

УТВЕРЖДАЮ

Первый заместитель
Министра просвещения
Российской Федерации

П.С. Зенькович
2019 г.



МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ
по обеспечению организации отдыха и оздоровления детей

I. Настоящие методические рекомендации по обеспечению организации отдыха и оздоровления детей разработаны в целях реализации полномочий уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, установленных Федеральным законом от 16 октября 2019 г. № 336-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей» и Федеральным законом от 16 октября 2019 г. № 338-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (далее соответственно – Федеральный закон № 336-ФЗ, Федеральный закон № 338-ФЗ, Кодекс).

Так, в соответствии с Федеральным законом к полномочиям уполномоченных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей (далее – уполномоченный орган) относятся:

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 (далее –

реестр), 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, а также его размещение на официальном сайте этого органа в сети «Интернет»;

осуществление в пределах своих полномочий регионального государственного контроля за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре;

обеспечение координации 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;

взаимодействие с органами исполнительной власти иных субъектов Российской Федерации в случае направления детей в организации отдыха детей и их оздоровления, находящиеся за пределами территории данного субъекта Российской Федерации.

II. Статьей 2 Федерального закона № 336-ФЗ уточнено определение понятия «организация отдыха детей и их оздоровления».

Так, под организациями отдыха детей и их оздоровления понимаются организации (независимо от их организационно-правовых форм) сезонного или

круглогодичного действия, стационарного и (или) нестационарного типа, с круглосуточным или дневным пребыванием, оказывающие услуги по организации отдыха и оздоровления детей (организации отдыха детей и их оздоровления сезонного или круглогодичного действия, лагеря, организованные образовательными организациями, осуществляющими организацию отдыха и оздоровления обучающихся в каникулярное время (с круглосуточным или дневным пребыванием), детские лагеря труда и отдыха, детские лагеря палаточного типа, детские специализированные (профильные) лагеря, детские лагеря различной тематической направленности).

Приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 13 июля 2017 г. № 656 (зарегистрирован Минюстом России 1 августа 2017 г., регистрационный № 47607) утверждены **примерные положения о данных организациях.**

При этом Минпросвещения России обращает внимание, что к организациям отдыха детей и их оздоровления **приравняются индивидуальные предприниматели**, оказывающие услуги по организации отдыха и оздоровления детей, в случае соблюдения требований, установленных Федеральным законом № 336-ФЗ.

Следует отметить, что спортивные сборы, туристские слеты, мероприятия развлекательного характера, досуга и иные аналогичные мероприятия (например, игровые комнаты в торговых центрах, квесты) не подлежат включению в реестры.

Турагенты и туроператоры, оказывающие услуги в сфере организации детского отдыха, подлежат включению в Единый федеральный реестр туроператоров.

В случае если организация отдыха детей и их оздоровления оказывает данные услуги на территории нескольких субъектов Российской Федерации, она подлежит включению в реестры субъектов Российской Федерации, на территории которых она оказывает услуги.

Уполномоченный орган формирует и ведет реестр на бумажных и электронных носителях в соответствии с типовым реестром по форме,

утвержденной Минпросвещения России¹.

Реестр размещается уполномоченным органом на официальном сайте этого органа в сети «Интернет» (далее – Сайт) в разделе «Отдых и оздоровление детей». Доступ в раздел «Отдых и оздоровление детей» осуществляется с главной страницы Сайта путем последовательного перехода по гиперссылке. Количество таких переходов (по кратчайшей последовательности) должно быть не более одного, в том числе на мобильной версии Сайта.

Организации для включения в реестр представляют в уполномоченный орган сведения, установленные статьей 2 Федерального закона № 336-ФЗ.

Перечень данных сведений, контактные данные сотрудника уполномоченного органа, ответственного за прием сведений, а также место и установленные дни и часы для приема таких сведений размещаются на Сайте в разделе «Отдых и оздоровление детей», а также на информационных стендах, установленных в здании уполномоченного органа в доступных для ознакомления местах.

По мнению Минпросвещения России, сведения, установленные статьей 2 Федерального закона № 336-ФЗ, могут быть направлены приложением к заявлению руководителя организации отдыха детей и их оздоровления (иного лица, уполномоченного представлять организацию) либо с сопроводительным письмом данной организации, заверенными подписью руководителя организации отдыха детей и их оздоровления или иного лица, уполномоченного представлять указанную организацию (далее соответственно – заявление, сопроводительное письмо).

При этом сведения, не требующие документального подтверждения, могут быть также включены в указанное заявление или сопроводительное письмо.

Заявление либо сопроводительное письмо, а также уведомления об изменении сведений об организации отдыха детей и их оздоровления могут быть представлены также в форме электронных документов и регистрируются в системе делопроизводства уполномоченного органа в порядке, установленном

¹ Приказ Минпросвещения России от 21 октября 2019 г. № 570 «Об утверждении общих принципов формирования и ведения реестров организаций отдыха детей и их оздоровления, а также типового реестра организаций отдыха детей и их оздоровления» направлен на государственную регистрацию в Минюст России

уполномоченным органом.

Уполномоченный орган **устанавливает порядок формирования и ведения реестра на территории субъекта Российской Федерации**. Указанный порядок также размещается на Сайте в разделе «Отдых и оздоровление детей».

По мнению Минпросвещения России, указанным порядком могут быть установлены в том числе форма заявления, порядок уведомления руководителя организации отдыха детей и их оздоровления о решениях уполномоченного органа о включении организации отдыха детей и их оздоровления в реестр, отказе во включении, а также об исключении организации отдыха детей и их оздоровления из реестра. Указанное уведомление должно содержать дату принятия решения уполномоченного органа.

Основания для отказа во включении организации в реестр, а также исключении организации из реестра установлены Федеральным законом № 336-ФЗ.

При этом Минпросвещения России обращает внимание, что под «систематическим нарушением организацией отдыха детей и их оздоровления требований настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, невыполнение в установленный срок предписаний, выданных органами государственного контроля (надзора), об устранении нарушений законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, которые могут повлечь причинение вреда жизни и здоровью детей, находящихся в организации отдыха детей и их оздоровления, и которые выявлены по итогам проведения плановых и внеплановых проверок указанной организации» понимается два и более нарушения указанных требований законодательства Российской Федерации, а также невыполнение в установленный срок предписаний контрольно-надзорных органов, которые в том числе могут повлечь причинение вреда жизни и здоровью детей (см. постановление Правительства Российской Федерации от 17 августа 2007 г. № 522 «Об утверждении Правил определения степени тяжести вреда, причиненного здоровью человека»).

III. Под региональным государственным контролем (надзором) понимается деятельность органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченных на осуществление государственного контроля (надзора) на территории этого субъекта Российской Федерации, осуществляемая данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Порядок организации и осуществления регионального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности (вида регионального государственного контроля (надзора) устанавливается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации с учетом требований к организации и осуществлению государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности, определенных Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации. Сроки и последовательность административных процедур при осуществлении вида регионального государственного контроля (надзора) устанавливаются административным регламентом осуществления регионального государственного контроля (надзора) в соответствующей сфере деятельности (вида регионального государственного контроля (надзора) (пункт 3 статьи 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ).

Полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющих региональный государственный контроль (надзор), установлены статьей 5 Федерального закона № 294-ФЗ.

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 включенных в реестр данного субъекта Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 1 статьи 14 Федерального закона № 294-ФЗ проверка проводится на основании распоряжения или приказа руководителя,

заместителя руководителя органа государственного контроля (надзора). Типовая форма распоряжения или приказа органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля о проведении проверки юридического лица, индивидуального предпринимателя утверждена приказом Минэкономразвития России от 30 апреля 2009 г. № 141 «О реализации положений Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (зарегистрирован Минюстом России 13 мая 2009 г., регистрационный № 13915).

Плановые и внеплановые проверки организаций отдыха детей и их оздоровления должны осуществляться в соответствии с положениями Федерального закона № 294-ФЗ.

Минпросвещения России обращает внимание, что плановые и внеплановые проверки проводятся в форме документарной проверки и (или) выездной проверки в порядке, установленном соответственно статьями 11 и 12 Федерального закона № 294-ФЗ.

Так, предметом документарной проверки являются сведения, содержащиеся в документах юридического лица, индивидуального предпринимателя, устанавливающих их организационно-правовую форму, права и обязанности, документы, используемые при осуществлении их деятельности и связанные с исполнением ими обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, исполнением предписаний и постановлений органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля (пункт 1 статьи 11 Федерального закона № 294-ФЗ).

В соответствии с пунктом 8 статьи 11 Федерального закона № 294-ФЗ в случае, если в ходе документарной проверки выявлены ошибки и (или) противоречия в представленных юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем документах либо несоответствие сведений, содержащихся в этих документах, сведениям, содержащимся в имеющихся у органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах и (или) полученным в ходе осуществления государственного контроля (надзора),

муниципального контроля, информация об этом направляется юридическому лицу, индивидуальному предпринимателю с требованием представить в течение десяти рабочих дней необходимые пояснения в письменной форме.

При этом пунктом 11 данной статьи установлено, что при проведении документарной проверки орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля не вправе требовать у юридического лица, индивидуального предпринимателя сведения и документы, не относящиеся к предмету документарной проверки, **а также сведения и документы, которые могут быть получены этим органом от иных органов государственного контроля (надзора), органов муниципального контроля.**

Таким образом, по мнению Министерства, в целях реализации полномочий по осуществлению регионального государственного контроля за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, содержащихся в реестре организаций отдыха детей и их оздоровления, уполномоченный орган вправе запрашивать необходимые для осуществления соответствующей документарной проверки сведения и документы в том числе от иных органов государственного контроля (надзора).

Пунктом 3 статьи 12 Федерального закона № 294-ФЗ установлено, что выездная проверка проводится в случае, если при документарной проверке не представляется возможным:

1) удостовериться в полноте и достоверности сведений, содержащихся в уведомлении о начале осуществления отдельных видов предпринимательской деятельности и иных имеющихся в распоряжении органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля документах юридического лица, индивидуального предпринимателя;

2) оценить соответствие деятельности юридического лица, индивидуального предпринимателя обязательным требованиям или требованиям, установленным муниципальными правовыми актами, без проведения соответствующего мероприятия по контролю.

При этом в случае, если проведение плановой или внеплановой выездной проверки оказалось невозможным в связи с отсутствием индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, либо в связи с фактическим неосуществлением деятельности юридическим лицом, индивидуальным предпринимателем, либо в связи с иными действиями (бездействием) индивидуального предпринимателя, его уполномоченного представителя, руководителя или иного должностного лица юридического лица, повлекшими невозможность проведения проверки, должностное лицо органа государственного контроля (надзора), органа муниципального контроля составляет акт о невозможности проведения соответствующей проверки с указанием причин невозможности ее проведения. В этом случае орган государственного контроля (надзора), орган муниципального контроля в течение трех месяцев со дня составления акта о невозможности проведения соответствующей проверки вправе принять решение о проведении в отношении таких юридического лица, индивидуального предпринимателя плановой или внеплановой выездной проверки без внесения плановой проверки в ежегодный план плановых проверок и без предварительного уведомления юридического лица, индивидуального предпринимателя (пункт 7 статьи 12 Федерального закона № 294-ФЗ).

Срок проведения каждой из проверок, предусмотренных статьями 11 и 12 Федерального закона № 294-ФЗ, не может превышать двадцать рабочих дней.

Минпросвещения России информирует, что общие требования к разработке и утверждению проверочных листов (списков контрольных вопросов) утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2017 г. № 177.

Правила подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов проведения плановых проверок юридических лиц и индивидуальных предпринимателей утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 489 (далее соответственно – Правила, ежегодный план).

При этом пунктом 7 Правил предусмотрены случаи, при которых допускается внесение изменений в ежегодный план.

Проекты ежегодных планов проведения плановых проверок необходимо составлять по форме, предусмотренной приложением к Правилам.

Сроки направления в органы прокуратуры проектов ежегодных планов, а также утвержденных ежегодных планов установлены статьей 9 Федерального закона № 294-ФЗ.

Меры, принимаемые должностными лицами органа государственного контроля (надзора) в отношении фактов нарушений, выявленных при проведении проверки установлены статьей 17 Федерального закона № 294-ФЗ.

IV. Согласно положениям Федерального закона № 338-ФЗ нарушение законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, выразившееся в предоставлении организацией отдыха детей и их оздоровления или индивидуальным предпринимателем, не включенными в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления, услуг по обеспечению отдыха и оздоровления детей, влечет наложение административного штрафа в размере от пятисот тысяч до одного миллиона рублей.

При этом положения настоящей статьи не распространяются на организации и индивидуальных предпринимателей, которые исключены из реестра организаций отдыха детей и их оздоровления, при условии, что такие организации и индивидуальные предприниматели завершают исполнение принятых на себя обязательств по обеспечению отдыха и оздоровления детей и при этом отсутствует угроза причинения вреда жизни и здоровью детей (см. статью 12.3. Федерального закона № 336-ФЗ).

Кроме того, на основании положений Федерального закона № 338-ФЗ должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, уполномоченных в сфере организации отдыха и оздоровления детей, вправе составлять протоколы об административных правонарушениях (далее – протоколы).

Согласно пункту 1 статьи 28.1. Кодекса **поводами к возбуждению дела об административном правонарушении** в том числе являются:

непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы об административных правонарушениях, достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения;

поступившие из правоохранительных органов, а также из других государственных органов, органов местного самоуправления, от общественных объединений материалы, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения;

сообщения и заявления физических и юридических лиц, а также сообщения в средствах массовой информации, содержащие данные, указывающие на наличие события административного правонарушения (за исключением административных правонарушений, предусмотренных частью 2 статьи 5.27 и статьей 14.52 Кодекса).

Материалы, сообщения, заявления подлежат рассмотрению должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы.

При этом **перечень должностных лиц, имеющих право составлять протоколы устанавливается уполномоченными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации** в соответствии с задачами и функциями, возложенными на указанные органы федеральным законодательством.

Дело об административном правонарушении может быть возбуждено должностным лицом, уполномоченным составлять протоколы, только при наличии хотя бы одного из поводов, предусмотренных частями 1, 1.1 и 1.3 статьи 28.1. Кодекса, и достаточных данных, указывающих на наличие события административного правонарушения.

Дело об административном правонарушении считается возбужденным в том числе с момента составления протокола (пункт 4 статьи 28.1. Кодекса).

Минпросвещения России обращает внимание, что единая форма протокола об административном правонарушении не утверждена.

Вместе с тем **требования к составлению и содержанию протоколов установлены статьей 28.2. Кодекса.**

Сроки составления протокола установлены статьей 28.5. Кодекса.

При этом Минпросвещения России информирует, что **полномочиями по рассмотрению дел** об административных нарушениях в сфере организации отдыха и оздоровления детей, выразившееся в предоставлении организацией отдыха детей и их оздоровления или индивидуальным предпринимателем, не включенными в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления, **наделены судьи**.

Таким образом, протокол направляется судье в течение трех суток с момента составления протокола (пункт 1 статьи 28.8. Кодекса).

При этом к протоколу об административном правонарушении, за совершение которого предусмотрен административный штраф, направляемому в суд, прилагается информация, необходимая в соответствии с правилами заполнения расчетных документов на перечисление суммы административного штрафа, предусмотренными законодательством Российской Федерации о национальной платежной системе (пункт 1.1. статьи 28.8. Кодекса).

Вопросы исполнения постановления о наложении административного штрафа урегулированы статьей 32.2. Кодекса.

Минпросвещения России обращает внимание, что в случае принятия судом решения об административном приостановлении деятельности организации отдыха детей и их оздоровления или в случае принятия должностным лицом, указанным в статье 28.3 Кодекса, решения о временном запрете деятельности указанных организаций уполномоченным органом следует руководствоваться рекомендациями по порядку действий в случае закрытия несанкционированных организаций отдыха детей и их оздоровления, разработанными совместно с МВД России, МЧС России, Минкультуры России, Минтрудом России, Минздравом России, Роспотребнадзором (письмо Минобрнауки России от 6 февраля 2019 г. № ПЗ-195/09).

При этом совершение административного правонарушения в сфере организации отдыха и оздоровления детей, выразившееся в предоставлении организацией отдыха детей и их оздоровления или индивидуальным предпринимателем, не включенными в реестр организаций отдыха детей и их

оздоровления, не предполагает принятие должностным лицом решения о временном запрете деятельности организации.

V. Основы государственного регулирования и государственного контроля организации отдыха и оздоровления детей утверждены распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2017 г. № 978-р.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2017 г. № 2344-р утвержден План мероприятий по реализации Основ государственного регулирования и государственного контроля организации отдыха и оздоровления детей (далее – План).

Пунктом 9 Плана предусмотрено создание межведомственных комиссий по организации отдыха и оздоровления детей.

По мнению Минпросвещения России, полномочие уполномоченных органов по обеспечению координации 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, может быть реализовано в том числе в рамках организационного сопровождения деятельности указанных межведомственных комиссий по организации отдыха и оздоровления детей.

Заседание межведомственных комиссий по организации отдыха и оздоровления детей целесообразно проводить перед началом летней

оздоровительной кампании, в ходе ее проведения, а также при необходимости принятия решений, требующих межведомственного взаимодействия.

Кроме того, вопросы проверки достоверности сведений, которые подаются организацией в уполномоченный орган с целью включения в реестр, могут быть также урегулированы в рамках межведомственного взаимодействия.

Взаимодействие с органами исполнительной власти иных субъектов Российской Федерации в случае направления детей в организации отдыха детей и их оздоровления, находящиеся за пределами территории данного субъекта Российской Федерации может осуществляться в том числе путем заключения соответствующих соглашений.