Решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) создаётся межведомственная комиссия по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, в состав которой включаются представители законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта

Российской Федерации, уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего государственный надзор в сфере образования, представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный пожарный надзор, государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, а также обеспечивающих безопасность людей на водных объектах, представители органов местного самоуправления, уполномоченный по правам ребёнка в субъекте Российской Федерации и утверждается регламент её деятельности.

Решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в состав межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей могут включаться представители общественных объединений.

Таким образом, федеральный закон наделяет полномочиями по созданию межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей и по осуществлению координации государственного надзора только орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, и в регионе должна быть создана одна межведомственная комиссия по вопросам организации отдыха и оздоровления детей.

Органы местного самоуправления не наделены полномочиями по созданию межведомственных комиссий и какими-либо надзорными функциями и вправе, согласно Федеральному закону от 24.07.1998 № 124-ФЗ, лишь осуществлять мероприятия по обеспечению организации отдыха детей, включая мероприятия по обеспечению безопасности их жизни и здоровья. Аналогичное правовое предписание в отношении органов местного самоуправления содержится в пункте 11 части 1 статьи 15 и в пункте 13 части 1 статьи 16 Федерального закона № 131-ФЗ, регламентирующих вопросы местного значения муниципального района и городского округа.

К полномочиям межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, созданной в субъекте РФ относятся:

- содействие координации деятельности органов, организаций и лиц, указанных в пункте 1 статьи 12.5 Федерального закона от 24.07.1998 № 124-ФЗ;
- выезд к месту фактического оказания услуг по организации отдыха и оздоровления детей в случае предоставления членами межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей информации о предоставлении таких услуг организацией, не включённой в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления, а также информации, свидетельствующей о возможных нарушениях законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей;
- проведение информационно-разъяснительной работы с руководителями организаций отдыха детей и их оздоровления, в том числе в форме ежегодных семинаров;
- мониторинг состояния ситуации в сфере организации отдыха и оздоровления детей в субъекте Российской Федерации;

- анализ результатов мероприятий по проведению оздоровительной кампании детей за летний период и по итогам календарного года;

- разработка мероприятий, программ и предложений по повышению эффективности организации отдыха и оздоровления детей;

- информирование населения о результатах своей деятельности, в том числе путём размещения информации на официальном сайте высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в сети Интернет.

Законом определён исчерпывающий перечень полномочий межведомственных комиссий по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, созданных в субъектах РФ, и среди них нет полномочий по проведению комиссией проверок готовности летних оздоровительных лагерей.

Как видно из приведённого выше исчерпывающего перечня полномочий, выезд к месту фактического оказания услуг по организации отдыха и оздоровления детей возможен лишь в случае предоставления членами комиссии информации о предоставлении таких услуг организацией, не включённой в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления, а также информации, свидетельствующей о возможных нарушениях законодательства РФ в сфере организации отдыха и оздоровления детей. Это исключает возможность выезда межведомственной комиссии для проведения проверок готовности детских оздоровительных лагерей.

Муниципальные межведомственные комиссии и акты готовности детских оздоровительных лагерей

В ряде регионов Российской Федерации имеется практика создания межведомственных комиссий по организации отдыха

и оздоровления детей органами местного самоуправления, проведения ими проверок готовности детских оздоровительных лагерей всех форм собственности. Более того, ряд муниципальных образований стал увязывать предоставление субсидий частным детским оздоровительным лагерям с получением такого акта.

Например, Главой Карабашского городского округа утверждено Постановление от 19.06.2020 № 496 «О создании межведомственной комиссии по определению к готовности к летнему сезону 2020 г. детских оздоровительных учреждений, расположенных на территории Карабашского городского округа», которым создана такая комиссия и утверждён акт этой комиссии, составление которого предусматривает проведение «проверки готовности» детских оздоровительных учреждений, расположенных на территории округа вне зависимости от формы собственности.

Проведение проверки, согласно указанному постановлению, осуществляется в рамках трудового законодательства, пожарной безопасности, медицинского сопровождения и др. Регламент проведения проверки указанным постановлением не утверждён.

Между тем в соответствии со статьёй 17.1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органы местного самоуправления организуют и осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения, а в случаях, если соответствующие виды контроля отнесены федеральными законами к полномочиям органов местного самоуправления, также осуществляют муниципальный контроль за соблюдением требований, установленных федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации.

Однако вопросы, проверки по которым рассмотрены Постановлением Главы Карабашского городского округа от 19.06.2020 № 496 (включая требования трудового законодательства, пожарной безопасности, медицинского сопровождения и др.), не относятся к вопросам местного значения, они находятся в ком-

ОБРАЗОВАТЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА

петенции соответствующих государственных органов и не входят в компетенцию органов местного самоуправления.

Как рассмотрено выше, создание такой муниципальной комиссии и проведение ими проверок «готовности лагерей» противоречит и Федеральному закону от 24.07.1998 № 124-ФЗ.

Кроме того, Постановлением Правительства РФ от 03.04.2020 № 438 определены особенности осуществления в 2020 г. государственного контроля (надзора). Пунктом 1 названного Постановления установлено, что в 2020 г. в отношении некоммерческих организаций, среднесписочная численность работников которых за 2019 г. не превышает 200 человек, за исключением политических партий и некоммерческих организаций, включённых в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента, проверки проводятся только в случаях, прямо предусмотренных указанным пунктом. Указанное постановление не позволяет проводить проверки «готовности лагерей» по желанию органов местного самоуправления.

Поэтому создание органами местного самоуправления межведомственных комиссий, проведение ими проверок и предъявление требований получения актов готовности детских оздоровительных лагерей для начала их действия является противоправным деянием, грубым нарушением федерального законодательства.

Незаконные действия органов местного самоуправления могут быть обжалованы в порядке, установленном Кодексом Административного Судопроизводства Российской Федерации, в суде, а также в органах прокуратуры.

В соответствии со статьёй 21 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» предметом надзора органов

прокуратуры являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, Следственным комитетом Российской Федерации, представительными (законодательными) и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, органами военного управления, органами контроля, их должностными лицами, субъектами осуществления общественного контроля за обеспечением прав человека в местах принудительного содержания и содействия лицам, находящимся в местах принудительного содержания, а также органами управления и руководителями коммерческих и некоммерческих организаций; соответствие законам правовых актов, издаваемых органами и должностными лицами, указанными в настоящем пункте.

В силу статьи 23 Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 прокурор или его заместитель приносит протест на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации.

Хотя, конечно, на практике местные органы прокуратуры нередко «закрывают глаза» на нарушения, допускаемые органами местного самоуправления. Так, например, заместитель Карабашского городского прокурора не усмотрел нарушений в действиях Главы Карабашского городского округа. По результатам прокурорской проверки выяснилось, что глава не требовал обязательно получать акт готовности для открытия лагеря. Более того, оказалось, что никаких проверок вообще не проводится перед открытием летних лагерей. Оказывается, руководители летних оздоровительных лагерей в Карабашском городском округе сами пишут заявления

и сильно просят при этом провести обследование на предмет готовности к открытию. И никто их не заставляет это делать — не хотите обследоваться, не пишите! И никакие акты проверок не составляются, и предписания по итогам обследования не выдаются... «Таким образом, указанное обследование к контролю (надзору), регулирующему законом, не относится», — сделал вывод заместитель Карабашского прокурора.

Однако такой вывод прокурорского работника позволяет сделать вывод, что все эти требования получения актов готовности лагерей, прохождения различных проверок — «обследований» перед открытием — это фактически проверка готовности здраво мыслить руководителя лагеря.

* * *

Зачем писать заявления и просить не предусмотренных законом обследований? Зачем самим позволять плодить многочисленных чиновников, которым откровенно нечем заняться после того, как были серьёзно ограничены их полномочия по проверке предприятий малого и среднего бизнеса? Ведь после этого они, как саранча, со своими проверками накинута на муниципальные учреждения, которые не относятся к организациям малого и среднего бизнеса. Ведь чиновникам надо что-то проверять и давать предписания, показывая свою значимость.

При этом выдаваемые предписания чиновниками становятся с каждым годом всё абсурднее, выходя просто за пределы здравого смысла. Вот, например, ГУ МЧС по Челябинской области выдало предписание оздоровительному лагерю, находящемуся в лесу у озера (на территории 11 га) предписание такого содержания: «Всю территорию лагеря очистить от сухой листвы, сухих веток и горючих отходов; в границах территории объекта производить регулярный покос травы». То есть в лесу не должно быть листвы? А вся трава в лесу должна быть скошена?

Впрочем, бредовые предписания надзорных органов — тема для отдельной статьи.

А в заключение считаю возможным дать следующую рекомендацию: не надо просить чиновников проводить обследования-проверки. Проверок и так проводится слишком много, а вот толку от них, как показывает практика, очень мало. Иначе бы не было столько пожаров.

Давайте мыслить здраво и строго выполнять закон! Для ведения деятельности организации

отдыха и оздоровления достаточно включения в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления. Поэтому летние оздоровительные лагеря можно и нужно открывать без актов готовности, а руководителям организаций отдыха и оздоровления не следует просить у чиновников провести какое-то не предусмотренное законом «обследование». **НО**

Checking Preparedness To Think Sane

Anatoly B. Viflehemy, Doctor of Economics, Master of Law, Nizhny Novgorod.

Abstract: *The legality of requirements for local government permits for the opening of summer children's health camps. Creation and functioning of interdepartmental commissions on the organization of recreation and health improvement of children, drawing up acts of preparedness of children's health camps. Lack of grounds for issuing annual permits for the opening of camps and the illegality of the actions of officials hindering activities for organizing recreation and health improvement of children.*

Keywords: *summer vacations, summer children's health camps, register of children's recreation organizations and their health improvement, interdepartmental commission on the organization of children's recreation and health improvement, act of readiness.*