

УДК 316.77

DOI: 10.17748/2075-9908.2015.7.4.072-076

ЖЕЛОНКИНА Екатерина Алексеевна,
кандидат юридических наук

ZHELONKINA Ekaterina Alekseevna,
Candidate of Jurisprudence,

**«АНТИТАБАЧНЫЙ» ЗАКОН В ДЕЙСТВИИ:
ОБЗОР ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ
ПРАКТИКИ**

**«ANTI-SMOKING» LAW IN ACTION: REVIEW
OF LAW ENFORCEMENT PRACTICES**

В статье анализируется первый опыт привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства в сфере охраны здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака. Рассматриваемые в статье административные правонарушения относятся к компетенции органов внутренних дел (полиции). Представлены информационно-аналитические сведения, характеризующие правоприменительную практику по таким составам, как: вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака; нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах (совершенное в общественных местах); распространение табачной продукции или табачных изделий среди населения бесплатно, в том числе в виде подарков; оптовая или розничная продажа насвая. Обозначены основные направления повышения эффективности мер административно-правового воздействия за нарушения антитабачного законодательства. Статья может быть использована в практической деятельности сотрудников служб и подразделений полиции при применении мер административно-правового воздействия с целью профилактики правонарушений в рассматриваемой сфере с учетом необходимости обеспечения соблюдения прав и свобод граждан при их применении.

This article analyzes the first experience of bringing to administrative responsibility for violation of legislation in the field of public health protection from exposure to environmental tobacco smoke and consequences of tobacco consumption. Administrative offenses considered in this article refer to the competence of the internal affairs authorities (police). The author presents the information and analytical data characterizing the law enforcement practices in such offenses as: involving minors into tobacco use, violation of the law prohibiting tobacco smoking in certain areas indoors and in public places; distribution of tobacco products or tobacco among the population free of charge including in the form of gifts; wholesale or retail sale of nasvai.

The article highlights the ways of increasing the effectiveness of administrative and legal punishments for violation of anti-smoking legislation.

The article can be used in the practice of officers and police units in the application of administrative and legal measures aimed at prevention of offenses in this field, taking into consideration the need to ensure respect for human rights and fundamental freedoms of citizens.

Ключевые слова: административная ответственность; антитабачный закон; борьба с курением; потребление табака; общественное место.

Keywords: administrative responsibility; anti-smoking law; smoking cessation; tobacco use; public place.

С 1 июня 2013 г. вступил в силу Федеральный закон Российской Федерации от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ «Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака» (далее – Закон № 15-ФЗ) [1]. Принятие данного закона является выполнением обязательств по борьбе с курением и снижением смертности из-за употребления табака на международном уровне, а также следствием того, что 11 мая 2008 г. Российская Федерация стала одной из сторон Рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака.

Закон полностью запретил рекламу табака. Введена административная ответственность за нарушение правил продажи табачных изделий, курение в общественных местах, рекламу и спонсорство табака, а также за вовлечение несовершеннолетних в процесс курения. С 1 июня 2014 г. запрещено курение в помещениях, предназначенных для предоставления жилищных услуг, в местах общественного питания и торговли, а продавать табачные изделия можно только в магазинах и павильонах.

Итак, спустя полтора года действия указанного Федерального закона настало время подводить определенные итоги.

Как отметил Президент Российской Федерации Владимир Владимирович Путин на встрече с генеральным директором Всемирной организации здравоохранения Маргарет Чен, в России продолжится борьба с курением. «Мы приняли план по борьбе с табакокурением и его реализуем. За последний год число тех, кто регулярно употребляет табак, курит, у нас уменьшилось на 16–17%. В общем, мы будем и дальше идти по этому пути: аккуратно, так, чтобы не нарушать соответствующие права людей на свой собственный выбор по поводу того, что и как им делать, как жить. Но, безусловно, будем с вами сотрудничать и нуждаемся в ваших методических рекомендациях», - пояснил глава государства [5].

Обсуждали практику применения антитабачного законодательства и в Государственной Думе Российской Федерации. Комитет по охране здоровья провел парламентские слушания на тему: «Анализ реализации Федерального закона «Об охране здоровья граждан от воздействия

окружающего табачного дыма и последствий потребления табака». В дискуссии приняли участие депутаты, члены Совета Федерации, представители федеральных и региональных органов исполнительной власти, руководители научно-исследовательских и лечебных учреждений, коммерческих и некоммерческих предприятий. По оценке первого заместителя председателя Комитета по охране здоровья Николая Федоровича Герасименко, закон действует, что стало особенно заметно после вступления в силу соответствующих поправок в Кодекс об административных правонарушениях и Закон о рекламе. Вместе с тем Н.Ф. Герасименко призвал органы местного самоуправления, мэров городов самостоятельно координировать на местах работу по реализации положений «антитабачного» законодательства. Помощник министра здравоохранения Татьяна Валентиновна Клименко, также признав эффективность запретительных и ценовых мер, призвала активизировать помощь тем, кто решил бросить курить [6].

В результате принятия данного федерального закона в России впервые за постсоветский период снизилось потребление табака. Соответствующие данные были озвучены в ходе слушаний на тему «Годовщина с момента принятия "антитабачного" закона: итоги, риски и перспективы борьбы против табака в Российской Федерации», прошедших в Общественной палате России [7].

При этом в ходе различных обсуждений также отмечалось, что реальный эффект от принятия антитабачных мер станет заметен только спустя несколько лет. В этой связи на первый план выходит выработка четких механизмов реализации правоприменительной практики.

В компетенцию органов внутренних дел включены следующие составы административных правонарушений за нарушение «антитабачного» законодательства: статьи 6.23 и 6.24, части 1 статьи 14.3.1 и части 2 статьи 14.53 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) [2].

По данным ГУОООП МВД России, всего за 9 месяцев (с января по сентябрь) 2014 г. по фактам нарушений требований, установленных нормами Закона № 15-ФЗ (по вышеуказанным статьям КоАП), было выявлено 321 585 фактов нарушения законодательства. Большая часть правонарушений данной группы было совершено в связи с нарушением установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах (ст. 6.24 КоАП).

Так сотрудниками органов внутренних дел было пресечено 319 355 правонарушений, по которым составлено 318 917 протоколов об административных нарушениях, предусмотренных ст. 6.24 КоАП, совершенных в общественных местах. Из них за нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на детских площадках (ч.2. ст. 6.24 КоАП) был составлен 47 291 протокол об административных нарушениях.

За курение в запрещенных местах были наложены штрафные санкции на общую сумму 112 536 тыс. рублей.

Количество выявленных и пресеченных административных правонарушений по ст. 6.23 КоАП РФ – вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака – составило 1 927.

При этом по ч.2. ст. 6.23 КоАП, то есть за те же действия, совершенные родителями или иными законными представителями несовершеннолетнего, было составлено 278 протоколов об административных нарушениях.

Административный штраф был наложен в качестве административного наказания за вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака в 504 случаях, на общую сумму 571 тыс. рублей.

Вовлечение несовершеннолетнего в процесс потребления табака, совершенные их родителями или иными законными представителями, было пресечено в 278 случаях (14,4% от общего количества пресеченных административных правонарушений по ст. 6.23).

По ч. 1 ст. 14.3.1 КоАП РФ – спонсорство табака либо стимулирование продажи табака, табачной продукции или табачных изделий и (или) потребления табака (в части привлечения к административной ответственности за распространение табачной продукции и табачных изделий среди населения бесплатно, в том числе в виде подарков) – в порядке, предусмотренном ч. 1, 2 и п. 12 ч. 5 ст. 28.5 КоАП РФ за отчетный период было составлено всего пять протоколов. Два факта данного правонарушения выявлено на территории Центрального федерального округа и по одному в Сибирском, Поволжском и Южном федеральных округах.

За исследуемый период на всей территории России было выявлено и пресечено 298 случаев продажи насвая (ч.1 ст. 14.53 КоАП РФ).

Исходя из статистических данных ГУ МВД России по Свердловской области, за 11 месяцев 2014 г. сотрудниками территориальных органов МВД России по муниципальным образованиям Свердловской области выявлено 479 административных правонарушений, предусмотренных ст. 6.24 КоАП РФ, из них:

- по ч. 1 – за нарушение установленного федеральным законом запрета курения табака на отдельных территориях, в помещениях и на объектах – 452;

- по ч. 2 – за курение табака на детских площадках – 27.

Также выявлен один факт вовлечения несовершеннолетнего в процесс потребления табака (ст. 6.23 КоАП РФ) и один факт продажи насвая (ч. 2 ст. 14.53 КоАП РФ)

Проведя анализ имеющихся статистических данных о практике привлечения лиц к административной ответственности по искомой группе правонарушений, спустя относительно небольшой промежуток времени действия Закона № 15-ФЗ уже можно сделать определенные выводы.

1. Общий объем выявленных правонарушений по статьям 6.23, 6.24, части 1 статьи 14.3.1 и части 2 статьи 14.53 КоАП РФ составил 321 585 фактов, или примерно 0,5% от общего количества выявленных органами внутренних дел правонарушений (59 448 160 фактов). Для сравнения, объем пресеченных правонарушений по ст. 20.1 КоАП – мелкое хулиганство – за этот же период составил 843 522 факта, а по ст. 20.20 КоАП – потребление (распитие) алкогольной продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ – количество правонарушений составило 2 019 436. В сравнении очевидно, что объем учтенных правонарушений по рассматриваемым статьям довольно мал. В силу того, что данные нормы введены сравнительно недавно, механизм практики по их применению окончательно не отработан.

2. В 90% данных случаев поводами к возбуждению дела об административных правонарушениях согласно ст.28.1. КоАП РФ послужило их непосредственное обнаружение должностными лицами, уполномоченными составлять протоколы. Думается, что нормы работали бы эффективнее, если бы иные граждане и должностные лица, представители органов местного самоуправления, администрация образовательных организаций, организаций общественного питания, транспортных предприятий, рынков и других учреждений заняли бы активную позицию и чаще сообщали о фактах нарушения законодательства в правоохранительные органы.

3. Очевиден региональный фактор совершения административных правонарушений в данной области. Так, например, почти половина фактов реализации насвая от общего количества выявлены на территории Северо-Кавказского федерального округа. Некурительная смесь «насвай» родом из Средней Азии и весьма популярна в Узбекистане, Казахстане, Туркменистане, Кыргызстане, Таджикистане, Афганистане и до недавнего времени употреблялась лишь приезжими мигрантами, которых по причине близкого географического соседства так много на Северном Кавказе. Кроме того, выгода реализации насвая как одурманивающего вещества в регионах с исламскими религиозными традициями, выраженными, в том числе, в запрете употребления алкоголя и порицании табакокурения.

Зато в Северо-Кавказском регионе процент выявленных правонарушений, связанных с вовлечением несовершеннолетних в процесс потребления табака и курением на детских площадках, минимален. Очевидно, что строгие религиозные устои в сфере воспитания детей здесь также играют немаловажную роль.

4. В качестве субъектов административных правонарушений исследуемой группы в большинстве случаев выступали граждане России. Должностные лица привлекались к ответственности за курение в общественных местах, а также за продажу насвая. Количество протоколов, составленных на иностранных граждан и лиц без гражданства, составило 19 354. Юридические лица (по ч.1 ст. 14.3.1 и по ч.2 ст. 14.53) к административной ответственности за исследуемый период не привлекались.

5. Наибольшее количество протоколов об административных правонарушениях было составлено сотрудниками патрульно-постовой службы, участковыми уполномоченными полиции и сотрудниками подразделений по делам несовершеннолетних.

6. Основное наказание, применяемое к нарушителям антитабачного законодательства, как и указано в санкциях рассматриваемых норм, – это административный штраф. По рассматриваемым правонарушениям общая сумма штрафов составила 113 683 тыс. рублей, из которых взыскано примерно половина. 153 предупреждения были вынесены по делам об административных правонарушениях по ст. 6.24 КоАП РФ. Ввиду малозначительности совершенного административного правонарушения устное замечание было объявлено в 27 584 случаях, два из которых – за правонарушения по ч. 2 ст. 14.3.1 КоАП РФ, остальные – за курение в запрещенных местах (ст. 6.24 КоАП РФ). Изъято из оборота предметов совершения правонарушения на сумму 72 тыс. рублей.

Вместе с тем в процессе выявления правонарушений указанной направленности у сотрудников полиции возникают определенные проблемы как организационного, так и правового характера. На решение данных проблем должен быть направлен целый комплекс мероприятий.

В этой связи можно выделить основные направления повышения эффективности мер административно-правового воздействия, направленных на реализацию антитабачного законодательства:

1. Профилактическая работа и просвещение населения о вреде потребления табака и вредном воздействии окружающего табачного дыма, осуществляемая в семье, в процессе воспитания и обучения в образовательных организациях, в медицинских организациях, а также работодателями на рабочих местах.

2. Обеспечение соблюдения запрета на рекламу, стимулирование продажи и спонсорства табака, который должен применяться к любым формам передачи коммерческой информации, рекомендаций или действий и к любым видам вклада в событие или мероприятие с целью, результатом или вероятным результатом прямого либо косвенного стимулирования продажи табачного изделия или употребления табака.

3. Применение современных технических средств документирования административных правонарушений в рассматриваемой области (средств фото-, видеофиксации, централизованной информационной системы «Безопасный город», мобильного приложения «Здесь не курят»).

4. Осуществление надлежащего контроля (надзора) за соблюдением требований, предусмотренных законодательством Российской Федерации в области ограничения потребления табака.

Кроме указанных мер требуется:

1. Выработка научно обоснованных критериев отнесения того или иного места к категории «общественное место».

Выделив отличительные признаки предмета, его содержание и границы, можно предложить следующую дефиницию: «Общественное место – это место общего пользования, публичного общения, пребывания людей вне зависимости от формы его собственности (государственная, муниципальная, частная, общественных объединений) в целях удовлетворения различных жизненных интересов и потребностей, постоянно, временно или эпизодически доступное для нахождения неопределенного круга лиц.

2. Законодательное закрепление как самого определения понятия «общественное место», так и перечня мест, отвечающих присущим для него признакам.

3. Необходимо разъяснение пленума Верховного суда Российской Федерации, касающееся признаков, характеризующих категорию «общественное место».

Решение данных вопросов имеет большое практическое значение, поскольку от правильной квалификации действий правонарушителя зависит законность привлечения лица к административной ответственности.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЕ ССЫЛКИ

1. Об охране здоровья граждан от воздействия окружающего табачного дыма и последствий потребления табака : федер. закон от 23 февраля 2013 г. № 15-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2013. № 8. Ст. 721.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : федер. закон от 20 декабря 2001 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 1 (часть I). Ст. 1.
3. Бредихин И.Д. К дискуссии о понятии и признаках дефиниции «общественное место» в административном законодательстве // Вестник УЮрГУ. – 2011. – № 19 (236). – С. 11–12.
4. Стрельников В.В. Курить или не курить – вот в чем вопрос // Гражданин и право. – 2013. – № 5. – С. 43–47.
5. Роспотребнадзор отмечает День отказа от курения. 20.11.2014 // РИА ФедералПрес. – URL: http://fedpress.ru/news/society/news_society/1416463625-rosпотреbnadzor-otmechaet-den-otkaza-ot-kureniya-antitabachnyi-zakon-prines-uzhe-48-mln (дата обращения 20.01.2015)
6. В Госдуме обсудили практику применения антитабачного законодательства. 03.06.2014 // РИА Российская федерация сегодня. – URL: <http://www.russia-today.ru/new.php?i=958> (дата обращения 20.01.2015)
7. «Антитабачный» закон привел к снижению потребления табака. 04.03.2014 // ИПП Гарант. – URL: <http://www.garant.ru/news/528645/> (дата обращения – 20.01.2015).

REFERENCES

1. Federal'nyj zakon ot 23 fevralja 2013 g. № 15-FZ Ob ohrane zdorov'ja grazhdan ot vozdeystvija okružhajushhego tabachnogo dyma i posledstvij potreblenija tabaka [The Federal Law of February 23, 2013 № 15-FL «On Health Protection from exposure to environmental tobacco smoke and consequences of tobacco consumption»] Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii - Collection of Laws of the Russian Federation, 2013, no 8, p.721 (in Russ.)
2. Kodeks Rossijskoj Federacii ob administrativnyh pravonarushenijah ot 30 dekabrja 2001 g. № 195-FZ [The Offences Code of Russia on December 30, 2001 № 195-FL]. Sobranie zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii - Collection of Laws

- of the Russian Federation. 2001, no 1 (part One), p.1 (in Russ.)
3. *Bredihin I.D.* K diskussii o ponjatii i priznakah definicii «obshhestvennoe mesto» v administrativnom zakonodatel'stve [Discussion on the concept and features of the definition of «public place» in the administrative law]. Vestnik UJurGU - Bulletin SUrSU, 2011, no 19 (236) pp 11-12. (in Russ.)
 4. Strel'nikov V.V. Kurit' ili ne kurit' - vot v chem vopros [Smoke or not to smoke - that is the question]. Grazhdanin i pravo - Citizen and Law? 2013, no 5, pp 43-47. (in Russ.)
 5. CPS marks the day of quitting. Available at: http://fedpress.ru/news/society/news_society/1416463625-rosпотреbnadzor-otmechaet-den-otkaza-ot-kureniya-antitabachnyi-zakon-prines-uzhe-48-mln (Accessed: 20 January 2015).
 6. The State Duma discussed the practice of anti-smoking legislation. Available at: <http://www.russia-today.ru/new.php?i=958> (Accessed: 20 January 2015).
 7. "Anti-smoking" law has led to a reduction in tobacco consumption. Available at: <http://www.garant.ru/news/528645/> (Accessed: 20 January 2015).

Информация об авторе

Желонкина Екатерина Алексеевна, кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, (Уральский юридический институт МВД России).

Екатеринбург, Россия
gelonkinaea@yandex.ru

Получена: 25.04.2015-

Information about the author

Zhelonkina Ekaterina Alekseevna, Candidate of Juridical Sciences, Senior lecturer, Chair of Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Authorities, Ural Law Institute of Ministry of Internal Affairs of Russia,

Ekaterinburg city, Russian Federation
gelonkinaea@yandex.ru

Received: 25.04.2015-