

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ЛЕНИНГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРАВОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ

191311, Санкт-Петербург, Суворовский пр., 67,
тел 274-85-18, факс 274-85-39

16.12.2015 № 6892-1/15-22-0-1

На № _____ от _____

Председателю
постоянной комиссии
по здравоохранению
и социальной политике
А.Е.Петрову

Заключение

на проект федерального закона «О внесении изменений в часть 2 статьи 12
Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия
окружающего табачного дыма и последствий потребления табака»
Вносит депутат Законодательного собрания Ленинградской области
В.С. Петров

Исследовав проект федерального закона «О внесении изменений в часть 2 статьи 12 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее - законопроект), направленный депутатом Законодательного собрания Ленинградской области В.С. Петровым в Законодательное собрание Ленинградской области для рассмотрения и принятия решения о целесообразности внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, правовое управление отмечает следующее.

Законопроект внесен с соблюдением требований Регламента Законодательного собрания Ленинградской области и Регламента Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Законопроектом предлагается внести изменения в статью 12 Федерального закона от 23.02.2013 № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Федеральный закон № 15-ФЗ), разрешив на основании решения собственника или иного лица, уполномоченного на то собственником имущества, курение табака в специально выделенных местах на открытом воздухе или в изолированных помещениях, которые оборудованы системами вентиляции, предназначенных для различных целей (оказания медицинских, реабилитационных и санаторно-курортных услуг; для предоставления жилищных и гостиничных услуг, услуг по временному размещению и (или) обеспечению временного проживания; для

предоставления услуг общественного питания; в помещениях, занятых органами государственной власти, органами местного самоуправления).

В отношении разрешения курения табака в специально выделенных местах на открытом воздухе, предназначенных для предоставления услуг общественного питания, отмечаем, что в Федеральном законе № 15-ФЗ существует запрет на курение только в помещениях, предназначенных для предоставления услуг общественного питания. Прямой запрет на курение в специально выделенных местах на открытом воздухе (террасах) отсутствует.

Согласно пункту 6 части 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. Применительно к деятельности по оказанию услуг общественного питания запрет, установленный Федеральным законом № 15-ФЗ, касается не объектов (пунктов) общественного питания в целом (кафе, ресторанов и пр.), а только их конкретных составляющих - помещений.

По мнению Минпромторга России, изложенному в письме от 08.07.2014 № ЕВ-10160/08, расширительное толкование положений Федерального закона № 15-ФЗ недопустимо. В целях правоприменения необходимо руководствоваться буквальным смыслом норм Федерального закона № 15-ФЗ в системном толковании с нормами специального законодательства, определяющими значение тех или иных определений и понятий.

Согласно пункту 6 статьи 2 Федерального закона от 28.12.2009 № 381-ФЗ «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» (далее - Закон № 381-ФЗ) нестационарный торговый объект - это торговый объект, представляющий собой временное сооружение или временную конструкцию, не связанный прочно с земельным участком вне зависимости от наличия или отсутствия подключения (технологического присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения, в том числе передвижное сооружение.

Нестационарные торговые объекты предназначены для осуществления торговой деятельности - вида предпринимательской деятельности, связанной с приобретением и продажей товаров (пункт 1 статьи 2 Закона № 381-ФЗ). Деятельность по оказанию услуг общественного питания не является торговой деятельностью. Следовательно, временные сооружения, конструкции, используемые в качестве объектов общественного питания или их частей, не могут быть признаны нестационарными торговыми объектами с точки зрения Федерального закона № 381-ФЗ.

Согласно подпункту 14 пункта 2 статьи 2 Федерального закона от 30.12.2009 № 384-ФЗ «Технический регламент о безопасности зданий и сооружений» помещение - это часть объема здания или сооружения, имеющая определенное назначение и ограниченная строительными конструкциями.

Здания и сооружения являются объектами капитального строительства (подпункт 10 статьи 1 Градостроительного кодекса РФ). Следовательно,

помещением в смысле действующего законодательства признается только часть объекта капитального строительства, то есть объекта недвижимости.

В соответствии с Требованиями к проведению оценки безопасности эксплуатации производственных зданий и сооружений поднадзорных промышленных производств и объектов (обследования строительных конструкций специализированными организациями) РД 22-01-97, к конструкциям строительным относятся элементы здания или сооружения, выполняющие несущие, ограждающие либо совмещенные (несущие и ограждающие) функции.

В связи с изложенным, по мнению Минпромторга России, легковозводимые временные террасы, веранды, выносные столики, расположенные на территории, непосредственно примыкающей к зданию или сооружению, в помещениях которого располагается пункт общественного питания, а также летние веранды предприятий общественного питания, расположенные на крышах зданий, иных открытых площадках зданий и сооружений, не огороженные строительными конструкциями, **не могут расцениваться ни как часть помещений организаций общественного питания, ни как нестационарные торговые объекты.**

Между тем, обращаем внимание, что в письме Роспотребнадзора от 18.06.2014 № 01/6906-14-25 изложена позиция, противоположная мнению Минпромторга России. В данном письме Роспотребнадзор указал, что если оказание услуг общественного питания осуществляется вне здания и одновременно с этим место (площадка), предназначенное для оказания таких услуг, имеет надземную часть, представляющую собой какую-либо искусственно возведенную плоскость (пол, настил и т.п.) и (или) навес, либо любой вид ограждения, включая декоративное, то такое место оказания услуг общественного питания **считается расположенным в помещении, предназначенном для предоставления услуг общественного питания (например, веранды, шатры, палатки, балконы и т.п.), и на него распространяются установленные законодательством запреты на курение.** Кроме того, по мнению Роспотребнадзора, временное сооружение или временная конструкция в любом случае являются «нестационарным торговым объектом», поскольку при оказании услуг общественного питания реализуется товар, представляющий собой готовые блюда, напитки и др. В таком случае на нестационарные объекты общественного питания будет распространять запрет, установленный пунктом 6 части 1 статьи 12 Федерального закона № 15-ФЗ.

На основании изложенного, в позициях органов власти существуют противоречия по вопросу наличия запрета курения табака в «специально выделенных местах на открытом воздухе», предназначенных для предоставления услуг общественного питания.

Обращаем внимание на то, что в июле 2014 года в Государственную Думу Федерального собрания РФ депутатами С.М. Мироновым, М.В. Емельяновым, Д.Е. Горовцовым, А.Д. Крутовым, М.И. Сердюком, А.Г. Тарнавским, Д.В. Ушаковым был внесен проект федерального закона «О

внесении изменений в статью 12 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – законопроект № 558226-6). Указанным законопроектом предусматривалось внесение изменений в Федеральный закон № 15-ФЗ, согласно которым собственникам помещений, предназначенных для предоставления услуг общественного питания, или иным уполномоченным на то лицам, предоставлялось право допускать курение табака на расположенных на открытом воздухе террасах, прилегающих к указанным помещениям.

Постановлением Государственной Думы Федерального собрания РФ от 23.09.2015 № 7267-6 ГД законопроект № 558226-6 отклонен. Отмечаем, что в заключении ответственного Комитета по охране здоровья Государственной Думы Федерального собрания РФ отмечалось, что в Федеральном законе № 15-ФЗ есть запрет на курение только в помещениях, предназначенных для предоставления услуг общественного питания; запрет на курение на террасах, расположенных на открытом воздухе, отсутствует. Таким образом, по мнению ответственного Комитета Государственной Думы Федерального собрания РФ предлагаемая в законопроекте № 558226-6 норма являлась избыточной.

Анализ судебной практики свидетельствует о том, что суды исходят из того, что примыкающие к помещениям ресторанов временные открытые террасы, не огороженные строительными конструкциями, не относятся к помещениям общественного питания. Кроме того, суды не расценивают террасы как нестационарные торговые объекты, поскольку такие объекты не предназначены для осуществления торговой деятельности - отдельного вида предпринимательской деятельности, в то время как кафе и рестораны осуществляют деятельность по оказанию услуг общественного питания. В частности, в Постановлении Тринадцатого арбитражного апелляционного суда от 17.02.2015 № 13АП-30935/2014 по делу № А56-52122/2014 отклонены доводы о том, что временная летняя терраса является помещением, как основанные на неверном толковании норм материального права.

На основании изложенного, вопрос закрепления в абзаце 4 статьи 1 законопроекта разрешения курения табака «в специально выделенных местах на открытом воздухе, предназначенных для предоставления услуг общественного питания», относится к категории вопросов целесообразности и требует дополнительного обсуждения.

Полагаем целесообразным дополнить пояснительную записку к законопроекту обоснованием необходимости разрешения курения табака в «специально выделенных местах на открытом воздухе, предназначенных для услуг общественного питания».

Дополнительно для сведения сообщаем, что ранее в Государственную Думу Федерального собрания РФ вносились аналогичные законопроекты. Так, депутатом С.В. Ивановым 04.06.2015 в Государственную Думу Федерального собрания РФ был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «Об охране здоровья

граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – законопроект № 539608-6), которым собственнику имущества или иному лицу, уполномоченному на то собственником имущества предоставлялось право разрешать курение табака в изолированных помещениях, которые оборудованы системами вентиляции в помещениях железнодорожных вокзалов, автовокзалов, аэропортов, морских портов, речных портов, предназначенных для оказания услуг по перевозкам пассажиров.

Вместе с тем, ответственный Комитет Государственной Думы по охране здоровья не поддержал принятие законопроекта № 539608-6. В частности, в заключении данного Комитета отмечалось, что запрет направлен на минимизацию вредного влияния окружающего табачного дыма на граждан (так называемого «пассивного курения»). Концепция же законопроекта 539608-6 противоречит основным принципам охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака. Кроме того, Федеральный закон № 15-ФЗ в полном объеме вступил в силу с 1 июня 2014 года и практика его применения в части закрытия существовавших до этого изолированных помещений для курения табака еще не сформировалась, в связи с чем внесение указанных изменений Комитету Государственной Думы по охране здоровья представляется преждевременным. Решение о необходимости изменения норм Федерального закона № 15-ФЗ и возврате изолированных помещений для курения табака может быть принято на основании объективного анализа практики реализации Федерального закона № 15-ФЗ. Законопроект № 539608-6 снят с рассмотрения в связи с отзывом автором 21.09.2015.

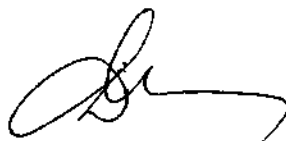
К рассматриваемому в настоящем заключении законопроекту имеются замечания юридико-технического характера:

1. Наименование законопроекта рекомендуем изложить в следующей редакции: «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака».

2. В статье 2 законопроекта слова «через 10 дней после дня» следует заменить словами «по истечении 10 дней со дня».

Законопроект и приложения к нему нуждаются в редакторской правке.

Начальник
правового управления



Д.В. Малкин