



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту закона Пермского края «Об установлении дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Пермского края и о внесении изменений в Закон Пермского края «Об административных правонарушениях в Пермском крае»

10.06.2020

№ 72-АЗ

Аналитическая записка подготовлена по поручению председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 13.05.2020 № 1078-20/07 на основе проекта закона Пермского края, внесенного на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края Кудымкарской городской Думой (письмо председателя Кудымкарской городской Думы Мехоношиной Ю.А. от 06.05.2020 № 01-29/93).

Законопроектом предлагается установить:

1) **дополнительные ограничения курения табака в отдельных общественных местах на территории Пермского края** (дополнительно к ограничениям курения табака, установленным Федеральным законом от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее также – Федеральный закон № 15-ФЗ);

2) **административную ответственность** за нарушение дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Пермского края в виде наложения административного штрафа на граждан в размере 1 000 рублей.

Согласно пояснительной записке законопроект подготовлен в связи с необходимостью законодательного регулирования отдельных вопросов реализации на территории Пермского края государственной политики в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака.

Оценивая **актуальность** законопроекта, необходимо отметить следующее.

1. В 2008 году Российская Федерация присоединилась к Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака, определив для себя разработку и внедрение эффективных законодательных и иных мер в области борьбы с потреблением табака в качестве приоритета.

В целях снижения бремени болезней, ассоциированных с потреблением табака, в Российской Федерации в 2010 - 2013 годах был принят комплекс мер, направленных на создание базовых условий для защиты здоровья россиян от последствий потребления табака и воздействия табачного дыма. В частности, распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 сентября 2010 г. № 1563-р утверждена Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010 - 2015 годы, положения которой легли в основу принятого в 2013 году Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», включающего в себя комплекс мер и ограничений в сфере потребления табака.

В настоящее время действует Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака и иной никотинсодержащей продукции в Российской Федерации на период до 2035 года и дальнейшую перспективу (утверждена распоряжением Правительства РФ от 18.11.2019 № 732-р). Одним из направлений реализации задачи Концепции по сокращению спроса на табак и иную никотинсодержащую продукцию среди населения предусматривается **совершенствование нормативно-правового регулирования** в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, а также иной никотинсодержащей продукции.

2. Запрет курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах установлен в статье 12 Федерального закона № 15-ФЗ, а именно курение табака запрещается:

1) на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания образовательных услуг, услуг учреждениями культуры и учреждениями органов по делам молодежи, услуг в области физической культуры и спорта;

2) на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания медицинских, реабилитационных и санаторно-курортных услуг;

3) в поездах дальнего следования, на судах, находящихся в дальнем плавании, при оказании услуг по перевозкам пассажиров;

4) на воздушных судах, на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения (в том числе на судах при перевозках пассажиров по внутригородским и пригородным маршрутам), в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пятнадцать метров от входов в помещения железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, станций метрополитенов, а также на станциях метрополитенов, в помещениях железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, предназначенных для оказания услуг по перевозкам пассажиров;

5) в помещениях, предназначенных для предоставления жилищных услуг, гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания;

б) в помещениях, предназначенных для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания, помещениях рынков, в нестационарных торговых объектах;

7) в помещениях социальных служб;

8) в помещениях, занятых органами государственной власти, органами местного самоуправления;

9) на рабочих местах и в рабочих зонах, организованных в помещениях;

10) в лифтах и помещениях общего пользования многоквартирных домов;

11) на детских площадках и в границах территорий, занятых пляжами;

12) на пассажирских платформах, используемых исключительно для посадки в поезда, высадки из поездов пассажиров при их перевозках в пригородном сообщении;

13) на автозаправочных станциях.

При этом в части 2 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ *предусмотрены исключения из установленных ограничений*, а именно на основании решения собственника имущества или иного лица, уполномоченного на то собственником имущества, допускается курение табака:

1) в специально выделенных местах на открытом воздухе или в изолированных помещениях, которые оборудованы системами вентиляции и организованы на судах, находящихся в дальнем плавании, при оказании услуг по перевозкам пассажиров;

2) в специально выделенных местах на открытом воздухе или в изолированных помещениях общего пользования многоквартирных домов, которые оборудованы системами вентиляции.

3) в специально выделенных изолированных помещениях, которые оборудованы системами вентиляции и организованы в аэропортах в зонах, предназначенных для нахождения зарегистрированных на рейс пассажиров после проведения предполетного досмотра, и зонах, предназначенных для пассажиров, следующих транзитом, таким образом, чтобы была исключена возможность наблюдения за курением табака из других помещений.

Согласно части 6 указанной статьи органы государственной власти субъектов Российской Федерации *вправе устанавливать дополнительные ограничения курения табака* в отдельных общественных местах и в помещениях.

Законопроектом в целях предотвращения воздействия окружающего табачного дыма на здоровье человека на территории Пермского края дополнительно к ограничениям курения табака, установленным в статье 12 Федерального закона № 15-ФЗ (за исключением случаев, установленных частью 2 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ), *предлагается ввести запрет на курение табака*:

1) на расстоянии менее пяти метров от входов в помещения, занимаемые государственными органами, органами местного самоуправления.

Согласно п. 8 ч. 1 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ запрещается курение табака в помещениях, занятых органами государственной власти, органами местного самоуправления;

2) на расстоянии менее пяти метров от входов в помещения,

предназначенные для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания.

Согласно п. 6 ч. 1 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ запрещается курение табака в помещениях, предназначенных для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания, помещениях рынков, в нестационарных торговых объектах;

3) на остановках общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, а также на расстоянии менее пяти метров от них.

Согласно пунктам 4, 12 части 1 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ запрещается курение табака:

на всех видах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения (в том числе на судах при перевозках пассажиров по внутригородским и пригородным маршрутам), в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пятнадцать метров от входов в помещения железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, станций метрополитенов, а также на станциях метрополитенов, в помещениях железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, предназначенных для оказания услуг по перевозкам пассажиров;

на пассажирских платформах, используемых исключительно для посадки в поезда, высадки из поездов пассажиров при их перевозках в пригородном сообщении;

4) в подземных и крытых надземных пешеходных переходах;

5) в местах проведения культурно-массовых, зрелищно-развлекательных, спортивных, физкультурно-оздоровительных и иных массовых мероприятий, под которыми понимаются массовые мероприятия, проводимые в общественных местах (на улицах, площадях, в парках, скверах, у водоемов и на других территориях, специально не предназначенных для этого), определенные таковыми муниципальными правовыми актами органов местного самоуправления Пермского края, в которых установлены дата, время и границы мест проведения таких мероприятий, во время их проведения;

6) в зонах рекреационного назначения, в том числе в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

3. В настоящее время ряд субъектов Российской Федерации воспользовались правом устанавливать дополнительные ограничения курения табака в отдельных общественных местах и в помещениях. В Санкт-Петербурге, Удмуртской Республике, Алтайском, Камчатском, Красноярском, Хабаровском краях, Белгородской, Волгоградской, Воронежской, Ивановской, Кемеровской, Костромской, Курганской, Ленинградской, Орловской, Оренбургской, Сахалинской, Самарской, Тульской областях и Еврейской АО указанные

ограничения установлены на законодательном уровне. В Чувашской Республике действует постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 13.04.2016 № 108 «Об установлении дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах и в помещениях».

При этом в регионах складывается разнородная нормотворческая практика регулирования данного вопроса (различается круг общественных мест и помещений, в которых запрещается курение табака на территории того или иного субъекта РФ).

Так, закон, идентичный рассматриваемому законопроекту, принят в *Удмуртской Республике*¹.

Законом *Санкт-Петербурга* от 19.02.2014 № 46-13 «Об охране здоровья граждан в Санкт-Петербурге от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» в дополнение к мерам по запрету курения табака, установленным федеральным законодательством, запрещается курение табака *в помещениях вспомогательного использования коммунальных квартир и общежитий*.

Согласно Закону *Камчатского края* от 24.12.2019 № 421 «Об установлении дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Камчатского края» запрещается на территории края курение табака *в скверах и парках, имеющих ограждение, а также в крытых надземных пешеходных переходах*.

Законом *Оренбургской области* от 03.07.2015 № 3307/907-V-ОЗ «Об установлении дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Оренбургской области» запрещено курение табака *в местах на открытом воздухе на остановках общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, а также на расстоянии менее чем пятнадцать метров от них*.

Согласно Областному закону *Ленинградской области* от 06.04.2020 № 41-оз «Об установлении дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области и о внесении изменений в Областной закон «Об административных правонарушениях» запрещается на территории Ленинградской области курение табака в следующих общественных местах:

1) на остановочных пунктах движения общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения и в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пять метров от них (за исключением общественных мест, запрет курения табака в которых установлен Федеральным законом № 15-ФЗ);

¹ Закон Удмуртской Республики от 08.04.2019 № 13-РЗ «Об установлении дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Удмуртской Республики и о внесении изменений в Закон Удмуртской Республики «Об установлении административной ответственности за отдельные виды правонарушений».

2) в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пять метров от входов в помещения, предназначенные для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания;

3) в местах на открытом воздухе на расстоянии менее чем пять метров от входов в помещения, занятые органами государственной власти, государственными органами, органами местного самоуправления;

4) в парках и скверах.

Также в некоторых региональных законах предусмотрена **норма о размещении знака о запрете курения** (согласно части 5 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ для обозначения территорий, зданий и объектов, где курение табака запрещено, соответственно размещается знак о запрете курения, требования к которому и к порядку размещения которого устанавливаются уполномоченным Правительством Российской Федерации федеральным органом исполнительной власти).

4. В законопроекте предусматривается дополнение главы VII Закона Пермского края от 06.04.2015 № 460-ПК «Об административных правонарушениях в Пермском крае» (далее – Закон № 460-ПК) новой статьей 7.10, согласно которой нарушение установленных законом Пермского края дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Пермского края влечет наложение административного штрафа на граждан в размере одной тысячи рублей.

Относительно данной части законопроекта следует отметить, что согласно статье 23 Федерального закона № 15-ФЗ за нарушение законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака устанавливается дисциплинарная, гражданско-правовая, административная ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

При этом в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) предусмотрены нормы об административной ответственности **за нарушение запретов и требований, установленных Федеральным законом № 15-ФЗ**, в частности статья 6.24 «Нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах».

Согласно части 1 статьи 6.24 КоАП РФ нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах, за исключением случаев, предусмотренных частью 2 настоящей статьи, - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от пятисот до одной тысячи пятисот рублей.

В соответствии с частью 2 указанной статьи нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на детских площадках - влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от двух тысяч до трех тысяч рублей.

Согласно п. 1 ч. 1 ст. 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской

Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления.

Соответственно за нарушение установленных в субъектах Российской Федерации дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах и в помещениях административная ответственность установлена **региональными законами об административных правонарушениях**.

При этом в ряде субъектов Российской Федерации (Санкт-Петербург, Алтайский, Красноярский, Хабаровский края, Белгородская, Ленинградская, Оренбургская области) за нарушение дополнительных ограничений курения табака установлены штрафные санкции, аналогичные административному штрафу, предусмотренному частью 1 статьи 6.24 КоАП РФ за нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах, - в размере от 500 до 1 500 рублей.

Самые незначительные суммы штрафа предусмотрены законом Ивановской области (в размере 300 рублей, за повторное правонарушение – 500 рублей), максимальные штрафные санкции за данное правонарушение налагаются в Костромской области – от 2 000 до 4 000 рублей.

С учетом вышеизложенного в качестве предложения **отметим целесообразность** установления размера административного штрафа за нарушение дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах и в помещениях по аналогии с санкцией части 1 статьи 6.24 КоАП РФ **в диапазоне от 500 до 1 500 рублей**, целесообразно также предусмотреть повышенный размер штрафа за аналогичное правонарушение, совершенное повторно в течение года.

Анализ положений законопроекта выявил следующие **проблемные моменты**.

1. По нашему мнению, недостаточно определено сформулирована норма законопроекта, ограничивающая курение табака **в зонах рекреационного назначения**, в том числе в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Следует отметить, что согласно части 11 статьи 35 Градостроительного кодекса Российской Федерации в состав зон рекреационного назначения могут включаться зоны в границах территорий, занятых городскими лесами, скверами, парками, городскими садами, прудами, озерами, водохранилищами, пляжами, береговыми полосами водных объектов общего пользования, а также в границах иных территорий, используемых и предназначенных для отдыха, туризма, занятий физической культурой и спортом.

Таким образом, указанная норма в законопроекте допускает неоднозначное

толкование, предусматривает неопределенный круг территорий рекреационного назначения, и это может повлечь разную правоприменительную практику. В этой связи полагаем, что соблюдение гражданами указанного запрета на курение в зонах рекреационного назначения **проблематично**.

Кроме того, запрет на курение табака на территориях, предназначенных для оказания услуг в области физической культуры и спорта, и в границах территорий, занятых пляжами, уже установлен пунктами 1 и 11 части 1 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ.

Отметим следующие варианты установления подобного запрета на курение в законодательстве других регионов: в Красноярском и Алтайском краях, Ивановской, Сахалинской, Тульской областях запрещено курение табака в парках, скверах, набережных (за исключением специально выделенных мест для курения на открытом воздухе); в Камчатском крае - в скверах и парках, имеющих ограждение.

2. Согласно законопроекту составление протоколов об административных правонарушениях по новой статье 7.10 Закона № 460-ПК предлагается отнести к компетенции должностных лиц **органов местного самоуправления**, а также должностных лиц **органов внутренних дел (полиции)** в случае, если передача этих полномочий предусматривается соглашением между федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел (далее – МВД России), и Правительством Пермского края.

Следует отметить, что в настоящее время должностные лица органов внутренних дел (полиции) составляют протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных только двумя статьями Закона № 460-ПК² в рамках соглашения, заключенного между Правительством Пермского края и МВД России. Расширение полномочий полиции возможно в случае внесения изменений в указанное соглашение и увеличения финансирования, выделяемого из краевого бюджета на эти цели.

Кроме того, отмечается проблема недостаточной эффективности работы органов местного самоуправления по составлению протоколов об административных правонарушениях в рамках компетенции, установленной Законом № 460-ПК. Так, за 2019 год должностными лицами органов местного самоуправления было составлено 12 517 протоколов об административных правонарушениях, в том числе 7 784 протокола (62,19%) составлено органами местного самоуправления г. Перми. В некоторых муниципалитетах работа по составлению протоколов в прошедшем году практически не осуществлялась (Большесосновский муниципальный район - не составлено ни одного протокола, г.Оханск – 6 протоколов, Красновишерский район – 5, Уинский район – 3)³.

В этой связи считаем целесообразным решение Правительством Пермского

² Статья 7.2 «Нарушение тишины и покоя граждан в ночное время», статья 7.6. «Нарушение установленного органами местного самоуправления порядка обеспечения безопасности при организации и проведении культурных и досуговых мероприятий».

³ По данным отчета об использовании бюджетных средств на выполнение государственных полномочий по составлению протоколов об административных правонарушениях за 2019 год (форма № Г-37).

края с МВД России вопроса о передаче полномочий по составлению протоколов за данное правонарушение органам внутренних дел (полиции), при этом для передачи государственного полномочия необходимо его закрепление за органами государственной власти Пермского края, в частности за должностными лицами Министерства территориальной безопасности Пермского края в части 8 статьи 12.6 Закона № 460-ПК.

В целом считаем, что принятие законопроекта **актуально** и повлечет **благоприятные социально-экономические последствия**, связанные с усилением на территории Пермского края мер по охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма. Вместе с тем указываем на необходимость устранения обозначенных в настоящей аналитической записке проблемных моментов, которые на практике, по нашему мнению, будут препятствовать эффективной реализации закона.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 1 класса

М.Ю.Кужельная