

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ВОСЬМОГО СОЗЫВА

КОМИТЕТЫ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ

ул. Охотный ряд, д. 1, Москва, 103265

16 октября 2023 г.

№ 8/Н

РЕКОМЕНДАЦИИ

участников Парламентских слушаний на тему «Проблемы надзорной деятельности в отношении палаточных лагерей и мероприятий, проводимых с детьми и молодежью в условиях природной среды»

16 октября 2023 года

Москва, Государственная Дума

Участники Парламентских слушаний на тему «Проблемы надзорной деятельности в отношении палаточных лагерей и мероприятий, проводимых с детьми и молодежью в условиях природной среды» (далее – Парламентские слушания) отмечают, что в настоящее время наблюдается рост заинтересованности со стороны государства и общества к вопросам совершенствования воспитательной работы с детьми и молодежью, реализуемой в том числе в условия природной среды.

Путешествия с активными способами передвижения имеют особую социальную значимость, поскольку организация жизнедеятельности ребенка в коллективе в условиях природной среды на принципах самообеспечения является эффективным инструментом формирования и развития личности. Кроме того, палаточные лагеря, походы, слеты, экспедиции представляют собой одну из наиболее доступных форм детского отдыха и досуга.

С учетом «надотраслевой» сущности туризма отдельные его элементы активно используются в деятельности по организации отдыха и оздоровления детей, образовательной, физкультурно-спортивной и иных видах деятельности.

В то же время в последнее десятилетие наблюдается устойчивое снижение количества палаточных лагерей, слетов, экспедиций и иных аналогичных мероприятий, проводимых с детьми и молодежью в условиях природной среды.

По мнению участников Парламентских слушаний, усиливающиеся негативные тенденции в рассматриваемой области связаны как с недостаточными мерами, направленными на кадровое, материально-техническое

и методологическое обеспечение деятельности с детьми и молодежью в условиях природной среды, так и с несовершенством надзорной деятельности в указанной сфере. Так, при разработке ограничительных мер не в полном объеме учитывается их практическая значимость для обеспечения безопасности, а также возможность и целесообразность выполнения.

В действующих нормативных правовых актах отсутствует определение понятия «палаточный лагерь», в результате чего имеются попытки отнесения к палаточным лагерям не только организаций отдыха детей и их оздоровления, реализующих свои программы с использованием мобильной инфраструктуры, но и мероприятий с детьми в условиях природной среды с организацией ночевки в палатках (походы, слеты).

В недостаточной мере реализуется работа по организационному, программному и методологическому сопровождению походно-экспедиционной деятельности с детьми в системе образования, результатом чего стало существенное сокращение региональных и муниципальных центров детско-юношеского туризма. На федеральном уровне с 2021 года реорганизовано ФГБОУ ДО «Федеральный центр детско-юношеского туризма и краеведения».

Особое беспокойство вызывают существенные отличия в трактовке действующих нормативных правовых актов на региональном и муниципальном уровнях.

В ряде случаев нормативные правовые акты базируются на подходах советского периода, в целом не соответствующих основам современного законодательства, например, в части обязанности организаций отдыха и оздоровления детей проводить акарицидную обработку и дератизацию территории, им не принадлежащей и не находящейся в пользовании.

Значительное количество вопросов возникает в отношении постановления Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 27 октября 2020 года № 32 Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения» в части того, распространяется ли оно на походы, применяются ли нормы системы менеджмента безопасности пищевой продукции ХАССП в отношении кострового питания и т.д.

Содержание Правил противопожарного режима в Российской Федерации, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 года № 1479 в части использования открытого огня ориентировано на хозяйствующие субъекты, применяющие его в производственной деятельности (сжигание значительных масс соломы,

порубочных остатков и т.д.) и малоприменимо при использовании открытого огня для приготовления пищи в походных условиях.

Открытие палаточных лагерей зачастую тормозится по причине ряда проблем, связанных с земельными отношениями. В связи с этим участники слушаний поддерживают уже проводимую Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестром) во взаимодействии с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проработку вопросов, связанных с внесением изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов», что позволит выделять землю во временное пользование палаточным лагерям и организаторам мероприятий в природной среде по аналогии с передвижными цирками, ярмарками и т.д.

Также деятельность палаточных лагерей, создаваемых бюджетными организациями, затрудняет и действие Федерального закона от 05 апреля 2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Положения данного закона ориентированы на постоянно действующие организации. В частности, предусмотрен трехлетний период планирования закупок, детализация их объема и т.д. При этом палаточный лагерь создается на краткосрочный период, иногда менее 1 месяца, а окончательное количество детей, охваченных детским отдыхом, определяется количеством реализованных путевок. Кроме того, фактическая дата начала работы лагеря и, соответственно, потребности в закупаемых продуктах питания и других товарах и услугах, может изменяться с учетом текущих природно-климатических условий.

Особое беспокойство у представителей общественности вызывает наличие в Санитарно-эпидемиологических требованиях к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи, утвержденных Постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 28, пункта о том, что палаточные лагеря могут работать только при установившейся ночной температуре окружающего воздуха не ниже плюс 15°. Аналогичное требование существовало с 2010 по 2013 год. За тот период количество палаточных лагерей уменьшилось в восемь раз. В 2020 году оно вновь было введено. По мнению профессионального сообщества и организаторов палаточных лагерей, детского-юношеского туризма,

данный пункт требует корректировки в связи с тем, что современное оборудование и инвентарь позволяют проводить палаточные лагеря при гораздо более низких температурах. Действующие параметры делают невозможным организацию палаточных лагерей на большей части Российской Федерации. Также следует учитывать, что в условиях континентального климата относительно невысокие ночные температуры, как правило, сочетаются с достаточно комфортной температурой в дневной период.

В ряде случаев имеются дублирующие нормы. Так, при перевозке организованных групп детей автобусами согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2020 г. № 1527 «Об утверждении Правил организованной перевозки группы детей автобусами» необходимо подавать уведомление и в территориальный орган МВД России и одновременно заполнять форму уведомления, которая размещена на сайте ГИБДД России. Кроме того, в вышеуказанном документе требуют разъяснений позиции, связанные с изменением списка детей, участвующих в перевозке.

Не решены в полной мере вопросы, связанные с регламентацией организации медицинской помощи в случае возникновения происшествий в палаточных лагерях. Согласно Приказу Министерства здравоохранения Российской Федерации от 13 июня 2018 года №327н «Об утверждении Порядка оказания медицинской помощи несовершеннолетним в период оздоровления и организованного отдыха» в палаточных лагерях с численностью до 100 человек оказывается только первая помощь лицами, имеющими соответствующие подготовку и (или) навыки, а в случае необходимости должна быть организована доставка больного ребенка в медицинскую организацию. В части осуществления указанной процедуры периодически возникают вопросы, требующие официальных разъяснений. Значительная часть палаточных лагерей организуется образовательными организациями, работники которых уже имеют действующие медицинские книжки, однако в случае поступления на работу в лагерь требуется дополнительное прохождение медицинского осмотра вне зависимости от наличия действующей медицинской книжки, причем за счет работодателя. В связи с этим представляется целесообразным проработать вопрос о возможности использования при поступлении на работу в палаточный лагерь действующих медицинских книжек и (или) прохождения медицинских осмотров в рамках ОМС, например, при прохождении диспансеризации.

В целом, накопившийся перечень вопросов не позволяет в полной мере использовать возможности проведения мероприятий в условиях природной среды в работе с детьми и молодежью.

В частности, итогом сворачивания системы организованного активного детского и молодежного туризма стал низкий уровень подготовленности призывников и лиц, подлежащих частичной мобилизации к пребыванию в условиях природной среды, отсутствие у них практических навыков, что особенно остро ощущается в зоне специальной военной операции.

Активные формы туристских путешествий в природе имеют значительную популярность среди молодежи, в том числе ввиду их малобюджетности, однако, из-за низкой маржинальности инфраструктура в данной сфере недостаточно развита, что ограничивает в целом возможность данного направления внутреннего туризма.

В условиях недостаточного развития организованных форм активного детского и молодежного туризма существенно возрастает вероятность развития неорганизованного туризма и таких экстремальных молодежных увлечений как «зацепинг», «руфинг» и т.д., где степень риска гораздо выше.

С учетом вышеизложенного участники Парламентских слушаний **РЕКОМЕНДУЮТ:**

1. Правительству Российской Федерации:

1.1. Проанализировать практику выявления несанкционированных палаточных лагерей в субъектах Российской Федерации и меры по снижению указанного количества, принимаемые федеральными органами исполнительной власти в части оказания методической, консультационной, финансовой и иных мер поддержки юридическим и физическим лицам, планирующим создание палаточных лагерей и организовывающим их деятельность, что будет способствовать их функционированию в правовом поле.

1.2. Рассмотреть вопрос об исключении в ведомственных нормативных правовых актах, принимаемых федеральными органами исполнительной власти, позиций, оценивающих эффективность деятельности территориальных подразделений на основании доли проверок, в ходе которых выявляются нарушения.

1.3. Рассмотреть возможность включения вопросов, связанных с развитием палаточных лагерей и организацией мероприятий с детьми и молодежью в условиях природной среды по туристско-краеведческой и военно-патриотической тематике, в разрабатываемые федеральные программы и проекты, в том числе в Национальные проекты: «Образование», «Экология», «Туризм и индустрия гостеприимства».

1.4. проанализировать правомочность наличия в ведомственных нормативных правовых актах, в том числе Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, позиций, предъявляющих требования к организациям отдыха детей и их оздоровления и организаторам мероприятий с детьми и молодежью в условиях природной среды в части совершения действий на территории, им не принадлежащей и не находящейся в пользовании (вырубка деревьев, акарицидная и дератизационная обработка). В случае необходимости организовать работу по внесению изменений в действующие нормативные правовые акты, требующие корректировки.

2. Постоянному Комитету Союзного государства совместно с Министерством науки и высшего образования Российской Федерации и Федеральным агентством по делам молодежи рассмотреть возможность проведения Студенческого туристского слета Союзного государства.

3. Министерству просвещения Российской Федерации:

3.1. Проработать вопрос внесения изменений в примерное положение о детских лагерях палаточного типа, утвержденное приказом Министерства образования и науки Российской Федерации от 13 июля 2017 года № 656, в части уточнения особенностей организации деятельности палаточных лагерей и их отличий от походов, слетов, экспедиций и аналогичных мероприятий, проводимых в условиях природной среды.

3.2. Провести анализ причин недостаточной работы по развитию палаточных лагерей в субъектах Российской Федерации, на территории которых организации отдыха детей и их оздоровления палаточного типа отсутствуют, или представлены 1-2 организациями.

3.3. Совместно с региональными органами исполнительной власти и органами местного самоуправления принять меры, направленные на развитие региональных и муниципальных центров детско-юношеского туризма, усиление их роли в части организационного и методологического сопровождения походно-экспедиционной деятельности с обучающимися и палаточных лагерей.

3.4. Усилить интеграцию туристских и краеведческих форм организации деятельности с обучающимися, в том числе путем внедрения краеведческих компонентов в мероприятия с детьми в условиях природной среды и программы деятельности палаточных лагерей в целях совершенствования вопросов патриотического воспитания.

3.5. Подготовить разъяснения по вопросам режима оплаты труда лицам, осуществляющим организацию походно-экспедиционной деятельности с детьми в рамках образовательной деятельности и деятельности по организации отдыха детей и их оздоровления, том числе в части определения количества отработанных часов.

3.6. Ввести в программы подготовки педагогических кадров в высших учебных заведениях модуль, связанный с основами туристско-краеведческой деятельности.

3.7. Разработать и реализовать меры, направленные на совершенствование кадрового обеспечения туристско-краеведческой деятельности (обучающие семинары, в том числе в форме походов, школы инструкторов).

3.8. Реализовать дополнительные меры, направленные на усиление роли маршрутно-квалификационных комиссий при организации походно-экспедиционной деятельности с обучающимися.

4. Министерству науки и высшего образования Российской Федерации совместно с Федеральным агентством по делам молодежи:

4.1. Проработать вопрос законодательного или нормативного закрепления понятия «студенческий туристский клуб».

4.2. Проработать вопрос разработки и реализации комплекса мер, направленных на развитие студенческого туризма (обучающие семинары, слеты, экспедиции, методологическое обеспечение).

4.3. Совместно с Ассоциацией студенческих туристских клубов предусмотреть проведение Всероссийской школы инструкторов туризма учебных мероприятий по подготовке квалифицированных кадров для организации туристской работы среди студентов.

5. Министерству транспорта Российской Федерации подготовить разъяснения по вопросам правоприменительной практики в отношении Правил организованной перевозки группы детей автобусами, утвержденных Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2020 года № 1527, в том числе в части процедуры корректировки списка участников перевозки.

6. Министерству внутренних дел Российской Федерации проработать вопрос упрощения процедуры подачи уведомления об осуществлении организованной перевозки группы детей автобусами, в том числе исключив из него

предоставление списка участников перевозки в связи с тем, что указанный список может корректироваться уже после подачи уведомления.

7. Министерству Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий с участием представителей профессионального сообщества и Экспертного совета Комитета Государственной Думы по молодежной политике:

7.1. Внести изменения в Постановление Правительства Российской Федерации от 16 сентября 2020 года № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в Российской Федерации» в части упрощения процедуры использования открытого и закрытого огня для приготовления пищи в условиях палаточного лагеря, при проведении походов, слетов, экспедиций и иных аналогичных мероприятий в природной среде, обеспечив при этом необходимый уровень противопожарной безопасности.

7.2. Подготовить разъяснения по вопросам правоприменительной практики в установленной сфере деятельности в отношении палаточных лагерей, а также походов, слетов, экспедиций и иных аналогичных мероприятий, проводимых в условиях природной среды, в том числе с использованием водных объектов.

7.3. Проработать вопрос о совершенствовании процедуры уведомления о совершаемых походах, в том числе в части уточнения особенностей походов, при наличии которых должно осуществляться такое уведомление.

8. Генеральной прокуратуре Российской Федерации: провести дополнительный анализ выявленных в 2023 году правонарушений на предмет корректности деятельности надзорных органов, особенно когда лагерем признается деятельность физического лица, собравшего знакомых детей для совместной деятельности.

9. Министерству культуры Российской Федерации: рассмотреть возможность формирования заказа на производство художественных фильмов по тематике, формирующей у зрителей положительное отношение к роли походно-экспедиционной деятельности в воспитании подрастающего поколения.

10. Министерству здравоохранения Российской Федерации:

10.1. Подготовить разъяснения по вопросам оказания первой помощи и организации медицинской помощи палаточными лагерями с численностью до 100 человек, в которых, согласно Приказу Министерства здравоохранения Российской

Федерации от 13 июня 2018 года №327н, не предусмотрено обязательное наличие медицинского работника.

10.2. Проработать вопрос возможности прохождения медицинских осмотров работниками организаций отдыха детей и их оздоровления в рамках обязательного медицинского страхования.

11. Федеральной службе по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека:

11.1. С участием представителей профессионального сообщества и Комитета Государственной Думы по молодежной политике подготовить разъяснения по вопросам, связанным с особенностями практического применения ведомственных нормативных правовых актов в отношении организаций отдыха и оздоровления детей, а также организаторов походов, слетов, экспедиций и иных аналогичных мероприятий, проводимых с детьми и молодежью в условиях природной среды.

11.2. Внести изменения в п. 3.13.2 СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи» в части замены позиции «установившаяся ночная температура» на «среднесуточная температура».

11.3. Внести изменения в п. 8.7. постановления Главного государственного санитарного врача РФ от 27 октября 2020 года № 32 Об утверждении санитарно-эпидемиологических правил и норм СанПиН 2.3/2.4.3590-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организации общественного питания населения» в части исключения двусмысленных формулировок, в том числе в части того, распространяется ли вышеуказанный СанПиН на походы или только на массовые мероприятия, также какие конкретные пункты должны применяться в отношении кострового питания в палаточных лагерях.

11.4. Провести работу с территориальными подразделениями в части недопущения использования в правоприменительной практике случаев установления дополнительных требований, не предусмотренных действующими нормативными правовыми актами.

11.5. Удалить с официального сайта Роспотребнадзора рекомендации по организации походов с детьми в связи с наличием в них информации, противоречащей действующим нормативным правовым актам.

11.6. Уточнить процедуру получения санитарно-эпидемиологического заключения для палаточных лагерей без непосредственной установки имущества (оборудования и инвентаря) на территории лагеря.

12. Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии обеспечить в 2023 году внесение изменений постановление Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2014 года № 1300 «Об утверждении перечня видов объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов» в части дополнения перечня объектов, размещение которых может осуществляться на землях или земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, без предоставления земельных участков и установления сервитутов, объектами, необходимыми для проведения мероприятий с детьми и молодежью по военно-патриотической тематике и организации палаточных лагерей.

13. Федеральному агентству по делам молодежи совместно с Федеральной службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека:

13.1. В целях повышения профессионального мастерства работников, относящихся к возрастной категории «молодежь», рассмотреть возможность проведения, начиная с 2024 года, Всероссийского туристского слета работников, осуществляющих деятельность в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека.

13.2. Закрепить в качестве одной из задач Всероссийского конкурса программ комплексного развития молодежной политики в регионах России «Регион для молодых», программы «Больше, чем путешествие», начиная с 2024 года, проведение мероприятий по созданию условий для организации и функционирования палаточных лагерей в рамках развития инфраструктуры молодежной политики, а также мероприятий, направленных на развитие походно-экспедиционной деятельности с молодежью, в том числе на поддержку туристских клубов.

14. Комитету Государственной Думы по молодежной политике совместно с Министерством просвещения Российской Федерации подготовить и внести изменения в Федеральный закон от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в части закрепления за Министерством просвещения России полномочий по разработке типовых дополнительных профессиональных программ для лиц, осуществляющих походно-экспедиционную деятельность с детьми в условиях природной среды в рамках образовательной

деятельности и деятельности по реализации программ отдыха детей и их оздоровления.

15. Министерству экономического развития Российской Федерации совместно с Комитетом Государственной Думы по молодежной политике, Комитетом Государственной Думы по туризму и развитию туристической инфраструктуры, Федеральным агентством по делам молодежи и Министерством науки и высшего образования Российской Федерации проработать вопрос законодательного закрепления понятия «молодежный туризм», а также уточнения полномочий Росмолодежи и Минобрнауки России в части развития туристских форм работы с молодежью за рамками сферы оказания туристских услуг, в том числе в рамках деятельности студенческих туристских клубов.

16. Органам законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации:

16.1. Проанализировать содержание существующих региональных практик организации надзорной деятельности в отношении палаточных лагерей и мероприятий, проводимых с детьми и молодежью в условиях природной среды, и принять меры по снижению административных барьеров.

16.2. Принять меры по поддержке и развитию палаточных лагерей как одной из форм активного детского и молодежного туризма.

16.3. В целях подготовки допризывной молодежи к военной службе при организации военно-полевых сборов и аналогичных мероприятий предусматривать их проведение с проживанием в палатках и самостоятельным приготовлением пищи в полевых условиях.

17. Общероссийскому движению детей и молодежи «Движение Первых»:

17.1. Предусматривать для детей активности, проводимые в формате палаточных лагерей, а также мероприятия, направленные на обустройство площадок для палаточных лагерей.

17.2. Продолжить работу по развитию походно-экспедиционной деятельности с детьми, уделив при этом особое внимание кадровому и методологическому обеспечению.

18. АНО «Больше чем путешествие»: предусмотреть организацию и поддержку путешествий с активными способами передвижения, не связанных с реализацией туристского продукта.

19. Рабочей группе «Физическая культура и спорт, здоровый образ жизни, молодежный туризм» Экспертного совета Комитета Государственной Думы по молодежной политике: совместно с профессиональным сообществом в срок до 1 декабря 2023 года подготовить детализированные предложения по вопросам правоприменительной практики в отношении палаточных лагерей и мероприятий, проводимых с детьми и молодежью в условиях природной среды, требующих разъяснений.

**Председатель Комитета
Государственной Думы
по молодежной политике**

А.П.Метелев

**Председатель Комитета
Государственной Думы по туризму
и развитию туристической
инфраструктуры**

С.А.Тарбаев

СОГЛАСОВАНО:

**Заместитель Председателя
Государственной Думы**

Б.А.Чернышов

**Заместитель Председателя
Государственной Думы**

Ш.В.Кара-оол