

**Рекомендации  
Общественной палаты Российской Федерации  
по итогам «круглого стола» на тему:  
«Высокая цена неорганизованного детского отдыха.  
Как избежать трагедий»**

22 мая 2018 года

город Москва

Общественной палатой Российской Федерации (далее – Общественная палата) по инициативе Комиссии Общественной палаты по развитию общественной дипломатии, гуманитарному сотрудничеству и сохранению традиционных ценностей совместно с Комиссией детско-юношеского и молодежного туризма Общественного совета при Федеральном агентстве по туризму в рамках деловой программы выставки «Охота и рыболовство на Руси», состоявшейся во Всероссийском выставочном центре, проведен круглый стол на тему: «Высокая цена неорганизованного детского отдыха. Как избежать трагедий» (далее – круглый стол, мероприятие).

В круглом столе приняли участие члены Общественной палаты, Общественного совета при Ростуризме, представители органов государственной власти Российской Федерации, некоммерческих организаций, научного сообщества, общественные эксперты.

Участники круглого стола отметили приоритетное значение организации летнего отдыха детей, подчеркнув, что именно организованный детский отдых обеспечивает безопасность и сохранение здоровья детей в летнее время, их оздоровление, обучение и развитие патриотизма. Участники мероприятия представили статистические данные, в соответствии с которыми в 2017 году в период организованного летнего отдыха погибло 2 ребенка, в то время как на неорганизованном летнем отдыхе за данный период пострадало 632 ребенка, из которых 215 детей утонули. По данным Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации О.Ю. Голодец, в течение лета 2015 года на неорганизованном отдыхе погибли 1674 ребенка.

Участники мероприятия с сожалением констатировали, что в настоящее время лишь четверть российских детей летом отдыхает организованно в различных организациях отдыха и оздоровления. В то время как в соответствии со статистическими данными в 1973 году в СССР в летних пионерских лагерях отдыхали 52% детей (30,9 млн. человек), при этом 78,8% от общего числа лагерей были загородными. На сегодняшний день около 80% детских лагерей – это лагеря дневного пребывания, расположенные, как правило, в городских общеобразовательных организациях. Президент Российской Федерации В.В. Путин, а также Председатель Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев отмечали, что в таких лагерях осуществляется присмотр за детьми, оздоровления детей не происходит.

Участники круглого стола констатировали, что в настоящее время только 8% детей отдыхает в природных условиях. При этом количество загородных лагерей из года в год сокращается. Например, в Республике Коми в 2015 году было организовано 34 палаточных лагеря, в 2016 году – 55, в 2017 – один (в марте).

Участники мероприятия обсудили различие данных о числе отдохнувших детей. В 2016 году, по данным Минтруда России, отдохнули 6,92 млн детей, в то время как по сведениям, представленным органами государственной власти субъектов Российской Федерации, – 8,6 млн детей, по данным Роспотребнадзора, – 5,86 млн детей, по данным Росстата, – 4,79 млн детей.

Участники круглого стола отметили, что на летний отдых детей выделяются из бюджета значительные денежные средства: общий объем финансирования в 2016 году составил более 70 млрд рублей, а в 2017 году – свыше 63 млрд рублей. Деньги из федерального бюджета распределялись по запросу субъектов Российской Федерации, при этом стоимость путевок не обосновывалась, что привело к существенной разнице в стоимости детского

отдыха за счет федерального бюджета и бюджета субъектов Российской Федерации. В федеральном бюджете на 2018 год денежные средства на отдых незащищенных категорий детей не запланированы, ранее ежегодно выделялось 4,6 млрд рублей. В результате органы государственной власти субъектов Российской Федерации вынуждены за счет своих средств обеспечивать в первую очередь отдых детей этой категории, лишая финансовой поддержки остальных.

Участники круглого стола выразили крайнюю озабоченность постоянным увеличением числа нормативных правовых актов, регулирующих вопросы организации детского отдыха, низким уровнем их проработки и несогласованностью друг с другом. Как отметили участники мероприятия, многие из недавно принятых нормативных правовых актов не только не повышают безопасность организованного отдыха, но и принципиально затрудняют его организацию. В летний период 2017 года список нормативных правовых актов, которыми должны руководствоваться организаторы детского отдыха, состоял из 96 документов. На сегодняшний день их более ста. В то время как в Швейцарии, например, для работы детского лагеря требуется три документа.

Участники мероприятия обсудили проблемы, связанные с проведением проверок организаций детского отдыха и оздоровления. Было отмечено, что в советское время детские лагеря проверяли два ведомства: органы санэпиднадзора и органы пожарной безопасности. На сегодняшний день организации отдыха и оздоровления проверяют в несогласованном порядке более десятка ведомств. По словам участников мероприятия – директоров организаций отдыха и оздоровления, их организации летом 2017 года проверяли в среднем около 60 раз, что могло негативным образом повлиять на непосредственное обеспечение безопасности в детском лагере, поскольку внимание руководителей лагерей было направлено на общение с

контрольно-надзорными органами, а не на контроль работы своих сотрудников.

Участники круглого стола предложили следующие способы обеспечения доступности и безопасности организованного детского летнего отдыха.

Во-первых, необходимо уменьшать часть цены путевки в лагерь, оплачиваемую родителями, путем введения доплат, социальных сертификатов на отдых, уменьшения налогов и тарифов, в том числе за электроэнергию, газ и иные ресурсы, для детских лагерей.

Во-вторых, необходимо сделать сферу организации детского отдыха привлекательной для бизнеса. Для этого, прежде всего, необходимо упростить нормативную правовую базу, исключить излишние требования, не влияющие на безопасность отдыха, уменьшить штрафы за малозначительные правонарушения, предоставлять субъектам малого и среднего предпринимательства кредиты для постройки лагерей на льготных условиях и другие меры.

Участники круглого стола обсудили правовые коллизии, существенно усложняющие деятельность организаций отдыха и оздоровления детей и реально создающие угрозы безопасности детского отдыха, среди которых следующие:

- 1) В соответствии с положениями пункта 1.15 СанПиН 2.4.4.3048-13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству и организации работы детских лагерей палаточного типа», утвержденному постановлением Главного государственного санитарного врача от 14 мая 2013 года № 25 (далее – СанПиН к палаточным лагерям) «в штат палаточного лагеря должен входить медицинский работник (работники)». При этом в соответствии с пунктом 13 части 1 статьи 2 Федерального закона от 21 ноября 2011 года № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» медицинским работником является физическое

лицо, которое имеет медицинское или иное образование, работает в медицинской организации и в трудовые (должностные) обязанности которого входит осуществление медицинской деятельности, либо физическое лицо, которое является индивидуальным предпринимателем, непосредственно осуществляющим медицинскую деятельность. Таким образом, согласно нормам вышеуказанных нормативных правовых актов, медицинский работник должен одновременно работать в медицинской организации и входить в штат сотрудников детского лагеря, либо лагерь должен получать лицензию на осуществление медицинской деятельности, что для палаточных лагерей не представляется возможным. Однако нарушение СанПиНа влечет существенную административную ответственность. Помимо вышеизложенного осуществлять любое медицинское вмешательство (в том числе использование нашатырного спирта, выдачу общераспространенных лекарственных средств, например, активированного угля, и другие действия) вправе только медицинский работник. В результате указанной правовой коллизии, приводящей к невозможности нахождения медицинского работника на территории палаточного лагеря, создается угроза безопасности детского отдыха.

2) Ряд требований, предусмотренных законодательством об антитеррористической безопасности, не применим к палаточным лагерям, расположенным в ненаселенной местности. В частности, требование об организации пропускного режима влечет за собой необходимость огораживания территории детского палаточного лагеря высоким забором; требования об обеспечении видеонаблюдения практически невыполнимы в тех лагерях, которые не подключены к электросетям.

3) В соответствии с положениями части 2 статьи 6 Водного кодекса Российской Федерации каждый гражданин вправе иметь доступ к водным объектам общего пользования и бесплатно использовать их для личных и бытовых нужд, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом, другими

федеральными законами. Соответственно, каждый гражданин вправе иметь доступ и к пляжам детских лагерей, расположенным на береговой линии водных объектов общего пользования, что также создает угрозу безопасности детского отдыха.

4) В соответствии с пунктом 3 постановления Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2013 года № 1177 «Об утверждении Правил организованной перевозки групп детей автобусами» (далее – Постановление № 1177) для осуществления организованной перевозки группы детей используется автобус, с года выпуска которого прошло не более 10 лет. В соответствии с представленными на мероприятии статистическими данными, в Российской Федерации не более 20% туристских автобусов, а также автобусов для дальних перевозок, с года выпуска которых прошло не более 10 лет. Ежегодно Правительство Российской Федерации откладывает вступление в силу пункта 3 Постановления № 1177 в связи с отсутствием в Российской Федерации необходимого количества указанных автобусов. Однако в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2017 года № 1621 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» пункт 3 Постановления № 1177 вступит в силу с 1 июля 2018 года. Данная дата совпадает по времени с проведением чемпионата мира по футболу, что приведет к существенным затруднениям в перевозке детских групп автобусами к местам отдыха и обратно. При этом согласно официальным данным МВД России в период с 2015 по 2017 года аварий с автобусами, с годом выпуска которых прошло более 10 лет, из-за их поломки в пути следования не зафиксировано.

5) Сотрудники Роспотребнадзора при проведении проверок требуют обеспечить отсутствие на территории детских лагерей сухостойных деревьев. Однако в соответствии с законоположениями Лесного кодекса Российской

Федерации на отдельных лесных участках запрещена рубка деревьев, в том числе сухостойных.

По мнению участников круглого стола, органам государственной власти необходимо перейти от тотального контроля и жесткого наказания организаторов отдыха детей к сотрудничеству, помощи этим энтузиастам.

По итогам мероприятия Общественная палата считает необходимым рекомендовать

### **Правительству Российской Федерации**

Рассмотреть возможность:

1. Разработки государственной стратегии «Отдых и оздоровление детей в Российской Федерации на период до 2028 года» (далее – Стратегия), где будет определена роль негосударственных организаций отдыха и оздоровления детей и механизмы развития государственно-частного партнерства. Для разработки Стратегии целесообразно создать (и организовать его работу) временный научно-исследовательский коллектив, включающий специалистов в области детского отдыха и оздоровления.

2. Разработки и принятия на основе указанной в пункте первом настоящих рекомендаций Стратегии федеральной целевой программы с необходимым финансированием.

3. Внесения в действующее законодательство изменений, направленных на четкое разграничение понятий «детский отдых и оздоровление» и «детский туризм» с точным определением понятий указанных терминов.

4. Проведения системного анализа всех нормативных правовых актов, регулирующих организацию отдыха и оздоровления детей, а также детского туризма с привлечением общественных экспертов с целью значительного упрощения массива нормативных правовых актов, отмены

устаревших нормативных правовых актов, устранения неоднозначных формулировок и противоречий.

5. Определения четкого порядка осуществления проверок детских лагерей, основанного на принципах разумной достаточности: при отсутствии жалоб на работу лагеря предлагается законодательно закрепить проведение только комплексных проверок, не более одной в смену, в соответствии с действующим законодательством.

6. Разработки и внедрения программы поддержки (экономического стимулирования) негосударственного сектора в сфере организации детского отдыха и оздоровления, в том числе путем выделения субсидий из бюджета на инфраструктурные проекты для детских лагерей; снижения тарифов, выделения средств на новую инфраструктуру, доступ к финансовым ресурсам через льготные кредиты.

7. Принятия комплекса мер по поддержке негосударственных лагерей на основе разработанной автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов» «Модельной программы развития системы отдыха и оздоровления детей в субъектах Российской Федерации», в том числе

- снижения ставки по налогу на прибыль, имущество, земельного налога;
- введения повсеместно сертификатов на детский отдых;
- снижения тарифов на коммунальные услуги и платы за ресурсы (электроэнергию, газ, воду);
- разработки комплекса мер по программе льготного кредитования организаторов детского отдыха;
- введения налоговых каникул для организаций отдыха и оздоровления детей;
- введения попечительских советов и патронажа организаций отдыха детей и их оздоровления в период работы лагерей высшими должностными



лицами субъектов Российской Федерации с целью обеспечения возможности прямого обращения организаторов отдыха детей и их оздоровления в случае злоупотреблений со стороны проверяющих детские лагеря должностных лиц.

9. Внесения изменений в пункт 6 приложения 2 к постановлению Правительства Российской Федерации от 4 февраля 2015 года № 99 «Об установлении дополнительных требований к участникам закупки отдельных видов товаров, работ, услуг, случаев отнесения товаров, работ, услуг к товарам, работам, услугам, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также документов, подтверждающих соответствие участников закупки указанным дополнительным требованиям» в части исключения требований о наличии трехлетнего опыта исполнения контракта (договора) на оказание услуг общественного питания и (или) поставки пищевых продуктов, заключенного в соответствии с Федеральным законом от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» или Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

10. Внесения изменений в Федеральный закон от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в части исключения из сферы действия данного закона всех услуг, имеющих отношение к организации отдыха детей и их оздоровления.

11. Внесения дополнений и изменений в Федеральный закон от 5 декабря 2017 года № 362-ФЗ «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов», предусмотрев возвращение ежегодного

выделения 4,6 млрд рублей на оздоровительные мероприятия детей, находящихся в тяжёлой жизненной ситуации.

12. Введения ежегодных круглогодичных скидок на проезд детей авиатранспортом к местам отдыха и оздоровления, по аналогии с железнодорожным транспортом. Рассмотреть возможность распространения скидок на взрослых сопровождающих организованных детских групп.

13. Исключения из общероссийской статистики детских оздоровительных организаций лагерей дневного пребывания, поскольку эти лагеря не являются оздоровительными организациями.

### **Министерству просвещения Российской Федерации**

Рассмотреть возможность:

1. Принятия мер по совершенствованию системы подготовки кадров для организаций отдыха детей и их оздоровления, а также детского туризма.

2. Формирования общественно-государственной системы оценки безопасности в организациях отдыха и оздоровления детей, в том числе в организациях, предоставляющих туристские услуги для детей. Рассмотреть возможность подготовки изменений в законодательство, разрешающих общественный контроль частных детских лагерей.

3. Определения общего количества детей, нуждающихся в организованном летнем оздоровительном отдыхе и, соответственно, количества необходимых мест в детских лагерях (дифференцированно по их видам).

4. Однозначного определения в законодательстве понятия «несанкционированный лагерь», критериев отнесения к несанкционированному лагерю, введения административной ответственности за организацию несанкционированного лагеря.

5. Разработки и принятия нормативного правового акта, содержащего исчерпывающий перечень причин, по которым может быть закрыт действующий детский лагерь или слет. Рассмотреть возможность определения в указанном нормативном правовом акте, кто вправе принимать такое решение, а также процедуру закрытия лагеря (слета) и вывоза детей. Рассмотреть возможность закрепления в действующем законодательстве полномочий по закрытию работающего детского лагеря на основании решения суда, полномочий по оперативному приостановлению деятельности лагерей только в случае серьезной угрозы жизни и здоровью детей по решению комиссии, в состав которой должны входить представители Роспотребнадзора, Минздрава России, МЧС России, местных органов власти, руководства и собственников лагеря.

6. Нормативного закрепления такой формы летнего отдыха, как «семейный отдых».

7. Разработки и согласования с надзорными органами на федеральном уровне комплекта типовых документов, требующихся для работы организатору детского отдыха (лагеря, похода и иных форм отдыха и оздоровления детей).

8. Включения в рабочие группы, комитеты и прочие структуры экспертов отрасли, непосредственно работающих в сфере организации отдыха детей, в том числе экспертов общественных отраслевых организаций.

9. Обеспечения широкой социальной рекламы в средствах массовой информации подготовки и организации летнего оздоровительного отдыха, привлекая известных спортсменов, успешных студентов, политиков, чиновников, руководителей загородных и городских лагерей, демонстрируя инфраструктуру лагеря.

**Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации**

Рассмотреть возможность:

1. Обобщения опыта проведения детских экологических лагерей на особо охраняемых природных территориях (в национальных парках и заповедниках), принятия мер для увеличения числа указанных лагерей, а также маркированных маршрутов и оборудованных стоянок в национальных парках и заповедниках.

2. Принятия нормативного правового акта, в соответствии с положениями которого детские группы будут иметь преимущественное право на посещение особо охраняемых природных территорий федерального значения, в том числе бесплатно.

**Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека**

Рассмотреть возможность:

1. Введения обязательного учета мнений общественных экспертов в сфере организации детского отдыха и оздоровления при принятии СанПиНов и других нормативных документов, связанных с детским отдыхом и туризмом.

2. Внесения изменений в СанПиН к палаточным лагерям в целях исключения противоречий с действующим федеральным законодательством.

3. Внесения уточнений или выпуска официальных разъяснений СанПиНа к детским палаточным лагерям в целях четкого разделения требований к стационарным и передвижным лагерям, определения отличий передвижного лагеря от похода, определения понятия выездного мероприятия, определения требований, предъявляемых к соревнованиям в природной среде и учебно-тренировочным сборам. Уточнения возможности размещения палаточных лагерей на территориях, эндемичных по клещевому энцефалиту, при условии акарицидной обработки территории лагеря.

**Министерству внутренних дел Российской Федерации совместно с Министерством Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Генеральной прокуратурой Российской Федерации, Следственным комитетом Российской Федерации, Министерством просвещения Российской Федерации, Федеральным агентством по туризму** рассмотреть возможность размещения на своих официальных сайтах в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о произошедших чрезвычайных происшествиях в детских туристских группах и в детских лагерях с анализом обстоятельств и причин, вызвавших эти происшествия (включая разъяснения ошибок организаторов и руководителей мероприятия), в целях учета опыта происшествий организаторами детского отдыха и оздоровления.

**Следственному комитету Российской Федерации** рассмотреть возможность прекращения практики привлечения к уголовной ответственности организаторов детского отдыха по статье 238 Уголовного кодекса Российской Федерации по совокупности нарушений СанПиНа и иных норм, влекущих административную ответственность, если эти нарушения не привели к нанесению вреда здоровью или не создали реальной угрозы жизни и здоровью детей.

**Фонду социального страхования Российской Федерации** рассмотреть возможность разработки изменений и дополнений в Федеральный закон от 5 декабря 2017 года № 364-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» в части возвращения частичного финансирования детско-юношеских спортивных школ в сумме 1,0 млрд рублей, в целях возрождения загородных спортивных лагерей.

**Открытому акционерному обществу «Российские железные дороги» совместно с открытым акционерным обществом «Федеральная пассажирская компания»**

Рассмотреть возможность:

1. Принятия мер для увеличения в летний период числа плацкартных вагонов и вагонов-ресторанов в поездах, перевозящих группы детей на популярных направлениях.

2. Создания в железнодорожных составах на популярных направлениях во время массового выезда детей на отдых медпунктов-купе, укомплектованных необходимым оборудованием, медикаментами и персоналом.

3. Уменьшения стоимости заказа и бронирования билетов для организованных детских групп (возможно, путем введения единой стоимости за вышеуказанные действия независимо от количества билетов).