

УДК 342.9

DOI: 10.19073/2658-7602-2020-17-1-100-104

РЕГИОНАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ОРГАНИЗАЦИИ ОТДЫХА И ОЗДОРОВЛЕНИЯ ДЕТЕЙ

СТЕПАНОВА Ольга Геннадьевна*

✉ oggorskina@mail.ru

Пр. Мира, 1а, Омск, 644008, Россия

***Аннотация.** В статье рассмотрены вопросы, связанные с появлением с 1 января 2017 г. нового вида контроля, а именно регионального контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей. Определены субъекты контроля. Отмечено, что отсутствие четкой формулировки предмета контроля препятствует эффективному осуществлению деятельности ее субъектов и порождает возможность двойного контроля организаций отдыха детей и их оздоровления со стороны должностных лиц различных органов государственной власти. Автором сформулировано предложение по устранению пробела в законодательстве, связанного с отсутствием в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях состава административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность за нарушение требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей.*

***Ключевые слова:** государственный контроль, соблюдение требований законодательства, субъекты контроля, предмет контроля, отдых и оздоровление детей, административная ответственность.*

Regional Control Over Compliance with the Requirements of the Legislation of the Russian Federation in the Field of Children's Recreation and Health

Stepanova Ol'ga G.**

✉ oggorskina@mail.ru

1a Mira pr., Omsk, 644008, Russia

***Abstract.** This article discusses issues related to the emergence of a new type of control from January 1, 2017, namely, regional control over compliance with the requirements of the legislation of the Russian Federation in the field of organization of recreation and rehabilitation of children. The subjects of control are identified. It is noted that the lack of a clear wording of the subject of control impedes the effective implementation of the activities of its entities and creates the possibility of double control of children's recreation organizations and their recovery by officials of various public authorities. The author formulated a proposal to eliminate a gap in the legislation related to the absence of a Code of the Russian Federation on Administrative Offense, which provides for administrative liability for violation of the requirements of the legislation of the Russian Federation in the field of organization of recreation and recreation for children.*

***Keywords:** state control, compliance with legislation, subjects of control, control subject, rest and recreation of children, administrative responsibility.*

В целях реализации прав детей на отдых и оздоровление был принят Федеральный закон от 28 декабря 2016 г. № 465-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты

* Начальник управления правового и кадрового обеспечения Министерства по делам молодежи, физической культуры и спорта Омской области, кандидат юридических наук.

** Head of the Legal and Staff Department of Ministry of Youth, Physical Education and Sport of Omsk region, Candidate of Legal Sciences.

Российской Федерации в части совершенствования государственного регулирования организации отдыха и оздоровления детей»¹, который впервые установил региональный государственный контроль за соблюдением требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей (далее – контроль оздоровления детей), осуществляемый с 1 января 2017 г.

Нельзя не отметить важность такого законодательного регулирования, поскольку проблемы повышения качества и безопасности услуг, оказываемых в данной сфере, не теряют своей актуальности.

Поддерживая мнение о том, что обеспечение прав детей является одним из условий устойчивого развития общества и его жизнеспособности в настоящем и будущем [2, с. 248], автор полагает, что осуществление указанного вида контроля будет способствовать обеспечению прав детей на отдых и оздоровление.

Определение государственного контроля содержится в ст. 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»² (далее – Федеральный закон № 294-ФЗ). Под контролем оздоровления детей понимается деятельность уполномоченных органов государственной власти, направленная на предупреждение, выявление и пресечение нарушений организациями отдыха детей и их оздоровления (далее – организации отдыха) требований, установленных законодательством Российской Федерации в рассматриваемой сфере (далее – обязательные требования), посредством проведения проверок данных организаций отдыха, осуществления мероприятий по профилактике нарушений обязательных требований, мероприятий по контролю, реализуемых без взаимодействия с организациями отдыха, принятия предусмотренных

законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений таких требований, а также деятельность указанных уполномоченных органов государственной власти по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности.

Задача контроля оздоровления детей – предупреждение, выявление и пресечение нарушений обязательных требований уполномоченными контрольно-надзорными органами в установленных сферах деятельности³.

К субъектам контроля оздоровления детей в соответствии со ст. 12.1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»⁴ относятся органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Это означает, что каждый субъект Российской Федерации самостоятельно определил орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление рассматриваемого вида контроля.

Так, в Республике Башкортостан – это Министерство образования Республики Башкортостан⁵, в Омской области – Министерство по делам молодежи, физической культуры и спорта Омской области⁶, в Тульской области – Министерство труда и социальной защиты Тульской области⁷.

Нормативное установление контроля за оздоровлением детей породило некоторые проблемы, связанные с его осуществлением.

Первой из них является лишенная конкретики формулировка предмета такого контроля. Сфера организации отдыха и оздоровления детей многогранна, предполагает различные аспекты, поэтому попадает в поле зрения определенных контрольно-надзорных органов. В связи с этим фактически контроль рассматриваемой сферы

¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 1, ч. 1, ст. 6.

² Там же. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249.

³ Основы государственного регулирования и государственного контроля организации отдыха и оздоровления детей : утв. распоряжением Правительства Рос. Федерации от 22 мая 2017 г. № 978-р. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 31, ст. 3802.

⁵ Положение о Министерстве образования Республики Башкортостан : утв. постановлением Правительства Респ. Башкортостан от 13 февр. 2013 г. № 43. URL: <http://http://docs.cntd.ru/document/463500802>

⁶ Положение о Министерстве по делам молодежи, физической культуры и спорта Омской области : утв. указом Губернатора Ом. обл. от 3 марта 2004 г. № 53. URL: <http://docs.cntd.ru/document/943012663>

⁷ Положение о Министерстве труда и социальной защиты Тульской области : утв. постановлением Правительства Тул. обл. от 25 сент. 2012 г. № 527. URL: <http://docs.cntd.ru/document/453356829>

осуществляется по различным направлениям несколькими органами государственной власти.

Так, в области обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, защиты прав потребителей, обеспечения качества и безопасности пищевых продуктов контроль осуществляется Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, в том числе ее территориальными органами; в области пожарной безопасности – органами и должностными лицами федерального государственного пожарного надзора; в области качества и безопасности медицинской деятельности – Федеральной службой по надзору в сфере здравоохранения, в том числе ее территориальными органами; в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности – Министерством внутренних дел Российской Федерации, в том числе его территориальными органами.

Конституционный Суд Российской Федерации указал, что контрольная функция присуща всем органам государственной власти в пределах закрепленной за ними компетенции, что предполагает их самостоятельность при реализации этой функции и специфические для каждого из них формы осуществления⁸.

В Методических рекомендациях по обеспечению организации отдыха и оздоровления детей⁹ сказано, что контроль за оздоровлением детей должен обеспечиваться его субъектами посредством взаимодействия с указанными ведомствами, в том числе по итогам выявленных нарушений законодательства Российской Федерации.

Однако в сложившейся ситуации важно не допустить возможности двойного контроля в отношении организаций отдыха со стороны должностных лиц различных органов государственной власти. В противном случае будет нарушен принцип недопустимости проводимых в отношении одного юридического лица несколькими органами государственного контроля проверок исполнения одних и тех же обязательных требований [1, с. 329].

Для этого субъекты контроля оздоровления детей должны иметь четкое представление, соблюдение каких именно обязательных требований является предметом такого контроля.

В настоящее время приняты следующие нормативные правовые акты, содержащие ряд требований в рассматриваемой сфере:

1) приказ Министерства просвещения Российской Федерации от 23 августа 2018 г. № 6 «Об утверждении примерной формы договора об организации отдыха и оздоровления ребенка»¹⁰;

2) приказ Минобрнауки России от 13 июля 2017 г. № 656 «Об утверждении примерных положений об организациях отдыха детей и их оздоровления»¹¹;

3) ГОСТ Р 52887-2018. Национальный стандарт Российской Федерации. Услуги детям в организациях отдыха и оздоровления, утвержденный приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 31 июля 2018 г. № 444-ст¹² (далее – ГОСТ Р 52887-2018).

При проведении плановых и внеплановых проверок организаций отдыха согласно Федеральному закону № 294-ФЗ субъекты контроля оздоровления проверяют соответствие документации такой организации требованиям указанных нормативных правовых актов.

И если проверка двух первых документов особых вопросов не вызывает, то ГОСТ Р 52887-2018 содержит лишь перечисление требований к услугам, предоставляемым детям организацией отдыха, не раскрывая их содержания, что не позволяет определить обязательные требования, подлежащие проверке.

С учетом изложенного, полагаем, что на законодательном уровне необходимо закрепить перечень обязательных требований, который позволит субъектам контроля оздоровления эффективно осуществлять свою деятельность и исключит возможность двойного контроля в отношении организаций отдыха со стороны должностных лиц различных органов государственной власти.

⁸ По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 1 Федерального закона от 24 ноября 2005 года «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации “О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие Чернобыльской АЭС”»: постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 1 дек. 1997 г. № 18-П // Вестн. Конституц. Суда Рос. Федерации. 1997. № 6.

⁹ О Методических рекомендациях по обеспечению организации отдыха и оздоровления детей: письмо Минобрнауки России от 20 июля 2017 г. № ПЗ-818/09. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹¹ Рос. газ. 2017. 9 авг.

¹² Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Второй проблемой в рамках рассматриваемой темы является отсутствие в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях¹³ (далее – КоАП РФ) состава административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность за нарушение обязательных требований.

Единственным механизмом воздействия на нарушителей является составление протокола об административном правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, устанавливающей административную ответственность за невыполнение в установленный срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный контроль, об устранении нарушений законодательства.

По мнению А. И. Стахова, нарушение различных требований законодательства относится к видам неправомерного деяния юридического лица или индивидуального предпринимателя, которые не признаются административными правонарушениями, но влекут применение мер административно-правового принуждения [5, с. 87].

Одной из таких мер является предписание об устранении нарушений законодательства, которое выдается субъектом контроля оздоровления в соответствии с п. 1 ч. 1 ст. 17 Федерального закона № 294-ФЗ в случае выявления при проведении проверки нарушений организацией отдыха обязательных требований. Как отмечает Е. В. Кокорин, чем раньше будут выявлены отклонения от заданных параметров и проведены мероприятия по их устранению, тем легче могут быть достигнуты позитивные результаты [3, с. 122].

В случае неустранения в установленный предписанием срок нарушений обязательных требований субъекты контроля оздоровления вправе составить протокол об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ,

если их должности включены в перечень должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административном правонарушении по ч. 1 ст. 19.5 КоАП РФ, установленный законом субъекта Российской Федерации в соответствии с ч. 6.1 ст. 28.3 КоАП РФ.

Полагаем, что в целях повышения качества и безопасности отдыха и оздоровления детей необходимо наличие отдельного состава административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность за нарушение требований законодательства в данной сфере. Только таким образом возможно достичь максимального эффекта от деятельности, проводимой контролирующим органом.

Как верно отмечает И. В. Лобанов, осуществление контрольной функции государственными органами в полной мере эффективно позволяет гражданам ощущать свою безопасность, а государственным органам – ее обеспечивать [4, с. 5].

Премьер-министром Российской Федерации Д. Медведевым дано поручение федеральным органам исполнительной власти не допускать в период подготовки нового КоАП РФ подготовки законопроектов о внесении изменений в действующий КоАП РФ, не связанных с исполнением решений Конституционного Суда РФ, поручений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации¹⁴.

В связи с этим представляется целесообразным включение в новый КоАП РФ на этапе его разработки состава административного правонарушения, предусматривающего административную ответственность за нарушение требований законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей.

Это будет способствовать эффективному осуществлению деятельности субъектов контроля за оздоровлением детей.

Список литературы

1. Административное право России : учебник и практикум / под ред. А. И. Стахова, П. И. Кононова. 2-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2019. 481 с.
2. Ефимов С. Г., Санхядова Л. К. Обеспечение прав детей на отдых и оздоровление в Республике Бурятия: итоги и перспективы // Вестник Бурятского государственного университета. 2008. № 5. С. 248–252.
3. Кокорин Е. В. Проблематика толкования понятий «надзор» и «контроль» в современной юридической литературе // Власть. 2012. № 2. С. 121–123.
4. Лобанов И. В. Понятие и сущность контроля как функции государственных органов // Юридическая наука. 2013. № 2. С. 4–5.
5. Стахов А. И. О проблемах и перспективах гармонизации законодательства об административных правонарушениях с законодательством в сфере государственного и муниципального контроля публичной администрации // Вестник Омской юридической академии. 2016. № 3 (32). С. 85–90. DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-85-90.

¹³ Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ URL: <https://www.interfax.ru/russia/673252>

References

1. Stakhov A. I., Kononov P. I. (Eds.). *Administrativnoe pravo Rossii* [Administrative Law of Russia]. 2nd ed. Moscow, Yurait Publ., 2019. 481 p.
2. Efimov S. G., Sankhyadova L. K. Obespechenie prav detei na otdykh i ozdorovlenie v Respublike Buryatiya: itogi i perspektivy [Maintenance of Children's Rights to Rest and Improvement in Republic of Buryatia: Results and Prospects]. *Vestnik Buryatskogo gosudarstvennogo universiteta – The Buryat State University Bulletin*, 2008, no. 5, pp. 248–252.
3. Kokorin E. V. Problematika tolkovaniya ponyatii «nadzor» i «kontrol'» v sovremennoi yuridicheskoi literature [The Problems of Interpretation of the Concepts of “Supervision” and “Control” in Modern Legal Literature]. *Vlast' – The Authority*, 2012, no. 2, pp. 121–123.
4. Lobanov I. V. Ponyatie i sushchnost' kontrolya kak funktsii gosudarstvennykh organov [The Concept and Essence of Control as a Function of State Bodies]. *Yuridicheskaya nauka – Legal Science*, 2013, no. 2, pp. 4–5.
5. Stakhov A. I. O problemakh i perspektivakh garmonizatsii zakonodatel'stva ob administrativnykh pravonarusheniyakh s zakonodatel'stvom v sfere gosudarstvennogo i munitsipal'nogo kontrolya publichnoi administratsii [On the Problems and Prospects of Harmonization of the Legislation on Administrative Offences and Legislation in the Sphere of State and Municipal Control of Public Administration]. *Vestnik Omskoi yuridicheskoi akademii – Vestnik of the Omsk Law Academy*, 2016, vol. 32, no. 3, pp. 85–90. DOI: 10.19073/2306-1340-2016-3-85-90.