

АНТИГОСУДАРСТВЕННАЯ надзорная деятельность

А.Б. Вифлеемский,

доктор экономических наук, магистр юриспруденции, г. Нижний Новгород

А. Тимощенко,

заместитель директора ГАУ «Метеор», п. Тургояк Челябинской области

*Для мышления нужен мозг,
не говоря уже о человеке.
Станислав Ежи Лец*

Государственная политика в сфере отдыха и оздоровления требует обеспечения максимальной доступности услуг организаций отдыха детей и их оздоровления. Однако на практике государственными надзорными органами саботируются требования государственной политики и устанавливаются необоснованные и неправомерные препятствия деятельности организаций отдыха и оздоровления детей. Новые санитарные правила содержат массу невыполнимых, абсурдных требований, имеющих признаки коррупциогенных факторов. Новые правила противопожарной безопасности также создают новые препятствия для деятельности организаций для детей. Практика проведения проверок показывает, что на местах работники надзорных органов неправомерно препятствуют открытию летних лагерей, тем самым их надзорная деятельность может быть названа антигосударственной надзорной деятельностью.

- отдых и оздоровление детей • надзорная деятельность • проведение проверок • организации отдыха и оздоровления • летний лагерь • онлайн-лагерь
- государственная политика в сфере отдыха и оздоровления детей
- санитарные правила • правила противопожарной безопасности

В 2020 г. в летний период работало настолько мало организаций отдыха и оздоровления детей, поэтому на каждый из них набросилось так много контролёров, что остро встал вопрос о разумности такого их числа и возможности выполнить все многочисленные требования надзорных органов.

МЧС и Роспотребнадзор стали грозой организаций для детей, руководителям которых проверяющими массово инкриминируется нарушение многочисленных запутанных,

либо просто неисполнимых норм. При этом стало много новых требований вследствие принятия новых нормативных актов, которые то ли из-за общего снижения профессионализма чиновников, то ли по причине злонамеренных действий таких чиновников стали ещё хуже, нежели предшествующие.

Рассмотрим требования надзорных органов, предъявляемые к организациям отдыха и оздоровления детей, а также практику их применения. Можно ли в 2021 г. организовать летний отдых с выполнением всех требований надзорных органов?

Долгое время велись разговоры о важности летнего отдыха и оздоровления детей, что, по мысли ряда чиновников, должно быть подчеркнуто ограничением доступа к ведению такой деятельности. На практике такие ограничения вводятся, как правило, лицензированием.

Однако такие желания натолкнулись на политику сокращения числа лицензируемых видов деятельности, в условиях которой вводить новый вид деятельности не было возможности.

Поэтому было придумано псевдолицензирование организаций отдыха и оздоровления детей: для того чтобы оказывать услуги по организации отдыха и оздоровления детей, детский оздоровительный лагерь должен попасть в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления¹. При этом частью 2.1 статьи 12 Федерального закона № 124-ФЗ² установлено, что организации, не включённые в реестр организаций отдыха детей и их оздоровления, не вправе оказывать услуги по организации отдыха и оздоровления детей. Тем самым был установлен запрет ведения деятельности без включения в реестр, что, по сути, является запретом на ведение такой деятельности. Следовательно, включение в реестр равнозначно получению лицензии.

Вместе с тем статьёй 12 Федерального закона № 124-ФЗ установлено, что в целях повышения качества и безопасности отдыха и оздоровления детей федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах своих полномочий принимают меры по обеспечению максимальной доступности услуг организаций отдыха детей и их оздоровления.

Статьёй 12.5 того же закона предписано создавать решением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) межведомственную комиссию по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, в состав которой должны включаться представители законодательного (представительного)

органа государственной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере организации отдыха и оздоровления детей, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющего государственный надзор в сфере образования, представители территориальных органов и федеральных органов исполнительной власти, осуществляющих федеральный государственный надзор за соблюдением трудового законодательства и иных нормативных правовых актов, содержащих нормы трудового права, федеральный государственный надзор в области защиты прав потребителей, федеральный государственный санитарно-эпидемиологический надзор, федеральный государственный пожарный надзор, государственный контроль качества и безопасности медицинской деятельности, а также обеспечивающих безопасность людей на водных объектах, представители органов местного самоуправления, уполномоченный по правам ребёнка в субъекте Российской Федерации, и утверждается регламент её деятельности.

К полномочиям такой межведомственной комиссии по вопросам организации отдыха и оздоровления детей, созданной в субъекте РФ, относится прежде всего содействие координации деятельности органов, организаций и лиц, указанных в пункте 1 статьи 12.5 закона.

Таким образом, официально, согласно закону, органы власти всех уровней должны принимать меры по обеспечению максимальной доступности услуг организаций отдыха детей и их оздоровления, а создаваемые в регионах межведомственные комиссии (далее — МВК) по вопросам организации отдыха и оздоровления детей призваны координировать деятельность многочисленных надзорных органов с тем, чтобы они не мешали организации отдыха и оздоровления детей своими бесконечными проверками.

¹ См. выше статью «Проверка готовности здраво мыслить».

² Федеральный закон от 24.07.1998 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребёнка в Российской Федерации».

На практике же что-то пошло не так.

Помимо предусмотренных законом региональных МВК, во многих регионах создаются ещё и не предусмотренные законом муниципальные МВК, которые видят своё предназначение отнюдь не в максимальной доступности отдыха и оздоровления, а в пресечении открытия организаций отдыха и оздоровления.

Ярким примером такой деструктивной деятельности в 2020 г. стала деятельность Главы Карабашского городского округа Челябинской области, который не открыл в своём районе ни одного муниципального или частного летнего лагеря, не дал возможности отдыха и оздоровления детям своего муниципального образования. Более того, созданная им МВК активно препятствовала открытию и государственного спортивно-оздоровительного лагеря «Бригантина», руководство которого решило не подчиняться незаконным распоряжениям местного органа самоуправления, явно превышающего свои полномочия, требуя получить у него акт готовности для открытия лагеря.

Многочисленные суды, которые прошли после завершения летнего сезона 2020 г., фактически подтвердили отсутствие полномочий у местных чиновников на выдачу разрешений организациям отдыха и оздоровления начинать смены и принимать детей. Ведь по закону для этого достаточно нахождения лагеря в реестре организаций отдыха и оздоровления.

Непомерно разросшиеся контролирующие структуры должны как-то оправдывать своё существование, не вызывая кривотолков и насмешек в обществе. Отсюда административный раж на школьной территории, как мудро заметил Е.А. Ямбург³. Тот же самый раж имеет место и в сфере летнего отдыха, причём он особенно проявился в 2020 г. В сфере летнего отдыха и оздоровления,

³ Школьникам рекомендовали не открывать рот широко // URL: http://echo.msk.ru/blog/e_yamburg/2808674-echo/

когда проверяющие, как изголодавшаяся саранча, набросились на единичные лагеря, решившие бороться за своё открытие и реализацию целей своей деятельности и государственной политики — отдыха и оздоровления детей.

Новые санитарные правила — апофеоз произвола

Санитарные правила СП 2.4.3648-20 «Санитарно-эпидемиологические требования к организациям воспитания и обучения, отдыха и оздоровления детей и молодежи» были утверждены постановлением Главного государственного санитарного врача Российской Федерации от 28 сентября 2020 г. № 28 и вступили в силу с 1 января 2021 г. С их появлением ни один летний лагерь просто не в состоянии работать без нарушения этих санитарных правил. Как, впрочем, не может работать без нарушения этих же правил теперь ни одна школа или детский сад, не говоря уже об учреждениях дополнительного образования.

Конечно, мы не можем утверждать точно, чем именно вызвано появление новых санитарных правил, которые являются чрезвычайно коррупционными, и совершенно не понятно, как они смогли пройти антикоррупционную экспертизу. Сознательные ли это действия, или просто идиотизм чиновников⁴, сопряжённый с их катастрофически нарастающим непрофессионализмом.

Между тем имеется специальный закон об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁵, согласно которому «коррупционными факторами являются положения нормативных правовых актов

⁴ Последнее считаем наиболее вероятным, особенно с учётом выводов, сделанных академиком М.М. Поташником в статье «Чиновник на всю голову. Болезнь, которая не лечится» (Народное образование. — 2019. — № 6).

⁵ Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

(проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также **положения, содержащие неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции**».

Основными принципами организации антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) являются:

- 1) обязательность проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов;
- 2) оценка нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) во взаимосвязи с другими нормативными правовыми актами;
- 3) обоснованность, объективность и проверяемость результатов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов);
- 4) компетентность лиц, проводящих антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

Постановление Правительства РФ от 26.02.2010 № 96

Согласно Методике проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов⁶, коррупционными факторами, содержащими неопределённые, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, являются:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права;
- установление неопределённых, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям;
- юридическо-лингвистическая неопределённость — употребление неустоявшихся, двусмысленных терминов и категорий оценочного характера.

⁶ Утверждена Постановлением Правительства РФ от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Рассмотрим ряд положений санитарных правил СП 2.4.3648-20, которые идеально подпадают под указанные определения коррупционных факторов, содержащих неопределённые, трудновыполнимые и обременительные требования к организациям отдыха и оздоровления детей (а часть их них столь же невыполнимые требования предъявляет к дошкольным организациям и к общеобразовательным организациям).

Наиболее невыполнимыми требованиями, позволяющими привлечь за их нарушение практически любую организацию отдыха и оздоровления (а также любую школу или детский сад!), являются пункты 2.2.4. и 2.2.6. санитарных правил.

Пункт 2.2.4. Покрытие проездов, подходов и дорожек на собственной территории не должно иметь дефектов.

Практически каждое слово в этом пункте провоцирует произвол чиновника надзорного ведомства! Что понимать под покрытием, под дефектом? Грунтовая дорожка в лагере — что будет считаться дефектом? Трещинка в асфальте тоже будет являться дефектом?

Учитывая, что санитарные правила определений не содержат, посмотрим, попробуем определить эти термины с использованием общедоступных источников информации.

Начнём с того, а что такое «подход»? Удобный доступ пешком к чему-либо⁷.

А что такое «дефект»? Изъян, порча, повреждение; недостаток, несовершенство, отклонение от нормы или должного⁸.

⁷ Подход — Викисловарь // URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/подход>

⁸ Дефект — Викисловарь // URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/дефект>

И, наконец, «покрытие» — это материал, состав, которым что-либо покрыто сверху, снаружи⁹.

Получается, что любая заасфальтированная дорожка не должна иметь никаких повреждений: трещинок, ямочек и т.д. — никаких недостатков. Вы много видели таких дорожек? Но это ведь не всё. Есть и грунтовые дороги, практически везде есть тропинки, именуемые в санитарных правилах «подходами». И они тоже не должны иметь «несовершенства» своего грунтового покрытия. А можно ли определить совершенное грунтовое покрытие тропинки?

Применительно к летнему лагерю, находящемуся в лесу, где на тропинке может быть и корень дерева, где она может потрескаться, тем более если длительное время не будет дождя, — совершенно невероятно, чтобы «подходы» не имели «дефектов» своего покрытия. И любой проверяющий, если не будет ходить по «подходам» с широко закрытыми глазами, обязательно найдёт «несовершенство».

Ведь, как известно, нет пределов совершенству.

Пункт 2.2.6. На собственной территории должно быть обеспечено отсутствие грызунов и насекомых, в том числе клещей, способами, предусмотренными соответствующими санитарными правилами.

Вы можете себе представить, чтобы на территории организации отдыха и оздоровления (летнего лагеря), находящегося в живописном лесу на берегу озера не было ни муравья, ни жучка, ни паучка, ни даже божьей коровки? А ведь это всё насекомые. И чтобы комар не пролетел, не говоря уже о мухе. Интересно, как надо обеспечить их отсутствие, какими способами?

⁹ Покрытие — Викисловарь // URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/покрытие>

Неужели в Москве на территории детских садов и школ уже обеспечивается уровень экологической катастрофы: всё настолько заасфальтировано, что нет ни одного насекомого? И чиновники из Роспотребнадзора решили распространить такое «достижение» на всю страну?

Но нет, даже в Москве на территории школ и детских садов можно найти насекомых: и ползающих, и летающих. Поэтому такие формулировки являются, на наш взгляд, проявлением коррупционных факторов вследствие нарастающего непрофессионализма и идиотизма чиновников.

Конечно, возможно, что чиновники хотели как лучше. Но, опять же, вследствие обозначенных выше факторов у них получилось как всегда.

Вот ещё один пункт, который, по нашему мнению, демонстрирует реализацию этого принципа незабвенного В.С. Черномырдина.

Пункт 1.7. Проведение всех видов ремонтных работ в присутствии детей не допускается.

Вероятно, хотели уберечь детей от опасных факторов, связанных с серьёзными ремонтными работами. А получили и нереализуемую и педагогически вредную норму права, которая будет препятствовать трудовому воспитанию учащихся.

Что значит «в присутствии детей»?

Кран водопроводный сломался. Более того, его сломал ребёнок. Надо провести ремонтные работы — заменить его. Где не должно быть присутствия детей? В туалете или во всём лагере, во всей школе? Их надо эвакуировать для ремонта крана?

А почему нельзя привлечь ребёнка к ремонту сломанного им крана, чтобы и учился ремонтировать и чтобы затем

более бережно относился к отремонтированному своими руками имуществу.

К ремонту стульев, парт даже на уроках труда нельзя привлекать учащихся?

Покрасить забор пришкольного участка тоже нельзя?

Ремонтные работы (всех видов!) приравнены к недопустимым для детей действиям?!

Сразу вспоминается Гекльберри Финн, который мог покрасить забор. Это же вид ремонтных работ! Теперь санитарными правилами красить забор запрещено не то что Гекльберри Финну, а даже в его присутствии этого делать не допускается!

Если это не идиотизм, то что это? Очередной коррупциогенный фактор!

Заставь чиновников Роспотребнадзора обеспечить доступность объектов инвалидов, они и лоб разобьют. Только не себе. Они просто все объекты закроют.

Согласно п. 1.3. санитарных правил, *объекты, введенные в эксплуатацию до вступления в силу Правил, а также объекты на стадии строительства, реконструкции и ввода их в эксплуатацию, в случае если указанные процессы начались до вступления в силу Правил, эксплуатируются в соответствии с утвержденной проектной документацией, по которой они были построены, при условии обеспечения доступности услуг, оказываемых хозяйствующим субъектом инвалидам и лицам с ограниченными возможностями здоровья.*

Тем самым фактически устанавливается запрет на ведение деятельности организаций отдыха и оздоровления детей, которые не могут обеспечить доступность услуг инвалидам и лицам с ограниченными возможностями здоровья.

Можно ли считать такой запрет направленным на обеспечение «максимальной доступности» отдыха и оздоровления детей? Ведь инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья у нас в стране пока ещё не столь много, чтобы ими заполнить все организации отдыха и оздоровления. Почему тогда Главный сани-

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

тарный врач дискриминирует детей, не являющихся инвалидами и лицами с ограниченными возможностями здоровья? Чем обусловлены такие нормы?

О недостатках санитарных правил можно написать ещё очень много страниц.

Положительное удалось в них найти лишь одно: «Правила не распространяются на проведение экскурсионных мероприятий и организованных походов».

Если не будут отменены эти санитарные правила или в них не будут внесены многочисленные изменения, то многие организации отдыха и оздоровления детей можно даже не открывать (ведь на их территории невозможно обеспечить выполнение санитарных правил). Зато детей можно вести в организованные походы, на которые произвол чиновников Роспотребнадзора пока ещё не распространился. Либо следует готовиться к судам с чиновниками, в том числе в порядке административного судопроизводства, оспаривая непосредственно нормы санитарных правил, которые будут произвольно применены на местах чиновниками Роспотребнадзора в меру наличия у них ума и совести.

Новые требования пожарной безопасности

С 1 января 2021 г. вступили в силу также новые Правила противопожарного режима в РФ¹⁰. От их трактовок местными работниками МЧС России в ряде регионов чиновники органов управления образованием уже схватились за головы, ведь это приведёт к разрушению системы дополнительного образования. Да и в школах грядёт массовое привлечение к ответственности директоров за нарушение ряда невыполнимых норм Правил.

¹⁰ Постановление Правительства РФ от 16.09.2020 № 1479 «Об утверждении Правил противопожарного режима в РФ».

Так, согласно п. 8 Правил противопожарного режима, *«запрещается использовать подвальные и цокольные этажи для организации детского досуга (детские развивающие центры, развлекательные центры, залы для проведения торжественных мероприятий и праздников, спортивных мероприятий), если это не предусмотрено проектной документацией»*.

А ведь в цокольных помещениях жилых домов размещено немало муниципальных детских досуговых центров (клубов). Они являются, как правило, филиалами учреждений дополнительного образования и предназначены именно для организации детского досуга. Теперь это запрещено. Если проверяющий не сочтёт, что здесь организуется не детский досуг, а реализуется программа дополнительного образования, на которую запрет формально не распространяется.

Для многих школ весьма коррупциогенным фактором станет п. 91 Правил противопожарного режима.

П. 91. Запрещается увеличивать установленное число парт (столов), а также превышать нормативную вместимость в учебных классах и кабинетах.

Ведь переполненность классов в ряде школ — это факт. Причём чем более качественно работает школа (и чем более она популярна у населения), тем более переполнены классы в ней. С 2021 г. это вдруг стало нарушением Правил противопожарного режима и основанием для наложения штрафа на директора, если ему не удастся договориться с проверяющим чиновником.

А поле для договорённостей достаточно широкое.

Ведь однозначно не определено, что такое *«установленное число парт (столов)»*.

А кем, собственно, установленное?

Да и с нормативной вместимостью тоже не всё гладко: какие именно нормативы имеются в виду? Которые закладывались при

строительстве или которые установлены санитарными правилами? Или под нормативной наполняемостью понимают 25 человек в классе?

Организациям отдыха детей и их оздоровления, где размещение детей осуществляется в палатках и иных некапитальных строениях, предназначенных для проживания детей, посвящён отдельный XXII раздел Правил противопожарного режима.

Согласно п. 430 Правил, *территория детского лагеря палаточного типа должна быть очищена от сухой травянистой растительности, пожнивных остатков, валежника, порубочных остатков, мусора и других горючих материалов, а также освещена в ночное время*.

Однако при этом пунктом 434 Правил в палатках запрещается прокладка электрических сетей, в том числе по внешней поверхности палатки, а также над палатками!

Освещение, видимо, должно производиться только от аккумуляторов или с помощью прожекторов.

Кроме того, установлено, что палатки, в которых размещаются более 10 детей, оснащаются автономными дымовыми пожарными извещателями. А каждая группа палаток должна быть обеспечена первичными средствами пожаротушения из расчёта не менее 4 огнетушителей с рангом тушения модельного очага не ниже 2А. Также детский лагерь палаточного типа оснащается устройствами (громкоговорителями или звукоусилительной аппаратурой), обеспечивающими подачу звукового (речевого) сигнала оповещения людей о пожаре.

Но самое «главное» для пожарной безопасности, наверное, по мысли чиновников, содержится в п. 439 Правил: *«На территории детского лагеря палаточного*

типа устанавливается информационный стенд, на котором размещается информация о необходимости соблюдения настоящих Правил».

Нет стенда — нет палаточного лагеря.

Впрочем, в условиях произвола, творимого Главным санитарным врачом РФ, которая не только утвердила невыполнимые санитарные правила СП 2.4.3648-20, но и установила необоснованные запреты на открытие палаточных лагерей, в 2021 г. палаточные лагеря, скорее всего, просто не будут открыты.

Практика трактовки надзорными органами требований пожарной безопасности

В данной статье мы приводим лишь самые вопиющие незаконно установленные требования. Если же обратиться к практике проверок надзорными органами, то можно увидеть, каким образом в регионах надзорными органами реализуется антигосударственная политика противодействия открытию организаций отдыха и оздоровления детей.

Причём можно заметить своего рода гонку вооружений: ужесточение требований, всё большую изобретательность «надзорников». Некоторые из них вообще полагают, что не может быть проверки без выявления нарушений.

Мы полагаем, что имеет место профессиональная деформация у ряда таких работников: стремясь во что бы то ни стало найти нарушения у детского лагеря, они сами нарушают закон, становясь «надзорными маньяками».

ГАУ «Метеор» пришлось в 2020 г. столкнуться с такими изобретательными проверяющими из ГУ МЧС Челябинской области, которые стали с упоением выдумывать нарушения пожарной безопасности.

С этой целью они стали измерять различными приборами ступеньки на крылечках, заявлять, что проём двери на несколько сантиметров меньше нормы, что громкость пожарной сигнализации недостаточна, а сами приборы стоят на сантиметр выше или ниже, чем предписано некими требованиями. Многочисленный десант

УПРАВЛЕНИЕ ОБРАЗОВАНИЕМ

из проверяющих делал всё возможное, чтобы не допустить открытия лагеря, выдавая самые абсурдные, если внимательно разобраться, предписания.

Приведём примеры таких абсурдных, невыполнимых требований представителей МЧС Челябинской области, произвольно трактующих законодательные нормы:

1. Не вся территория лагеря очищена от сухой листвы, сухих веток и других горючих отходов; в границах объекта имеются территории, на которых не производится регулярный покос травы; имеются участки, где трава не скошена.

Летний лагерь находится на лесном участке. Требования нормативных актов, на которые сослались проверяющие, установлены в отношении земельных участков, расположенных в **границах населённых пунктов, на территории садоводства или огородничества**. Казалось бы, очевидно, что летнего лагеря, расположенного на лесном участке, эти требования никак не касаются, но проверяющие заявили, что они применяют «аналогию права», так как требования не установлены!

2. Около выхода из комнаты растёт дерево. Причём это дерево, судя по его размеру, растёт уже более 10 лет. Что именно надо сделать: перенести корпус или срубить дерево — в предписании не указано, но вдруг заявлено, что оно (дерево) нарушает противопожарные правила тем, что растёт рядом с выходом.

Ссылка, опять же, идёт на пункт Правил, который не содержит никаких запретов на рост деревьев. Запрещается устраивать на путях эвакуации пороги, размещать (устанавливать) на путях эвакуации и эвакуационных выходах (в том числе в проходах, коридорах, тамбурах, на галереях, в лифтовых холлах, на лестничных площадках, маршах лестниц,

в дверных проёмах, эвакуационных люках) различные материалы, изделия, оборудование, производственные отходы, мусор и другие предметы... Проверяющие говорят про аналогии; видимо, в их представлении деревья аналогичны мусору.

3. Более 60 нарушений СП 1.13130.2009, СП 3.13130.2009, СП 5.13130.2009, которые являются нормативным документом по пожарной безопасности в области стандартизации **добровольного применения** и устанавливают, соответственно, требования к эвакуационным путям и выходам из зданий, сооружений и строений (в том числе к высоте проёмов дверей, ширине ступенек, которые с таким упоением замерялись проверяющими), требования пожарной безопасности к системам оповещения и управления эвакуацией людей при пожарах в зданиях, сооружениях и строениях (в том числе на каком расстоянии от пола и потолка размещать извещатели, громкости звуковых сигналов и др.), нормы и правила проектирования автоматических установок пожаротушения и сигнализации (в том числе на каком расстоянии от светильников размещать дымовые пожарные извещатели и др.).

Казалось бы, если документ добровольного применения, то разве можно требовать его обязательного выполнения? Да ещё и штрафовать за невыполнение?

Можно! Так как законы весьма хитро помечены — так, чтобы добровольное сделать принудительным. Согласно статье 6 Технического регламента о требованиях пожарной безопасности¹¹, пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если в полном объёме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», и нормативными документами по пожарной безопасности.

¹¹ Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ «Технический регламент о требованиях пожарной безопасности».

Впрочем, имеется законная возможность невыполнения всех этих многочисленных и неисполнимых «добровольно-принудительных» СП, являющихся нормативными документами по пожарной безопасности.

Согласно всё той же статье, пожарная безопасность объекта защиты считается обеспеченной, если в полном объёме выполнены требования пожарной безопасности, установленные техническими регламентами, принятыми в соответствии с Федеральным законом «О техническом регулировании», и пожарный риск не превышает допустимых значений, установленных настоящим Федеральным законом.

Правила оценки соответствия объектов защиты (продукции) установленным требованиям пожарной безопасности путём независимой оценки пожарного риска утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 31 августа 2020 г. № 1325. Фактически эти Правила сводятся к тому, что надо найти эксперта (как правило, бывшего работника МЧС России) и оплатить его работу по составлению пачки бумаг, именуемой «Независимая оценка пожарного риска».

Незаконные действия должностных лиц ГУ МЧС по Челябинской области, проводивших незаконные проверки, по итогам которых были вынесены незаконные предписания и наложены незаконные штрафы, были обжалованы ГАУ «Метеор» всеми возможными способами: и в судах (как общей юрисдикции, так и в арбитраже), и в МЧС России по Челябинской области.

Учитывая, что ГАУ «Метеор» считало все предписания незаконными, лагерь был открыт, дети в 2020 г. отдохнули. Цели деятельности учреждения были достигнуты в полном объёме. Хотя и многократные проверки ГУ МЧС по Челябинской области оттянули открытие лагеря, где вместо детей в прекрасную летнюю погоду толпами ходили проверяющие, высасывающие из своих пальцев нарушения.

Общая сумма штрафов, наложенных проверяющими и отменённых судами, составила 732 тыс. рублей. Было проведено 6 судебных процессов (по каждому из которых было далеко не одно заседание).

Параллельно обжалование шло и во внесудебном порядке, о чём считаем необходимым рассказать подробнее.

Административный регламент Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности¹² предусматривает специальный раздел «V. Досудебный (внесудебный) порядок обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также его должностных лиц».

Согласно пунктам 127, 128 Административного регламента, гражданин, организация, орган власти имеют право на досудебное (внесудебное) обжалование принятых и осуществляемых в ходе исполнения государственной функции решений и (или) действий (бездействия) должностных лиц органов ГПН. Предметом досудебного (внесудебного) обжалования являются действия (бездействие) должностных лиц надзорных органов и принятые (осуществляемые) ими решения в ходе исполнения государственной функции, либо несогласие с присвоенной используемым (эксплуатируемым) объектам защиты и (или) территориям (земельным участкам) категории риска.

Требования к направляемым жалобам установлены в п. 131 Административного регламента. Жалоба может быть направлена руководителю вышестоящего органа ГПН на решение или действие (бездействие) любых должностных лиц нижестоящего органа ГПН.

Жалобы были направлены в МЧС России и рассмотрены Департаментом надзорной дея-

тельности и профилактической работы. Решениями заместителя директора этого департамента, заместителя главного государственного инспектора РФ по пожарному надзору, были отменены не только незаконные акты, но и даже распоряжения о проведении проверки как противоречащие требованиям Федерального закона № 294-ФЗ¹³. Согласно статье 20 этого закона, результаты проверки, проведённой с грубым нарушением требований настоящего Федерального закона, являются недействительными, не могут являться доказательствами нарушения юридическим лицом обязательных требований и требований, установленных муниципальными правовыми актами, и подлежат отмене вышестоящим органом государственного контроля (надзора) или судом на основании заявления юридического лица.

Оказалось, что, в отличие от ГУ МЧС по Челябинской области, в Центральном аппарате МЧС России, в Департаменте надзорной деятельности и профилактической работы работают высококвалифицированные специалисты, которые не стремятся выдумать нарушения, а объективно рассматривают жалобы и выносят законные и обоснованные решения по ним, поправляя своих нерадивых коллег из региональных подразделений.

И это не может не радовать: значит, ещё не вся система надзорной деятельности испорчена!

* * *

Итак, официально в Российской Федерации государственная политика направлена на развитие дополнительного образования и сферы отдыха и оздоровления детей. Президентом РФ поставлены задачи обеспечить дополнительное образование в период летнего отдыха детей и оздоровления, закон требует от органов власти всех уровней принимать меры по обеспечению

¹² Приказ МЧС России от 30.11.2016 № 644 «Об утверждении Административного регламента Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий исполнения государственной функции по надзору за выполнением требований пожарной безопасности».

¹³ Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

максимальной доступности услуг организаций отдыха детей и их оздоровления.

К сожалению, надзорные органы, прежде всего Роспотребнадзор и территориальные органы МЧС России, вместо содействия решению задач государственной политики по развитию сферы летнего отдыха и оздоровления детей устанавливают невыполнимые на практике требования к организации деятельности в сферах дополнительного образования, отдыха и оздоровления детей, проводят проверки с выставлением абсурдных требований, противоправно препятствуя оказанию услуг организациями отдыха детей и их оздоровления.

Выполнить все установленные новыми санитарными правилами абсурдные требования просто невозможно. А требования выполнения правил

противопожарной безопасности в полном объеме не позволит вести деятельность организациям отдыха и оздоровления детей, требуя больших материальных затрат. Досуговые организации (клубы по месту жительства) в основном будут вынуждены просто закрыться. Такую деятельность мы считаем антигосударственной и призываем руководство Роспотребнадзора и МЧС России незамедлительно организовать внесение изменений в соответствующие нормативные правовые акты, исключив необоснованные и неисполнимые требования, препятствующие не только развитию, но и даже сохранению системы отдыха и оздоровления детей в России, а также принять меры для исключения предъявления необоснованных претензий к организациям отдыха и оздоровления детей проверяющими из территориальных надзорных органов. **НО**

Anti-State Surveillance Activities

A.B. Viflehemy, Doctor of Economics, Master of Law, Nizhny Novgorod

A. Timoshchenko, deputy director of GAU «Meteor», village Turgoyak, Chelyabinsk region

Abstract: *The requirements of the supervisory authorities for the organizations of recreation and health improvement of children, and the practice of their application. New fire safety requirements and their interpretation by supervisory authorities (GAU «Meteor» as an example).*

Keywords: *recreation and health improvement of children, supervisory activities, inspections, organization of recreation and health improvement, summer camp, online camp, state policy in the field of recreation and health improvement of children, sanitary rules, fire safety rules.*

Spisok ispol'zovannykh istochnikov

1. Sm. vyshe stat'yu «Proverka gotovnosti zdrazvo myslit'».
2. Federal'nyy zakon ot 24.07.1998 № 124-FZ «Ob osnovnykh garantiyakh prav rebonka v Rossiyskoy Federatsii».
3. Shkol'nikam rekomendovali ne otkryvat' rot shiroko // URL: http://echo.msk.ru/blog/e_yamburg/2808674-echo/
4. Posledneye schitayem naiboleye veroyatnym, osobenno s uchotom vyvodov, sdelannykh akade'mikom M.M. Potashnikom v stat'ye «Chinovnik na vsyu golovu. Bolezn', kotoraya ne lechitsya» (Narodnoye obrazovaniye. — 2019. — № 6).
5. Federal'nyy zakon ot 17.07.2009 № 172-FZ «Ob antikorrupsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proyektov normativnykh pravovykh aktov».
6. Utverzhdena Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 26.02.2010 № 96 «Ob antikorrupsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proyektov normativnykh pravovykh aktov».
7. Podkhod — Vikislovar' // URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/podkhod>
8. Defekt — Vikislovar' // URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/defekt>
9. Pokrytiye — Vikislovar' // URL: <https://ru.wiktionary.org/wiki/pokrytiye>
10. Postanovleniye Pravitel'stva RF ot 16.09.2020 № 1479 «Ob utverzhdenii Pravil protivopozharnogo rezhima v RF».
11. Federal'nyy zakon ot 22.07.2008 № 123-FZ «Tekhnicheskii reglament o trebovaniyakh pozharnoy bezopasnosti».
12. Prikaz MCHS Rossii ot 30.11.2016 № 644 «Ob utverzhdenii Administrativnogo reglamenta Ministerstva Rossiyskoy Federatsii po delam grazhdanskoy oborony, chrezvychaynym situatsiyam i likvidatsii posledstviy stikhiynykh bedstviy ispolneniya gosudarstvennoy funktsii po nadzoru za vypolneniyem trebovaniy pozharnoy bezopasnosti».
13. Federal'nyy zakon ot 26.12.2008 № 294-FZ «O zashchite prav yuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimateley pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya».