**ОЗДОРОВЛЕНИЕ ДЕТЕЙ ЗА РУБЕЖОМ:ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Процедура оздоровления белорусских детей за рубежом в настоящее время забюрократизирована. Количество необходимых согласований, разрешений и прочих "бумажек" превосходит все разумные пределы. С одной стороны, можно понять озабоченность государства, которое заинтересовано в получении максимальных гарантий безопасности и создании хороших условий нахождения детей за рубежом. С другой - существующий механизм оформления всех необходимых документов, как представляется, очень сложен и не отвечает поставленным целям.

Нормативные акты, регулирующие оздоровление детей за рубежом

Вопрос оздоровления детей за рубежом регулируется:

* + - Указом Президента Республики Беларусь от 18.02.2004 № 98 "Об организации оздоровления детей за рубежом, осуществляемого на основе иностранной безвозмездной помощи" (далее - Указ № 98) и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 25.08.1997 № 1113 "О совершенствовании порядка организации лечения детей за пределами Республики Беларусь", регламентирующими основы осуществления этой деятельности;
  + - Декретом Президента Республики Беларусь от 14.07.2003 № 17 "О лицензировании отдельных видов деятельности" (далее - Декрет № 17) и постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10.12.2003 № 1601 "Об утверждении положений о лицензировании видов деятельности, выдачу лицензий на которые осуществляет Управление делами Президента Республики Беларусь" (далее - постановление СМ № 1601), определяющими порядок получения лицензий на эту деятельность;
  + - постановлением Управления делами Президента Республики Беларусь от 06.05.2004 № 4 (далее - постановление УДП № 4), постановлением Министерства труда и социальной защиты Республики Беларусь от 24.05.2004 № 56 (далее - постановление Минтруда № 56) и постановлением Министерства образования Республики Беларусь от 29.06.2004 № 42 (далее - постановление Минобразования № 42), регулирующими вопросы получения согласований и разрешений на такие поездки в названных органах.

Необходимо также учитывать, что такая деятельность осуществляется в рамках получения иностранной безвозмездной помощи. Следовательно, на нее распространяется действие Декрета Президента Республики Беларусь от 28.11.2003 № 24 "О получении и использовании иностранной безвозмездной помощи" (далее - Декрет № 24) и постановления Управления делами Президента Республики Беларусь от 30.06.2004 № 7 "Об утверждении Инструкции о порядке регистрации, получения и использования иностранной безвозмездной помощи".

Определение деятельности

В соответствии с Декретом № 17 деятельность, связанная с оздоровлением детей за рубежом, относится к лицензируемой. Между тем ни Указ № 98, ни Положение о лицензировании деятельности, связанной с оздоровлением детей за рубежом, утвержденное постановлением СМ № 1601, не содержат определения этого вида деятельности, а лишь указывают на некоторые ее признаки.

Определение можно найти только в Инструкции о порядке выдачи разрешения на выезд на оздоровление за рубеж детей и сопровождающих их лиц, подтверждающего гуманитарный характер поездки, утвержденной постановлением УПД № 4. Согласно этому определению деятельность, связанная с оздоровлением детей за рубежом, - это совокупность мероприятий по подготовке и оформлению документов на выезд детей и сопровождающих их лиц, перевозке до места оздоровления и обратно, по созданию благоприятных условий проживания и питания в стране пребывания, а также по проведению спортивно-оздоровительных, познавательных, культурных программ, направленных на оптимизацию условий для восстановления и укрепления здоровья детей, которая осуществляется на основе иностранной безвозмездной помощи, предоставляемой иностранными государствами, международными организациями, иностранными организациями и гражданами, лицами без гражданства и анонимными жертвователями, направленной в первую очередь на смягчение последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, оказание помощи детям из малообеспеченных семей, детям-сиротам, детям-инвалидам, а также детям, попавшим в экстремальные ситуации.

Приведенное определение рассматриваемой деятельности позволяет обнаружить в последней сходные черты с туристической деятельностью, которая также является лицензируемой. Законом Республики Беларусь от 25.11.1999 № 326-З "О туризме" определено, что туризм - это временный выезд (путешествие) граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях, не противоречащих законодательству, в страну (место) временного пребывания без занятия оплачиваемой деятельностью в ней (нем).

Основные различия этих двух видов деятельности заключаются в следующем. Во-первых, не совпадает субъектный состав: деятельность по оздоровлению за рубежом направлена исключительно на детей, в то время как туристическая деятельность не ограничена возрастом участников. Во-вторых, деятельность по оздоровлению детей за рубежом носит исключительно некоммерческий характер, в то время как туристическая деятельность является коммерческой (хотя об этом прямо и не сказано в нормативных правовых актах). Более того, деятельность по оздоровлению детей за рубежом осуществляется исключительно на основе иностранной безвозмездной помощи.

Из-за нечеткости определений нельзя точно сказать, к какому виду деятельности относится, в частности, деятельность по оздоровлению детей за рубежом в случае, когда спонсором такой деятельности выступает резидент Республики Беларусь, или деятельность по оздоровлению за рубежом взрослых (например, инвалидов), осуществляемая на основе иностранной безвозмездной помощи. Если придерживаться формального толкования нормативных правовых актов, эти направления не относятся к деятельности по оздоровлению детей за рубежом, осуществляемой на основе иностранной безвозмездной помощи. Однако относятся ли они к туристической деятельности (или какой-либо другой) и подлежат ли лицензированию, с уверенностью сказать нельзя.

Лицензионные требования и условия

Лицензии на деятельность по оздоровлению детей за рубежом выдает Управление делами Президента Республики Беларусь. Однако всеми организационными вопросами ведает его структурное подразделение - Департамент по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь (далее - Департамент).

Лицензионные требования и условия, предъявляемые к соискателю соответствующей лицензии, следующие:

* + - наличие не менее одного работника, имеющего высшее педагогическое образование и опыт работы с детьми не менее трех лет (в случае если такой работник трудится в коммерческой организации, он должен состоять в штате, в некоммерческой - входить в состав руководящего органа). Индивидуальный предприниматель должен иметь высшее педагогическое образование и опыт работы с детьми не менее пяти лет;
  + - финансирование деятельности, связанной с оздоровлением детей за рубежом, за счет целевой иностранной безвозмездной помощи.

Документы на получение лицензии подаются в Департамент. Кроме стандартного пакета документов для всех лицензий, определенных Декретом № 17 (заявление, копии учредительных документов, сведения об УНН, документ об уплате лицензионного сбора), для получения лицензии на деятельность по оздоровлению детей за рубежом необходимо дополнительно представить:

* + - программу, которая отражает основные принципы работы по осуществлению деятельности, связанной с оздоровлением детей за рубежом, и включает наименование или перечень принимающих зарубежных организаций, порядок и условия финансирования, условия пребывания и перевозки детей и другие условия;
  + - сведения о руководителе юридического лица или индивидуальном предпринимателе - соискателе лицензии (по утвержденной форме).

Отметим, что в соответствии с Указом № 98 республиканские органы госуправления и структурные подразделения местных исполкомов имеют право осуществлять такую деятельность без лицензии при условии, что это входит в их компетенцию (является одной из функций). Однако на сегодняшний момент ни Положение о Министерстве образования, ни Положение о Министерстве труда и социальной защиты, ни Положение о Министерстве здравоохранения не содержат упоминаний о подобной функции указанных министерств.

Формирование групп детей

Группы детей направляются за рубеж только при наличии договорных отношений у организатора поездки с принимающей стороной. В договоре должны быть оговорены вопросы страхования детей и сопровождающих их лиц, условия их перевозки на оздоровление и обратно, порядок финансирования программы оздоровления детей.

Указ № 98 разделяет группы детей на общие и специальные. Общие организованные группы - это группы детей, не имеющих медицинских противопоказаний, которые подтверждаются соответствующими документами, для направления на оздоровление за рубеж. К специальным организованным группам относят группы детей, имеющих подтверждаемые соответствующими документами медицинские противопоказания для направления на оздоровление за рубеж в составе общих организованных групп.

Деление на группы влияет на порядок согласования их состава, а также на количественный и профессиональный состав сопровождающих лиц. Так, состав общих групп должен согласовываться только в Минобразования, в то время как состав специальных групп согласовывается предварительно с Минздравом. Есть еще одна категория детей - дети из интернатных учреждений. Группы, формируемые из таких детей, относятся к общим, но состав их должен быть согласован с Минтруда, а также с Минздравом.

К сожалению, не до конца ясен сам процесс отбора детей для поездки на оздоровление за границу. Указом № 98 установлено, что комплектованием групп занимаются отправляющие их организации с учетом возможностей принимающей стороны. Постановлением Минобразования № 42 также определено, что комплектование групп детей, подбор и направление сопровождающих их лиц осуществляется организациями, в том числе во взаимодействии с учреждениями образования, управлениями (отделами) образования. Кроме того, как отмечается в Указе № 98, дети, пострадавшие от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, дети-инвалиды, дети-сироты, дети из многодетных, малообеспеченных и неполных семей пользуются преимуществом при включении в состав группы. Непонятно, в чем выражается это преимущество: обязаны ли перечисленные организации обеспечивать определенную квоту в составе группы для таких детей или они должны формировать группу исключительно из таких детей и не имеют права включать в ее состав других детей (что представляется практически невозможным)? А возможно, приоритет выражается в чем-то другом?

Определенные особенности связаны с формированием групп детей из интернатных учреждений. Постановлением Минтруда № 56 установлено, что организаторы поездки должны обратиться в комитет по труду и социальной защите соответствующего облисполкома или Мингорисполкома, который определит, дети из какого интернатного учреждения будут направлены на оздоровление за рубеж.

Указом № 98 введены ограничения на возраст детей, отправляемых на оздоровление: на оздоровление за рубеж выезжают дети в возрасте от 7 лет (в исключительных случаях - с 6 лет, а дети, содержащиеся в детских интернатных учреждениях системы Минтруда, - с 4 лет) до 18 лет.

Кроме того, постановление Минобразования № 42 содержит некоторые дополнительные требования к комплектованию групп: последние комплектуются с учетом возраста, времени направления (учебное время или каникулы), медицинских заключений (справок) о возможности включения детей в состав группы.

Выбор сопровождающих лиц

Немаловажную роль играет определение лиц, сопровождающих группу. Указ № 98 определяет, что:

* + - подбор и направление лиц, сопровождающих общие и специальные организованные группы детей на оздоровление за рубеж, производят организаторы. Исключение сделано для групп с детьми из интернатных учреждений: детей из детских домов, школ-интернатов и других учреждений сопровождают педагоги, работающие в названных учреждениях, а потому их отбор производит администрация этих учреждений;
  + - в качестве сопровождающих при наличии рекомендации с места работы (учебы), опыта работы с детьми и после прохождения соответствующей подготовки и инструктажа направляются совершеннолетние лица, имеющие педагогическое или медицинское образование, сотрудники организаций, направляющих детей на оздоровление, а в качестве переводчиков или помощников сопровождающих - студенты старших курсов высших педагогических или медицинских учебных заведений;
  + - специальные группы обязательно должны сопровождаться медицинскими работниками, в то время как для общих групп это обязательно не во всех случаях.

Указ № 98 устанавливает общие требования к количеству сопровождающих: число последних определяется численным составом группы, возрастом детей, состоянием их здоровья, формой организации оздоровления (семья или стационарная база), временем пребывания детей за рубежом (учебное время или каникулы), видом транспорта, возможностями иностранных организаций.

Количество детей не может превышать 25 человек на одного сопровождающего. Более детально эти требования прописаны в постановлениях Минобразования № 42 и Минтруда № 56 :

* + - при организации оздоровления детей на стационарной базе на группу 30 детей направляются не менее 3 сопровождающих их лиц;
  + - количество детей в группах, которые укомплектованы из учащихся детских домов, школ-интернатов и иных учреждений, обеспечивающих получение специального образования, и выезжают с организацией учебного процесса, не должно превышать 12 человек на одного сопровождающего;
  + - при направлении специальной организованной группы детей с особенностями психофизического развития в количестве не более 4 человек назначается 1 сопровождающий;
  + - на каждого ребенка с тяжелыми нарушениями опорно-двигательного аппарата и (или) передвигающегося на инвалидной коляске назначается сопровождающий.

В случае если группа детей отправляется на оздоровление в учебное время и срок такой поездки превышает 15 дней, организаторы должны обеспечить организацию учебного процесса. Для этого в качестве сопровождающих лиц могут направляться педагоги, имеющие соответствующий уровень профессиональной подготовки. Количество педагогов, сопровождающих группы учащихся, определяется их составом: на группу детей средних и старших классов - не менее 3 учителей основных предметов, на группу детей начальных классов - 1 учитель.

Со всеми сопровождающими организатор поездки заключает договор. Типовая форма договора утверждена постановлением УПД № 4.

Подготовка и инструктаж сопровождающих лиц

Все сопровождающие лица обязаны пройти соответствующую подготовку и инструктаж в системе Минобразования в соответствии с Инструкцией о порядке подготовки и инструктажа лиц, сопровождающих общие организованные группы детей на оздоровление за рубеж, утвержденной постановлением Минобразования № 42.

Для подготовки и инструктажа сопровождающих лиц организатор поездки обязан заблаговременно (не позднее 2 месяцев до выезда группы) обратиться с заявкой в учреждения образования, осуществляющие такую подготовку. При обращении с заявкой менее чем за месяц до даты выезда группы подготовка проводится внепланово за счет средств организаторов. Министерством образования определены организации, уполномоченные проводить подготовку. Это учреждение образования "Национальный центр художественного творчества детей и молодежи", учреждение образования "Республиканский центр туризма и краеведения учащейся молодежи", а также учреждения образования, которые обеспечивают повышение квалификации и переподготовку кадров в рамках курсов повышения квалификации для специалистов системы образования.

Подготовка проводится в форме 6-часового семинара в соответствии с разработанными планами и завершается проверкой знаний учащихся (в виде собеседования). Проверку полученных знаний необходимо проходить не реже одного раза в три года.

Согласование списков детей и сопровождающих лиц

Следующий этап после формирования списков детей, отправляемых на оздоровление, и сопровождающих их лиц, - согласование этих списков. Согласно Указу № 98 списки:

* + - детей из интернатных учреждений и сопровождающих их лиц согласовываются с Минтруда;
  + - детей, отправляемых в рамках общих групп, и сопровождающих их лиц, согласовываются с Минобразования;
  + - детей, отправляемых в рамках специальных групп, и сопровождающих их лиц, согласовываются с Минобразования и Минздравом.

До настоящего времени Министерство здравоохранения еще не определило порядок согласования списков детей, равно как и Министерство труда и социальной защиты. Последнее только переложило данную функцию на "плечи" своих областных (Минского городского) комитетов (п. 2 постановления Минтруда № 56). Единственным ведомством, которое нормативно урегулировало вопрос согласования списка детей, является Министерство образования - соответствующая Инструкция была утверждена постановлением Минобразования № 42.

Для согласования списков в Министерство образования необходимо представить заявление, списки на бумажном и электронном носителях, ходатайства управлений образования о необходимости выезда детей, не достигших 6 лет (если таковые имеются). Формы списков утверждены постановлением Минобразования № 42. Однако до подачи документов в указанное Министерство списки должны быть предварительно согласованы с его нижестоящими структурами, а именно с руководителем:

* + - районного (городского) отдела образования и руководителем учреждения образования, если отправляется группа детей из одного учреждения образования;
  + - районного (городского) отдела образования, если отправляется группа детей из разных учреждений образования одного района (города);
  + - областного (Минского городского) управления образования, если отправляется группа детей из разных районов области (или г. Минска).

Для согласования в отделах (управлениях) образования организаторы представляют следующие документы:

* + - справки или списки с места учебы детей;
  + - копию диплома об образовании сопровождающих лиц;
  + - характеристику-рекомендацию с места работы (учебы) сопровождающих лиц;
  + - копии страниц трудовой книжки, подтверждающие трудовую деятельность работника с детьми (для сопровождающих лиц, имеющих педагогическое или медицинское образование и не работающих по специальности на дату оформления документов);
  + - характеристику от организаций или от иностранных организаций, подтверждающую положительный опыт работы сотрудников с детьми, в том числе на русском языке (для сопровождающих лиц, не имеющих педагогического или медицинского образования);
  + - письменное согласие руководителя учреждения образования о направлении учащихся на оздоровление за рубеж во время учебного года с информацией об организации выполнения учебных программ в полном объеме по возвращении их в учреждение образования (в случае направления на оздоровление детей в учебное время без организации учебного процесса);
  + - копию приказа руководителя учреждения образования о направлении учителей для преподавания учебных предметов в период оздоровления учащихся за рубежом (в случае направления на оздоровление детей в учебное время с организацией учебного процесса).

После согласования в нижестоящих структурах Министерства образования документы подаются в само Министерство, причем не позднее чем за 25 календарных дней до даты выезда группы на оздоровление за рубеж. Постановлением Минобразования № 42 определено, что по результатам рассмотрения представленных документов оно принимает решение о согласовании либо несогласовании перечня. При этом не оговорено, в каких случаях Министерство может принять решение о несогласовании.

Получение разрешения Департамента

На последней стадии перед отправкой группы детей на оздоровление необходимо получить разрешение Департамента, подтверждающее гуманитарный характер поездки. Для этого организатор представляет в Департамент:

* + - копию договора (с предъявлением оригинала) о сотрудничестве с иностранной организацией;
  + - документ принимающей стороны, подтверждающий создание в местах пребывания условий, соответствующих санитарным нормам и гигиеническим правилам Республики Беларусь (в случае коллективного проживания детей в оздоровительных учреждениях или других стационарных базах);
  + - согласованные списки детей и сопровождающих их лиц;
  + - договор о сопровождении организованной группы детей, заключенный между организатором и сопровождающим лицом;
  + - иные документы, подтверждающие гуманитарный характер поездки.

Документы в Департамент должны быть поданы не позднее чем за 15 дней до представления их в посольства и консульства иностранных государств.

Ответственность за нарушение требований законодательства

В соответствии с Положением о лицензировании деятельности, связанной с оздоровлением детей за рубежом, утвержденным постановлением СМ № 1601, лицензирующий орган (Управление делами Президента Республики Беларусь) вправе принять решение об аннулировании лицензии. При этом к грубым нарушениям требований и условий осуществления лицензируемой деятельности относится несоответствие деятельности лицензиата нормативным правовым актам. Такая довольно "размытая" формулировка позволяет отнести к нарушениям фактически любое нарушение порядка осуществления этой деятельности и счесть его достаточной причиной для аннулирования лицензии.

Кроме того, поскольку деятельность по оздоровлению детей за рубежом осуществляется за счет средств иностранной безвозмездной помощи, ответственность установлена также Декретом № 24.

Некоторые выводы

Таким образом, чтобы отправить группу детей на оздоровление за рубеж, нужно, во-первых, иметь договор с иностранной принимающей организацией и документ, подтверждающий надлежащие условия проживания. Во-вторых, необходимо получить лицензию на осуществление этой деятельности, согласовать списки детей и сопровождающих лиц с отделами образования и Минобразования, а в некоторых случаях - и с Минздравом или Минтруда, заключить договоры с сопровождающими лицами, которые также должны пройти соответствующее обучение и получить удостоверения. В-третьих, следует получить разрешение Департамента по гуманитарной деятельности Управления делами Президента Республики Беларусь.

Учитывая такое большое количество согласовательных и разрешительных процедур, необходимо как минимум за два месяца до подачи документов на оформление виз подготовить список детей и сопровождающих их лиц для процедуры согласования. При этом следует помнить, что этот срок не включает время, необходимое для получения лицензии на осуществления рассмотренного вида деятельности.

**СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ**

**Нормативные правовые акты**

1. Конституция Республики Беларусь. Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996г. Минск « Беларусь » 1997.
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. № 218-З. Принят Палатой представителей 28 октября 1998 года. Одобрен Советом Республики 19 ноября 1998 года. (Ведомости Национального собрания Республики Беларусь, 1999 г., № 7-9, ст.101).

**Специальная литература**

1. Борзова К.А., Гавзе Ф.И., Глебова Л.В. и др. Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу Белорусской ССР. Мн.: Беларусь, 1991. 528с.
2. Колбасин Д.А. Гражданское право Республики Беларусь. Особенная часть: Практ. Пособие. – Мн.: Молодежное научное общество, 2001. 547с.
3. Комментарий к Гражданскому кодексу Республики Беларусь: в 2 кн. Кн. 1. /Отв. Ред. В.Ф. Чигир. – 2-ое изд. - Мн.: Амалфея, 2000. 544с.