

Детский лагерь в лесу.

Требования

Анатолий Борисович Вифлеемский

Многие летние загородные лагеря расположены в лесах, на берегах рек и озёр. Такое расположение влечёт необходимость выполнять ряд специальных норм законодательства, не всегда стыкующихся с традиционными представлениями о требованиях к летнему отдыху детей.

Требования к территории детского оздоровительного лагеря

СанПиН 2.4.4.3155–13 «Санитарно-эпидемиологические требования к устройству, содержанию и организации работы стационарных организаций отдыха и оздоровления детей», утверждённые постановлением Главного государственного санитарного врача РФ от 27.12.2013 № 73, определяет требования к территории детского оздоровительного лагеря.

Многие, включая проверяющих из территориальных органов Роспотребнадзора, полагают, что, согласно этим требованиям, каждый лагерь должен быть ограждён забором. И в этом есть определённая логика: не только, чтобы посторонние в лагерь не попали, но и чтобы «лагерные» дети не сбежали. При этом звучат безусловно правильные слова о необходимости обеспечить безопасность детей.

Между тем, согласно пункту 3.1. СанПиН 2.4.4.3155–13 3.1, территорию детского оздоровительного лагеря по периметру **рекомендуется ограждать забором и полосой зелёных насаждений или другим ограждением естественного происхождения**. Озеленение проводится с учётом климатических условий, при этом не допускается на территории высаживать колючие кустарники, а также зелёные насаждения, дающие мелкие семена и ядовитые плоды.

Как видим, отсутствие забора вполне возможно, так как императивное требование отсутствует, а есть лишь рекомендация. Кроме того, вместо забора можно высадить ограждение из кустарника, главное, чтобы он не был колючим и не давал мелкие семена и ядовитые плоды (это прямо запрещено СанПиН).

А вот другие требования к территории детского оздоровительного лагеря обязательны. В частности, согласно пункту 3.2. СанПиН 2.4.4.3155–13 территория детского оздоровительного лагеря должна иметь наружное электрическое освещение. Уровень искусственной освещённости во время пребывания детей на территории должен быть не менее 10 лк на уровне земли в тёмное время суток в местах возможного нахождения детей.

Есть и более занимательные требования. Например, согласно пункту 5.11. СанПиН 2.4.4.3155–13, на территории детских оздоровительных лагерей допускается использование надворных туалетов выгребного типа, канализованных надворных туалетов и стационарных биотуалетов, обеспеченных искусственным освещением. В туалете или около туалета предусматриваются условия для мытья рук с мылом. Мыло должно быть постоянно, в отличие от туалетной бумаги, обязательность наличия которой установлена лишь для туалетов, расположенных в зданиях (в таких туалетах мыло, туалетная бумага и полотенца должны быть в наличии постоянно).

Частью 1 статьи 6.7 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность за нарушение санитарно-эпидемиологических требований к условиям отдыха и оздоровления детей, их воспитания и обучения, в виде административного штрафа для юридических лиц в размере от 30 до 70 тысяч рублей, а для должностных лиц в размере от трёх до семи тысяч рублей.

Повышенная административная ответственность предусмотрена при наличии такого квалифицирующего признака, как повторность. Повторное совершение данного административного правонарушения влечёт наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 15 тысяч рублей; на юридических лиц — от 100 до 150 тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Состав рассматриваемого правонарушения — формальный, и именно по этой статье привлекаются к ответственности руководители общеобразовательных учреждений, виновные в том, что не установлено ограждение территории. Не следует привлекать по этой статье к ответственности руководителя лагеря за отсутствие ограждения (тем более, когда это ограждение установить невозможно вследствие особых требований, о которых пойдёт речь ниже). А вот за другие нарушения, в том числе за отсутствие освещения на территории лагеря (в отношении которого СанПиН 2.4.4.3155–13 содержит императивные требования), привлечение к административной ответственности возможно, хотя на практике встречается пока что редко.

«Лесные» требования

Если летний оздоровительный лагерь расположен в лесу, то его территория предоставлена лагерю в аренду или в безвозмездное пользование (для рекреационной деятельности лесные участки предоставляются государственным учреждениям, муниципальным учреждениям в постоянное (бессрочное) пользование, другим лицам — в аренду). В таком случае летний лагерь обязан соблюдать требования, установленные Лесным кодексом (ЛК) РФ.

Пребывание граждан может быть запрещено или ограничено, согласно положениям части 4 статьи 11 ЛК РФ, в лесах, которые расположены на землях обороны и безопасности, землях особо охраняемых природных территорий. Кроме того в пунктах 1–2 части 5 статьи 11 Лесного кодекса РФ определено, что доступ граждан в леса может быть ограничен только в целях пожарной, санитарной безопасности граждан при выполнении работ. В остальных случаях ограничение доступа граждан в леса — действие незаконное. Таким образом, **летние лагеря не вправе ограничивать доступ граждан в леса, даже в целях безопасности детей, находящихся в летнем лагере: такими полномочиями они не обладают.**

В целях охраны лесопарковых зон, согласно части 4 статьи 105 ЛК РФ, допускается возведение ограждений на их территориях, однако это не означает возможность ограничивать доступ граждан на территорию этих зон, так как право свободно и бесплатно пребывать в лесах распространяется на все леса.

В связи с этим ограждение расположенных в лесах летних лагерей путём возведения заборов, ограждений или выставленной охраны (с намерением использовать лес исключительно для нужд летнего лагеря) рассматривается как нарушение лесного законодательства.

В соответствии с частью 8 статьи 11 ЛК РФ лица, которым предоставлены лесные участки, не вправе препятствовать доступу граждан на эти лесные участки, а также заготовкам и сбору находящихся на них пищевых и недревесных лесных ресурсов, за исключением случаев, предусмотренных настоящей статьёй. Предоставленные гражданам и юридическим лицам лесные участки могут быть огорожены только в случаях, предусмотренных настоящим Кодексом.

В соответствии со статьёй 41 ЛК РФ леса могут использоваться для рекреационной деятельности в целях организации отдыха, туризма, физкультурно-оздоровительной и спортивной деятельности.

При рекреационной деятельности в лесах допускается возведение временных построек на лесных участках, их благоустройство. Если в плане освоения лесов на территории субъекта РФ (лесном плане субъекта РФ) определены зоны планируемого освоения лесов, в границах которых предусматриваются строительство, реконструкция и эксплуатация объектов для рекреационной деятельности, на соответствующих лесных участках допускается возведение физкультурно-оздоровительных, спортивных и спортивно-технических сооружений. Рекреационная деятельность в лесах, расположенных на особо охраняемых природных территориях, осуществляется в соответствии с законодательством РФ об особо охраняемых природных территориях.

Правила использования лесов для рекреационной деятельности утверждены приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 21.02.2012 № 62.

Впрочем, административная ответственность пока что установлена статьёй 8.12 КоАП лишь за нарушение режима использования земельных участков и лесов в водоохранных зонах. Объектом правонарушения в данном случае становятся общественные отношения, возникающие при использовании земельных участков и лесов в водоохранных зонах и прибрежных полосах водных объектов, а случаи привлечения по данной статье летних лагерей пока не встречались в нашей практике.

А вот Нижегородский государственный технический университет им. Р.Е. Алексеева был привлечён к административной ответственности в виде штрафа в размере 30 тысяч рублей, наложенного постановлением Департамента Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приволжскому федеральному округу.

Постановлением Первого арбитражного апелляционного суда от 23 сентября 2009 г. по делу № А43–20070/2009 решение суда первой инстанции об отмене постановления о наложении штрафа было оставлено без изменений, а жалоба административного органа оставлена без удовлетворения.

Обратим внимание на то, что к административной ответственности университет пытался привлечь Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Приволжскому федеральному округу, несмотря на то что

учреждением были приняты все меры по устранению недостатков, выявленных административным органом в ходе проверки.

Департамент указывал на наличие в действиях Университета признаков правонарушения, ответственность за которое предусмотрена частью 2 статьи 8.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

Судом было установлено, что Департаментом проведена плановая комплексная проверка соблюдения требований природоохранного законодательства Университетом, имеющим спортивно-оздоровительный лагерь «Ждановец». Установлено, что на территории этого лагеря находятся остатки строительных материалов (железобетонные конструкции) и старое оборудование (выведенная из эксплуатации бетономешалка, металлическая ёмкость), а также бытовой мусор.

По этому факту сотрудники Департамента составили акт, а затем протокол об административном правонарушении, на основании которого принято постановление о привлечении Университета к административной ответственности, предусмотренной частью 2 статьи 8.12 Кодекса РФ об административных правонарушениях в виде штрафа в размере 30 тысяч руб.

Посчитав неправомерным привлечение к административной ответственности, Университет обратился в арбитражный суд. Что же спасло его от штрафа?

Удовлетворяя заявленное требование, суд первой инстанции пришёл к выводу о нарушении административным органом при производстве по делу об административном правонарушении процессуальных требований, установленных Кодексом РФ об административных правонарушениях, выразившихся в составлении протокола об административном правонарушении в отсутствие законного представителя Университета, не извещённого о времени и месте совершения данного процессуального действия.

Положения статьи 28.2 КоАП РФ, регламентирующие порядок составления протокола об административном правонарушении, предоставляют ряд гарантий защиты прав лицам, в отношении которых возбуждено дело об административном правонарушении. В частности, в протоколе отражается объяснение законного представителя (защитника) юридического лица по поводу вменяемого правонарушения (часть 2); при составлении протокола названному лицу разъясняются его права и обязанности, предусмотренные Кодексом, о чём делается запись в протоколе (часть 3); указанному лицу должна быть предоставлена возможность ознакомиться с протоколом об административном правонарушении, и оно вправе представить объяснения и замечания по содержанию протокола, которые прилагаются к этому протоколу (часть 4); это лицо должно подписать протокол, а в случае отказа от подписания в протоколе делается соответствующая запись (часть 5); копия протокола об административном правонарушении вручается под расписку законному представителю (защитнику) юридического лица (часть 6).

В соответствии с частью 3 статьи 25.4 Кодекса РФ об административных правонарушениях дело об административном правонарушении, совершенном юридическим лицом, рассматривается с участием его законного представителя или защитника. В отсутствие указанных лиц дело может быть рассмотрено лишь в случаях, если есть данные о надлежащем извещении лиц о месте и времени рассмотрения дела и если от них не поступило ходатайство об отложении рассмотрения дела либо если такое ходатайство оставлено без удовлетворения.

Законными представителями юридического лица являются его руководитель, а также иное лицо, признанное в соответствии с законом или учредительными документами органом юридического лица. Полномочия законного представителя юридического лица подтверждаются

документами, удостоверяющими его служебное положение (часть 2 статьи 25.4 КоАП РФ).

Из приведённых норм следует, что лицо, в отношении которого возбуждено административное производство, должно присутствовать при составлении протокола. Протокол может быть составлен в отсутствие этого лица при его надлежащем извещении о совершении данных процессуальных действий.

Надлежащее извещение привлекаемого к ответственности лица о времени и месте составления протокола об административном правонарушении входит в задачу органов, уполномоченных составлять протокол.

Высший Арбитражный Суд РФ в пункте 24 постановления Пленума от 02.06.2004 N 10 «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» разъяснил, что при рассмотрении дел об оспаривании решений (постановлений) административных органов о привлечении к административной ответственности судам следует проверить, были ли приняты административным органом необходимые и достаточные меры для извещения лица, в отношении которого возбуждено дело об административном правонарушении, либо его законного представителя о составлении протокола об административном правонарушении для обеспечения возможности воспользоваться правами, предусмотренными статьёй 28.2 Кодекса РФ об административных правонарушениях.

В данном случае протокол об административном правонарушении составлен Департаментом в отсутствие законного представителя Университета им. Р.Е. Алексеева, а уведомление о составлении протокола руководителю учреждения не направлялось.

Суд отметил, что участие в составлении протокола начальника спортивно-оздоровительного лагеря на основании целевой доверенности с полномочиями представлять интересы юридического лица в плановой комплексной проверке с правом подписания документов по административному производству об извещении законного представителя учреждения о времени и месте составления протокола об административном правонарушении не свидетельствует.

Достоверных и достаточных доказательств, свидетельствующих о надлежащем извещении законного представителя Университета о составлении в отношении учреждения протокола об административном правонарушении, административный орган суду не представил. Допущенное административным органом нарушение существенно, так как лицо, привлекаемое к административной ответственности, было лишено возможности реализовать гарантированное КоАП РФ право на защиту.

На территории многих летних лагерей можно найти остатки строительных материалов, старое оборудование и бытовой мусор. И это может быть расценено как нарушение законодательства, влекущее административную ответственность. Поэтому будет не лишним понимать, каким образом по формальным основаниям можно уйти от административной ответственности.

Если лагерь на берегу водоёма...

Наиболее сложная ситуация в случаях, когда лагерь находится на берегу водоёма. Здесь летнему лагерю придётся выполнять ещё и нормы Водного кодекса РФ, а заборы, препятствующие прохождению к водоёму, всё чаще рассматриваются в качестве грубого нарушения федерального законодательства.

Водный объект — это природный или искусственный водоём, водоток либо иной объект, постоянное или временное сосредоточение вод в котором имеет характерные формы и признаки водного режима. Поверхностные водные объекты, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, — это водные объекты общего пользования, то есть общедоступные водные объекты, если иное не предусмотрено настоящим Кодексом.

В соответствии с частью 2 статьи 6 Водного кодекса РФ 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. При этом в части 6 данной статьи указано, что полоса земли вдоль береговой линии водного объекта общего пользования (береговая полоса) предназначается для общего пользования. Согласно части 8 статьи 6 Водного кодекса РФ, каждый гражданин вправе пользоваться (без использования механических транспортных средств) береговой полосой водных объектов общего пользования для передвижения и пребывания около них, в том числе для любительского и спортивного рыболовства и причаливания плавучих средств.

Ширина береговой полосы водных объектов общего пользования составляет двадцать метров, за исключением береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяжённость которых от истока до устья не более десяти километров. Ширина береговой полосы каналов, а также рек и ручьев, протяжённость которых от истока до устья не более чем десять километров, составляет пять метров.

Часть 1 статьи 38 Водного кодекса РФ подразделяет водопользование на совместное и обособленное, исходя из условий предоставления водных объектов в пользование. Совместное водопользование предполагает право других лиц на доступ и использование водного объекта или его части для различных целей. Обособленное водопользование, при котором можно ограничить доступ к водному объекту других лиц, в силу части 2 статьи 38 Водного кодекса РФ осуществляется на водных объектах или их частях, находящихся в собственности физических лиц, юридических лиц, водных объектах или их частях, находящихся в государственной или муниципальной собственности и предоставленных для обеспечения обороны страны и безопасности государства, иных государственных или муниципальных нужд, обеспечение которых исключает использование водных объектов или их частей другими физическими лицами, юридическими лицами, а также для товарного рыбоводства.

Летним оздоровительным лагерям водные объекты предоставляются в режиме совместного водопользования, а закон устанавливает прямой запрет на ограничение доступа к водным объектам общего пользования, в том числе находящимся в режиме совместного водопользования, и установка ограждений на водном объекте противоречит положениям действующего законодательства.

Несоблюдение условия обеспечения свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования и его береговой полосе — административное правонарушение, ответственность за которое определяется статьёй 8.12.1 КоАП РФ: наложение административного штрафа на должностных лиц — от 40 до 50 тысяч рублей, а на юридических лиц — от 200 до 300 тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до 90 суток.

Дела об административных правонарушениях по статье 8.12.1. КоАП РФ рассматривают должностные лица Федеральной службы по надзору в сфере природопользования; а в отношении объектов, не подлежащих федеральному государственному контролю и надзору, — соответствующие органы исполнительной власти субъектов РФ. Если хотят применить по данной статье наказание в виде административного приостановления деятельности, дело подлежит передаче на рассмотрение судье.

И таких дел по статье 8.12.1. КоАП РФ возбуждается в отношении летних лагерей всё больше и больше. В частности, в Челябинской области привлечён к административной ответственности директор Детского оздоровительного комплекса «Алёнушка» Дирекции социальной сферы ЮУЖД — филиала ОАО «РЖД» с назначением административного наказания в виде административного штрафа в размере 40 тысяч рублей.

Обжаловать административный штраф не удалось, а в постановлении Челябинского областного суда от 12 ноября 2015 г. № 4а15–834 было указано следующее.

При проверке Челябинской транспортной прокуратурой исполнения требований законодательства по обеспечению свободного доступа граждан к водному объекту общего пользования озера Большой Еланчик, проведённой на основании обращения гражданина, обнаружено, что вдоль западной и восточной границ земельного участка, на котором располагается Детский оздоровительный комплекс «Алёнушка», установлены заборы, которые полностью перекрывают двадцатиметровую береговую полосу озера Большой Еланчик, прилегающую к водоёму, и заходят вглубь водоёма на 2–3 метра от уреза воды, в нарушение положений Водного кодекса РФ.

Прокуратурой были запрошены у детского оздоровительного комплекса документы, которые и стали доказательной базой при привлечении к ответственности директора этого комплекса. Факт совершения административного правонарушения, предусмотренного статьёй 8.12.1 КоАП РФ, в соответствии с постановлением областного суда, подтверждается собранными по делу доказательствами, в том числе: сведениями, изложенными в постановлении о возбуждении дела об административном правонарушении; решением о предоставлении водного объекта в пользование; схемой зоны рекреации, расчёта площади акватории; схемой водоохранной зоны и прибрежной защитной полосы; договором аренды лесного участка; паспортом безопасности объекта железнодорожного транспорта; актом по результатам обследования территории и фототаблицей к нему; схемой осмотра береговой полосы озера Большой Еланчик; фототаблицей места совершения административного правонарушения; должностной инструкцией директора оздоровительного комплекса; приказом по личному составу; объяснениями привлечённого к ответственности лица и другими материалами дела.

Доводы, жалобы о том, что в действиях директора отсутствует состав административного правонарушения, со ссылкой на то, что заборы установлены для усиления режима безопасности в детском учреждении и что озеро Большой Еланчик не может быть признано объектом общего пользования, были отвергнуты судом.

Суд установил, что водный объект — озеро Большой Еланчик предоставлено в пользование ОАО «РЖД» для организованного отдыха детей Детского оздоровительного комплекса «Алёнушка», вид водопользования определён как совместное водопользование без изъятия водных ресурсов из водного объекта (без забора).

При этом то обстоятельство, что требования санитарно-эпидемиологических норм допускают возможность ограждения территории детских оздоровительных лагерей заборами и рекомендуют ограждать детские пляжи заборами со стороны суши, не свидетельствует о том, что ограждение таких зон не может быть установлено так, чтобы не препятствовать доступу к водному объекту общего пользования других лиц.

Также суд подчеркнул, что директор оздоровительного комплекса «Алёнушка» не лишён возможности обеспечить безопасное пребывание в летнее время на отдыхе детей иными способами, предусмотренными законом, без нарушения действующего законодательства.

Таким образом, летним оздоровительным лагерям, расположенным в лесах, да ещё и на берегу водоёмов, необходимо исполнять прежде всего требования Лесного и Водного кодексов РФ, так как их нарушение влечёт за собой привлечение к довольно существенным штрафам.

Анатолий Борисович Вифлеемский,
действительный член Академии педагогических и социальных наук,
доктор экономических наук