

Проект доклада

о правоприменительной практике осуществления министерством образования Белгородской области регионального государственного контроля (надзора) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, за 2022 год

1. Введение

Доклад о правоприменительной практике осуществления министерством образования Белгородской области регионального государственного контроля (надзора) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, за 2022 год подготовлен во исполнение статьи 47 Федерального закона от 31 июля 2020 года № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ).

1.1. Цели проведения обобщения и анализа правоприменительной практики

Целями проведения министерством образования Белгородской области (далее – Министерство) обобщения и анализа правоприменительной практики по осуществлению регионального государственного контроля (надзора) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления (далее – региональный контроль), являются:

обеспечение единства практики применения Министерством в целях предупреждения, выявления, пресечения нарушений юридическими лицами, их руководителями, иными должностными лицами, индивидуальными предпринимателями, их уполномоченными представителями требований, установленных Федеральным законом от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 124-ФЗ), другими федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Белгородской области, регулирующими вопросы достоверности, актуальности и полноты сведений об организациях, подлежащих включению в Реестр (далее – обязательные требования);

обеспечение доступности сведений о правоприменительной практике Министерства путем их публикации для сведения подконтрольных субъектов;

снижение количества нарушений обязательных требований и повышение уровня защищенности охраняемых законом ценностей за счет обеспечения

информированности подконтрольных субъектов о практике применения обязательных требований;

совершенствование нормативных правовых актов для устранения устаревших, дублирующих и избыточных обязательных требований, устранения избыточных контрольно-надзорных функций.

1.2. Основные задачи обобщения правоприменительной практики

Обобщение правоприменительной практики проводится для решения следующих задач:

обеспечение единообразных подходов к применению контрольным (надзорным) органом и его должностными лицами обязательных требований, законодательства Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле;

выявление типичных нарушений обязательных требований, причин, факторов и условий, способствующих возникновению указанных нарушений;

анализ случаев причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, выявление источников и факторов риска причинения вреда (ущерба);

подготовка предложений об актуализации обязательных требований;

подготовка предложений о внесении изменений в законодательство Российской Федерации о государственном контроле (надзоре), муниципальном контроле.

2. Общие положения

В 2022 году Министерство осуществляло региональный контроль в соответствии со статьей 12.6 Федерального закона от 24 июля 1998 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации», Федеральным законом № 248-ФЗ, Положением о региональном государственном контроле (надзоре) за достоверностью, актуальностью и полнотой сведений об организациях отдыха детей и их оздоровления, утвержденным постановлением Правительства Белгородской области от 27 сентября 2021 года № 428-пп (далее – Положение о региональном контроле).

Предметом государственного контроля (надзора) является соблюдение организациями отдыха детей и их оздоровления требований к достоверности, актуальности и полноте сведений о них, представляемых для включения в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления Белгородской области (далее - Реестр) и исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий.

Реестр содержит сведения о 523 организациях отдыха детей и их оздоровления, в том числе:

детские загородные организации отдыха детей и их оздоровления – 20;

организации отдыха детей и их оздоровления, организованные образовательными организациями, осуществляющими организацию отдыха, оздоровления и труда обучающихся в каникулярное время с дневным пребыванием – 498;

организации отдыха детей и их оздоровления, организованные образовательными организациями, осуществляющими организацию труда и отдыха санаторно-оздоровительные учреждения круглогодичного действия – 2;
палаточные организации отдыха детей и их оздоровления – 3.

Подконтрольными субъектами регионального контроля являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность в сфере организации отдыха и оздоровления детей, включенные в Реестр.

Объектами регионального контроля являются организации отдыха детей и их оздоровления Белгородской области.

По итогам взаимодействия с контролируемыми лицами в рамках текущей работы по формированию и ведению Реестра установлено, что основными причинами, факторами и условиями, способствующими нарушению обязательных требований, являются отсутствие системной работы административно-управленческого персонала контролируемых лиц, недостаточный уровень правовой грамотности руководителей контролируемых лиц, недостаточная правовая информированность в части изменений законодательства в сфере организации отдыха детей и их оздоровления, отсутствие надлежащего контроля за деятельностью своих работников.

В соответствии с утвержденным и согласованным с прокуратурой Белгородской области планом проведения проверок на 2022 год было запланировано 15 плановых выездных проверок. В период с 1 по 5 марта 2022 года проведены 2 плановые выездные проверки. Выездные проверки проводились по месту нахождения (осуществления деятельности) контролируемых лиц. В ходе выездных проверок осуществлялись следующие контрольные (надзорные) действия: истребование документов; получение письменных объяснений; осмотр; экспертиза. Перечень документов для проведения оценки соблюдения контролируемым лицом обязательных требований указывался в решении Министерства о проведении контрольного (надзорного) мероприятия. Оформление акта проверки производилось на месте проведения выездной проверки. Документы и иные материалы, являющиеся доказательствами нарушения обязательных требований, приобщались к акту проверки.

По результатам проверок были выявлены нарушения обязательных требований законодательства Российской Федерации в сфере отдыха детей и их оздоровления в части размещения актуальной информации в Реестре. В адрес проверяемых лиц направлены предписания об устранении выявленных нарушений. Предписания были исполнены в установленный срок.

Выявленные в ходе проведения плановых проверок нарушения обязательных требований носят «типичный» характер.

Типичными нарушениями, выявленными при проведении в 2022 году проверок в отношении образовательных организаций, осуществляющих деятельность в сфере отдыха детей и их оздоровления, являются:

№ п/п	Типичные нарушения обязательных требований
1.	Организационно-правовая форма организации отдыха детей и их оздоровления (далее – Организация), внесенная в Реестр, не соответствует форме, указанной в уставе Организации (в большинстве случаев это муниципальное учреждение) и в Едином государственном реестре юридических лиц (ЕГРЮЛ).
2.	Наименование типа Организации, указанное в Реестре, не соответствует статье 1 Федерального закона 124-ФЗ, определяющей, что организации отдыха детей и их оздоровления – это организации сезонного или круглогодичного действия, стационарного и (или) нестационарного типа, с круглосуточным или дневным пребыванием.
3.	В Реестр внесены не все используемые Организацией для осуществления деятельности объекты (здания, строения, сооружения) с датами ввода их в эксплуатацию.
4.	В Реестре отсутствует информация о результатах проведения органами, осуществляющими государственный контроль (надзор) всех плановых и внеплановых проверок в текущем и в предыдущем годах.

В целях предупреждения совершения подобных нарушений иными подконтрольными субъектами Министерством в рамках реализации профилактических мероприятий были подготовлены и направлены в адрес органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, письма с обобщением информации о типичных нарушениях.

По результатам проверок, проведенных в 2022 году, дела об административных правонарушениях не возбуждались.

Приказом Министерства от 14 марта 2022 года № 809 из ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий на 2022 (далее – План) год исключены все плановые проверки (13), срок проведения которых наступает после вступления в законную силу постановления Правительства Российской Федерации от 10 марта 2022 года № 336 «Об особенностях организации и осуществления государственного контроля (надзора), муниципального контроля». Исключенные из Плана организации отдыха детей и их оздоровления были включены в План проведения наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности) на 2022 год.

Приоритетом деятельности Министерства в 2022 году в сфере государственного контроля явилось предупреждение нарушений обязательных требований путем проведения комплекса профилактических мероприятий.

Приказом департамента образования Белгородской области от 9 декабря 2021 года № 3612 утверждена Программа профилактики рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям при осуществлении регионального контроля на 2022 год.

В целях профилактики нарушений обязательных требований Министерством в 2022 году проведены следующие мероприятия:

- 50 консультаций (на личных приемах / в ходе проведения профилактических визитов / в ходе телефонных разговоров). В ходе консультаций большинство вопросов касались порядка внесения изменений в Реестр, проведения профилактического визита, обязательных требований, предъявляемых к деятельности объектов регионального контроля, их соответствие критериям риска, основания и рекомендуемые способы снижения категории риска, а также о видах, содержании и интенсивности контрольных (надзорных) мероприятий;

- 33 профилактических визита (22 - по месту осуществления контролируемого лица и 11 - в формате ВКС), из них: 9 по ходатайству контролируемых лиц, 24 обязательных профилактических визита;

- 3 наблюдения за соблюдением обязательных требований (мониторинга безопасности) (проверка актуальных и достоверных санитарно-эпидемиологических заключений, размещенных в Реестре).

В мае 2022 года по результатам проведенного мониторинга безопасности в адрес 8 организаций отдыха детей и их оздоровления направлены предостережения о недопустимости нарушения обязательных требований. О выявленных по результатам мониторинга нарушениях письмами Министерства проинформированы главы администраций соответствующих муниципальных образований, на территории которых расположены организации отдыха детей и их оздоровления.

Обеспечена своевременная информированность и доступность информации для контролируемых лиц об осуществлении Министерством регионального контроля посредством размещения и актуализации на официальном сайте Министерства в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации об обязательных требованиях законодательства (нормативных правовых актах или их отдельных частей, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых осуществлялась при реализации регионального контроля).

Министерством подготовлены и размещены на официальном сайте в разделе «Деятельность» - «Региональный контроль» в полном объеме все документы и материалы по пяти направлениям профилактической работы, в том числе:

- перечень нормативных правовых актов с указанием структурных единиц этих актов, содержащих обязательные требования, оценка соблюдения которых является предметом контроля, утвержденный приказом департамента образования Белгородской области от 8 декабря 2021 года № 3592;

- проверочные листы, утвержденные приказом министерства образования Белгородской области от 27 января 2022 года № 276;

- руководства по соблюдению обязательных требований, утвержденные первым заместителем министра области – начальником департамента образовательной политики министерства образования Белгородской области 25 февраля 2022 года;

- перечень индикаторов риска нарушений обязательных требований, утвержденный постановлением Правительства Белгородской области от 27 декабря 2021 года № 666-п;

- перечень объектов контроля, учитываемых в рамках формирования ежегодного плана контрольных (надзорных) мероприятий, утвержденный приказом департамента образования Белгородской области от 28 сентября 2021 года № 2633;
- программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям на 2022 год ;
- исчерпывающий перечень сведений, которые могут запрашиваться контрольным (надзорным) органом у контролируемого лица;
- сведения о способах получения консультаций по вопросам соблюдения обязательных требований;
- сведения о порядке досудебного обжалования решений контрольного (надзорного) органа, действий (бездействия) его должностных лиц;
- разъяснительные материалы, информационные письма, итоги проведения совещаний, информационные заметки для родителей (законных представителей), а также обзор типичных нарушений обязательных требований.

24 февраля 2022 года в режиме ВКС состоялось совещание по вопросу осуществления регионального контроля со специалистами органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования, курирующими вопросы организации отдыха детей и их оздоровления, а также руководителями детских загородных лагерей, санаторно-оздоровительных учреждений, включенных в Реестр, по вопросам правового регулирования деятельности контролируемых лиц, в ходе которых разъяснены основания и порядок привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере организации отдыха и оздоровления детей, основания для исключения организации отдыха детей и их оздоровления из Реестра и другие вопросы.

Подготовлены и направлены информационные письма в адрес органов местного самоуправления, осуществляющих управление в сфере образования:

- о профилактических визитах (ссылка);
- о необходимости внесения изменений в Реестр в случае временного прекращения деятельности (ссылка);
- о необходимости внесения изменений в Реестр в случае проведения новых смен, не обозначенных в Реестре, в летнюю кампанию (ссылка);
- о необходимости включения в Реестр организаций, оказывающих услуги по отдыху и оздоровлению детей без законного разрешения (ссылка);
- о необходимости исключения из Реестра в случае прекращения деятельности (ссылка).

Обращений в Министерство по вопросам осуществления регионального контроля в 2022 году не поступало.

3. Совершенствование нормативных правовых актов о региональном контроле.

Статьей 14.65 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (КоАП РФ) установлена административная ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей. Объективная сторона административного правонарушения выражается 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.

Понятие «организация отдыха детей и их оздоровления» содержится в статье 1 Федерального закона № 124-ФЗ, однако оно заключается в перечислении возможных наименований подобных организаций (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) и не раскрывает условия и содержание деятельности данных организаций, что создает препятствие в практике применения данной нормы. В связи с этим квалифицировать правонарушение по статье 14.65 КоАП РФ затруднительно.

В средствах массовой информации, в популярных мессенджерах и соцсетях регулярно публикуется информация о функционировании организаций, которые оказывают услуги по организации отдыха детей. В адрес таких организаций Министерством были направлены письма о необходимости произвести мероприятия по включению их в Реестр. Однако ни одна организация не обратилась в Министерство с заявлением о включении в Реестр. Некоторые во избежание ответственности исключили из своего наименования слово «лагерь».

При таких обстоятельствах полагаем необходимым однозначно определить понятие «организация отдыха детей и их оздоровления» с указанием признаков, которым должны соответствовать такие организации, например: реализация программы воспитания детей, нуждающихся в оздоровлении, создание условий для питания детей, создание условий для проживания детей, установление минимального количества часов, которое ребенок проводит в организации, и др.

Такое нормативное регулирование будет способствовать повышению качества предоставляемых организациями услуг по отдыху и оздоровлению детей, защите прав детей на отдых и совершенствованию контрольной (надзорной) деятельности в сфере отдыха детей и их оздоровления.