



РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

Юридический (почтовый) адрес:
Суворовский пр., д. 67, Санкт-Петербург, 191311

Фактический адрес:
пл. Растрелли, д. 2, лит. А, Санкт-Петербург
Тел. (812) 630-21-85 E-mail: mail@lenoblzaks.ru

Председателю
постоянной комиссии
по здравоохранению

А.Е. Петрову

10.12.2019 № 6482-1/19-22-0-6

На № _____ от _____

Заключение

на проект областного закона «Об установлении дополнительных
ограничений курения табака в отдельных общественных местах на
территории Ленинградской области»

Внесен депутатом Законодательного собрания Ленинградской области
О.П. Зеваковым

Первое чтение

Рассмотрев проект областного закона «Об установлении дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области» (далее – законопроект), правовое управление отмечает, что он внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и концептуально не противоречит действующему федеральному законодательству.

Отношения, возникающие в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, регулируются Федеральным законом от 23 февраля 2013 года № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ).

В статье 12 указанного федерального закона для предотвращения воздействия окружающего табачного дыма на здоровье человека установлен запрет курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах.

В соответствии с частью 6 названной статьи Федерального закона № 15-ФЗ органы государственной власти субъектов Российской Федерации

вправе устанавливать дополнительные ограничения курения табака в отдельных общественных местах и в помещениях.

В целях реализации указанного полномочия разработан представленный законопроект.

Следует отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации приняты законодательные акты, устанавливающие дополнительные ограничения курения табака в отдельных общественных местах и в помещениях. При этом правовое регулирование указанного вопроса осуществляется по-разному: как отдельными (самостоятельными) законодательными актами, так и законодательными актами, регулирующими отдельные вопросы в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, или подзаконными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Представленный законопроект в целях предотвращения воздействия окружающего табачного дыма на здоровье человека дополнительно к установленному Федеральным законом № 15-ФЗ запрету курения табака устанавливает запрет курения табака в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области (см. статью 2), а именно:

- 1) на остановочных пунктах общественного транспорта (транспорта общего пользования) городского и пригородного сообщения, а также на расстоянии менее пяти метров от них;
- 2) на расстоянии менее пяти метров от входов в помещения, предназначенные для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания;
- 3) на расстоянии менее пяти метров от входов в помещения, занимаемые государственными органами, органами местного самоуправления;
- 4) в парках и скверах.

Кроме того, статьей 3 законопроекта предусматривается административная ответственность за нарушение установленных дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области.

Оценивая содержание законопроекта, отмечаем следующее.

Как следует из части 6 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ, органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные ограничения курения табака в отдельных общественных местах и в помещениях.

Законопроектом в статье 2 предлагается предусмотреть запрет курения табака только в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области.

При этом к общественным местам, в которых запрещается курение табака, наряду с остановочными пунктами общественного транспорта,

парками и скверами (конкретными понятиями, используемыми в федеральном законодательстве), разработчиком законопроекта предлагается отнести также «расстояние менее пяти метров» от указанных остановочных пунктов, от входов в помещения, предназначенные для предоставления бытовых услуг, услуг торговли, общественного питания, от входов в помещения, занимаемые государственными органами, органами местного самоуправления.

Вместе с тем предложенное законопроектом определение общественного места как «расстояние» представляется некорректным. Предлагаем использовать формулировку, аналогичную используемой в пункте 4 части 1 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ - «места на открытом воздухе на расстоянии менее пяти метров от...».

Одновременно обращаем внимание, что в соответствии с федеральным законодательством к остановочным пунктам общественного транспорта относятся также станции метрополитена (см., например, приказ Минэкономразвития России от 9 января 2018 года № 10 «Об утверждении Требований к описанию и отображению в документах территориального планирования объектов федерального значения, объектов регионального значения, объектов местного значения и о признании утратившим силу приказа Минэкономразвития России от 7 декабря 2016 г. № 793»), запрет курения на которых установлен пунктом 4 части 1 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ, за нарушение которого административная ответственность наступает по статье 6.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. Например, станция метрополитена «Девяткино» находится во Всеволожском районе Ленинградской области.

В связи с этим предлагаем скорректировать положения статьи 2 законопроекта, в том числе с целью исключения возможного вторжения в компетенцию федерального законодателя.

Кроме того, рассматривая предложенную редакцию абзаца первого статьи 2 законопроекта («для предотвращения воздействия окружающего табачного дыма на здоровье человека на территории Ленинградской области дополнительно к ограничениям курения табака, установленным Федеральным законом «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака», запрещается курение табака (за исключением случаев, установленных частью 2 статьи 12 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»))), отмечаем следующее.

В части 2 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ устанавливаются случаи, когда допускается курение табака.

Так, 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.

Таким образом, федеральный законодатель определил **исключения для запрета, установленного Федеральным законом № 15-ФЗ.**

В связи с этим слова «(за исключением случаев, установленных частью 2 статьи 12 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»)» в абзаце первом статьи 2 законопроекта полагаем необходимым исключить.

Рассматривая статью 3 законопроекта, предусматривающую внесение изменений в областной закон от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях» (далее – областной закон № 47-оз) в части установления административной ответственности за нарушение установленных дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области и определения должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы и рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных проектируемой статьей 2.12, отмечаем следующее.

В силу пункта 1 части 1 статьи 1.3¹ Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях 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.

В связи с этим установление административной ответственности за нарушение дополнительных ограничений курения табака, установленных нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации в рамках предоставленных им федеральным законодателем полномочий, представляется целесообразным и оправданным. И в ряде субъектов Российской Федерации (Алтайский край, Воронежская область, Ивановская область, Курганская область и другие) административная ответственность установлена.

Вместе с тем полагаем возможным обратить внимание на позицию Верховного Суда Российской Федерации по вопросу нормотворческих полномочий субъекта Российской Федерации в сфере административной ответственности, неоднократно им выраженную при рассмотрении дел о признании недействующими положений региональных законодательных

актов, устанавливающих административную ответственность, в том числе за нарушение дополнительных ограничений, установленных субъектами Российской Федерации.

Согласно указанной позиции законодатель субъекта Российской Федерации, устанавливая административную ответственность за те или иные административные правонарушения, не вправе вторгаться в сферы общественных отношений, регулирование которых составляет предмет ведения Российской Федерации, а также предмет совместного ведения при наличии по данному вопросу федерального регулирования, то есть субъект Российской Федерации обладает ограниченными полномочиями по правовому регулированию в сфере административной ответственности, которая может быть установлена региональным законодателем лишь в той части, в какой спорные правоотношения урегулированы нормами законодательства субъекта Российской Федерации или муниципальными правовыми актами.

Так, например, в Определении Верховного Суда Российской Федерации от 16 апреля 2014 года № 77-АПГ14-2 по делу об установлении законодателем субъекта Российской Федерации административной ответственности за нарушение установленных законом субъекта Российской Федерации дополнительных ограничений времени, условий и мест розничной продажи алкогольной продукции указано, что, поскольку региональным законодателем предусмотрена административная ответственность в сфере оборота алкогольной продукции, то есть в сфере общественных отношений, регламентированных Федеральным законом от 22 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании оборота производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции», который не наделяет субъекты Российской Федерации правом устанавливать в названной сфере административную ответственность, то субъект Российской Федерации, установив такую ответственность, вышел за пределы предоставленной ему компетенции.

Проектируемой статьей 2.12 областного закона № 47-оз устанавливается административная ответственность в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака, то есть в сфере общественных отношений, регламентированных Федеральным законом № 15-ФЗ, который также не наделяет субъекты Российской Федерации правом устанавливать в названной сфере правового регулирования административную ответственность, так как в соответствии со статьей 23 указанного федерального закона 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.**

Таким образом, установление административной ответственности за нарушение дополнительных ограничений курения табака, установленных областным законом, может быть с учетом сложившейся судебной практики поставлено под сомнение и расценено как превышение региональным законодателем предоставленной ему компетенции.

Вместе с тем следует отметить, что статьей 6.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность за нарушение **установленного федеральным законом запрета** курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах.

В связи с этим установление административной ответственности за нарушение **установленного областным законом запрета** курения табака **исключает возможность привлечения к административной ответственности по статье 6.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.**

В случае установления административной ответственности в статье 2.12 областного закона № 47-оз предлагаем скорректировать предложенную редакцию диспозиции указанной статьи, предусмотрев административную ответственность за нарушение установленных **областным законом** дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области или за нарушение установленного областным законом запрета курения табака в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области.

Кроме того, с учетом изложенного выше предлагаем в проектируемой статье 2.12 областного закона № 47-оз слова «, если указанные действия не содержат состава административных правонарушений, предусмотренного статьей 6.24 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях,» исключить как излишнее уточнение.

Следует отметить, что, поскольку законопроектом полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях наделяются должностные лица органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области, то, на его реализацию, возможно, потребуется выделение дополнительных средств из областного бюджета Ленинградской области. В связи с этим обращаем внимание на положения части 3 статьи 31 Устава Ленинградской области, согласно которым проекты областных законов, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств областного бюджета, рассматриваются Законодательным собранием Ленинградской области по представлению Губернатора Ленинградской области либо при наличии заключения Губернатора Ленинградской области.

К законопроекту имеются также замечания юридико-технического характера.

С учетом сложившейся в Ленинградской области практики оформления законопроектов, устанавливающих новое правовое регулирование и

одновременно предусматривающих внесение изменений в иные областные законы, предлагаем скорректировать наименование законопроекта (в том числе в приложенных к нему документах) следующим образом: «Об установлении дополнительных ограничений курения табака в отдельных общественных местах на территории Ленинградской области и о внесении изменений в областной закон «Об административных правонарушениях».

В статье 3 законопроекта цифры «2.11» следует заменить цифрами «2.11,», а цифры «2.12» - цифрами «2.12,».

С учетом положений пункта 39 Методических рекомендаций по юридико-техническому оформлению законопроектов, утвержденных Регламентом Законодательного собрания Ленинградской области, согласно которым при дополнении областного закона статьей, находящейся на стыке глав, указывается точное месторасположение дополняемой статьи со ссылкой на соответствующую главу, необходимо указать, что статьей 2.12 дополняется глава 2 областного закона № 47-оз.

Оценивая структуру законопроекта, предлагаем ее скорректировать следующим образом.

Принимая во внимание используемые в законопроекте понятия предлагаем законопроект после статьи 1 дополнить статьей о понятиях, используемых в областном законе, согласно которой они применяются в значениях, определенных Федеральным законом № 15-ФЗ и иными федеральными законами.

Учитывая положения статьи 3 законопроекта, предусматривающей внесение изменений в областной закон № 47-оз, предлагаем законопроект перед указанной статьей дополнить статьей «Административная ответственность за нарушение положений настоящего областного закона», согласно которой нарушение положений настоящего областного закона влечет административную ответственность в соответствии с областным законом от 2 июля 2003 года № 47-оз «Об административных правонарушениях».

Дополнительно сообщаем, что представленный законопроект направлен в комитет экономического развития и инвестиционной деятельности Ленинградской области для проведения в соответствии с областным законом от 16 февраля 2015 года № 5-оз «О проведении оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов Ленинградской области и экспертизы нормативных правовых актов Ленинградской области» оценки регулирующего воздействия, срок проведения которой согласно части 4 статьи 2 указанного областного закона не может превышать 45 календарных дней со дня поступления проекта областного закона в уполномоченный орган.

В соответствии со статьей 44 Регламента Законодательного собрания Ленинградской области профильная постоянная комиссия рассматривает заключение об оценке регулирующего воздействия проекта с участием инициатора, внесшего соответствующий проект областного закона, и

представителя уполномоченного Правительством Ленинградской области органа исполнительной власти Ленинградской области.

Замечания, изложенные в настоящем заключении, не препятствуют принятию законопроекта в первом чтении.

Кроме того, законопроект и представленные одновременно с ним документы нуждаются в редакторской правке.

Первый заместитель руководителя
аппарата Законодательного собрания
Ленинградской области –
начальник правового управления



Д.В. Малкин