



УДК 351.761



**Андрей Юрьевич ИВАНОВ,**

доцент кафедры административного права  
(кафедры №3) Сибирского юридического  
института ФСКН России (г. Красноярск),  
кандидат философских наук, доцент

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОГРАНИЧЕНИЯ КУРЕНИЯ ТАБАКА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### LEGAL AND ADMINISTRATIVE FRAMEWORK RESTRICTIONS ON SMOKING TOBACCO IN THE RUSSIAN FEDERATION

*В статье изложены результаты анализа отечественного и зарубежного законодательства об ограничении курения табака. Указываются конкретные предложения по совершенствованию административного законодательства в области защиты здоровья населения от последствий потребления табака.*

*The article presents an analysis of domestic and foreign legislation to limit tobacco use. The author formulates some concrete proposals for improving the administrative law to protect public health from the consequences of tobacco consumption.*

**Ключевые слова:** административная ответственность, административные правонарушения, табачная продукция, табачные изделия, ограничение курения, налоговые ставки акцизов, реклама табачной продукции, продажа табачной продукции.

**Keywords:** administrative responsibility, administrative violations, tobacco products, restrictions on smoking, excise tax rates, advertising of tobacco products, sale of tobacco products.

**В** истории можно найти множество примеров активного противодействия развитию такого порока, как курение табака. Различные запреты на употребление табака периодически вводились во многих странах мира. Например, в 1617 г. в Монголии за использование табака император установил смертную казнь, в 1634 г. в России курильщиков отправляли в ссылку, тем же, кто был уличен повторно, грозила смертная казнь, а в 1674 г. смертная казнь была введена для всех курильщиков (через два года запрет был отменен). Яростным противником табака был король Франции Людовик XIV. Запреты на курение вводили практически все религиозные конфессии.<sup>1</sup>

Противодействие курению усилилось и стало более организованным после опубликования Всемирной организацией здравоохранения данных о негативном

воздействии потребления табака (в том числе таких табачных изделий, как снюс, насвай и др.) на здоровье курящего человека и ближайшее его окружение, поскольку никотин и другие опасные вещества, содержащиеся в табачной продукции, наиболее действенно доставляются к рецепторам мозга путем вдыхания, вызывают привыкание как психоактивные вещества. Прием никотина способствует формированию положительных ощущений, а прекращение подачи никотина в организм приводит к неприятным ощущениям. В этом смысле никотин вызывает такой же эффект, как и сильнодействующие наркотики героин и кокаин.<sup>2</sup>

В законодательстве многих стран прямо или косвенно установлены меры защиты населения от воздействия табачно-



го дыма, например ограничения продажи табачной продукции, ответственность за курение в общественных местах, в присутствии несовершеннолетних, беременных женщин и др. 21 мая 2003 г. принята Рамочная конвенция всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака (далее – РКБТ ВОЗ), которую подписали 168 стран. Российская Федерация ратифицировала РКБТ ВОЗ в 2008 г.<sup>3</sup>, и в целях реализации ее положений в 2010 г. была принята Концепция осуществления государственной политики противодействия потреблению табака на 2010–2015 годы<sup>4</sup>.

В России указанной проблеме уделяется значительное внимание, однако радикальных мер по противодействию потреблению табачной продукции не предусмотрено. На федеральном уровне действует Федеральный закон от 10 июля 2001 г. №87-ФЗ «Об ограничении курения табака», определяющий правовые основы ограничения курения табака в целях снижения заболеваемости населения, предусматривается ответственность за курение в неустановленных местах, за нарушение правил продажи и производства табачной продукции, за недобросовестную рекламу потребления табака, что определяется на федеральном и региональном уровне. Согласно ст. 7 закона должна осуществляться пропаганда знаний о вреде курения табака федеральными органами исполнительной власти по здравоохранению, образованию, культуре через средства массовой информации. В целях реализации данных правовых положений общеобразовательные программы и профессиональные образовательные программы должны содержать разделы, касающиеся изучения негативных последствий курения табака на организм человека.

Согласно приказу Министерства здравоохранения и социального развития России помимо общих сведений, подлежащих указанию на продовольственных товарах, до потребителя табачных изделий должна быть доведена дополнитель-

ная информация – каждая упаковка (пачка) табачных изделий должна содержать предупредительные надписи о вреде курения табака (предупредительную основную надпись о вреде курения табака, дополнительную надпись о вреде курения табака и информационную надпись о содержании смолы и никотина в дыме сигареты).<sup>5</sup> Основная и дополнительная надписи о вреде курения табака на упаковке (пачке) табачных изделий должны занимать не менее 4% площади каждой большей стороны упаковки (пачки) табачных изделий. Для сравнения: в соответствии с Китайской конвенцией 2003 г. в Китае предупреждения о вреде курения должны занимать 30% поверхности каждой выпускаемой пачки, а в некоторых странах – и до 50% общей площади пачки (например, в США и Канаде).

Специальные правила продажи табачных изделий в России не предусмотрены, однако Федеральный закон «Об ограничении курения табака» запрещает розничную продажу табачных изделий в организациях здравоохранения, образования, культуры и спорта, а также розничную продажу сигарет с содержанием менее 20 штук в каждой упаковке (пачке), поштучную розничную продажу сигарет и папирос, продажу табачных изделий с использованием автоматов.

Иные требования к табачной продукции утверждены Федеральным законом от 22 декабря 2008 г. №268-ФЗ «Технический регламент на табачную продукцию», положения которого, однако, не согласуются с текстом Федерального закона «Об ограничении курения табака», например в части указания надписей о вреде курения на потребительской упаковке.

В целях усиления контроля за своевременным и полным внесением в бюджет налогов и сборов, а также за легальностью производства и реализации на территории России табачных изделий предусматривается обязательная маркировка табачных изделий при помощи



специальной марки, подтверждающей легальность производства табачных изделий, за исключением табачных изделий, поставляемых на экспорт в соответствии с заключенными контрактами. Ответственными за маркировку табака и табачных изделий являются организации – производители этих изделий, продавцы табачной продукции обязаны следить, чтобы в продажу поступали только маркированные табачные изделия.<sup>6</sup>

Розничная продажа табачных изделий лицам, не достигшим возраста 18 лет, может повлечь применение мер административной ответственности, предусмотренных ст. 14.15 (нарушение правил продажи отдельных видов товаров) КоАП РФ, однако практика применения данной статьи свидетельствует о ряде проблем.

Подобного рода правонарушения требуют от полиции решительных действий, которые не могут порой быть осуществлены по объективным причинам. Так, применяют ст. 14.15 КоАП РФ в основном представители подразделений по делам несовершеннолетних органов внутренних дел (ПДН ОВД), участковые уполномоченные полиции. Представителями ПДН ОВД преимущественно являются женщины, продавцы же могут реагировать решительно и неадекватно, в связи с чем возникают проблемы при составлении административно-процессуальных документов, в которых необходимо указывать сведения о виновных лицах. Сотрудники полиции в указанных ситуациях не вправе применять в соответствии с Федеральным законом «О полиции» специальные средства и огнестрельное оружие, а применить физическую силу не представляется возможным. Если же удастся составить необходимые административно-процессуальные документы и назначить административное наказание в виде штрафа, он может быть не уплачен – возникает необходимость в дополнительных мерах по обеспечению исполнения административного наказания.

В России не запрещена реклама табачной продукции, более того, ст. 23

Федерального закона «О рекламе» разрешается проведение рекламных акций, сопровождающихся раздачей бесплатных образцов табака, табачных изделий и курительных принадлежностей.<sup>7</sup>

Федеральный закон «Об ограничении курения табака» устанавливает запреты на курение табака на рабочих местах, в городском и пригородном транспорте, на воздушном транспорте при продолжительности полета менее трех часов, в закрытых спортивных сооружениях, организациях здравоохранения, культуры, на территориях и в помещениях образовательных организаций, в помещениях, занимаемых органами государственной власти, за исключением курения табака в специально отведенных местах для курения табака. На работодателя возлагается обязанность по оснащению таких мест.

Однако специальная ответственность за нарушение указанных запретов не установлена. Слабым утешением является ответственность, предусмотренная ч. 3 ст. 11.17 КоАП РФ, за курение в вагонах (в том числе в тамбурах) пригородного поезда, в не установленных для курения местах в поезде местного или дальнего сообщения, либо на судне морского или внутреннего водного транспорта, либо на воздушном судне при продолжительности полета менее трех часов, – санкция статьи предусматривает в качестве наказания предупреждение или административный штраф в размере 100 рублей. Региональное законодательство не предусматривает административной ответственности за курение в общественных местах и учреждениях. Статья 20.4 КоАП РФ закрепляет ответственность за нарушение правил пожарной безопасности, к указанным нарушениям, например, можно относить курение в учреждениях здравоохранения, образования, культуры вне отведенных специальных мест для курения. Нарушение правил обеспечения чистоты в городах и других населенных пунктах окурками и упаковками от табачной продукции может повлечь применение ст. 5.1 Закона Красноярского края «Об



административных правонарушениях».

Вместе с тем указанные нормы не являются эффективными мерами предупреждения заболеваемости от воздействия табачного дыма. На федеральном и региональном уровне нет специальных норм об административной ответственности за курение табака в учреждениях здравоохранения, культуры, образования, органов власти и т.д. Ранее действующим законом Красноярского края от 26 апреля 2004 г. №10-1900 «Об административных правонарушениях» в ст. 8.5 устанавливалась ответственность за курение в неустановленных местах (штраф от 100 до 200 рублей). Сотрудниками органов внутренних дел по Красноярскому краю эта статья успешно применялась, так, за 10 месяцев 2005 г. к административной ответственности были привлечены около 3000 человек, за 5 месяцев 2006 г. – 3970. Однако применение нормы сопровождалось судебными спорами, которые привели к отмене статьи, а затем и закона.

В соответствии со ст. 1.3 КоАП РФ установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами Российской Федерации, относится к предмету ведения Российской Федерации, а не субъектов Российской Федерации. Таким образом, применение ст. 8.5 Закона Красноярского края «Об административных правонарушениях» за нарушение запретов, установленных ст. 6 Федерального закона «Об ограничении курения табака», было незаконным. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 19 января 2005 г. была отменена аналогичная норма в Архангельской области, а затем и в других регионах. Следует отметить, что в период применения региональных норм об ответственности за нарушение федеральных запретов, установленных ст. 6 Федерального закона «Об ограничении курения

табака» в Государственной Думе Российской Федерации обсуждался законопроект о включении в КоАП РФ ст. 6.16 «Курение табака вне установленных мест», который не был принят.

В России курят около 60% мужчин и 18% женщин. Средний возраст начала курения составляет 8–10 лет. Ежегодно населением потребляется около 20 млрд. пачек сигарет, не считая иной табачной продукции (например, снюс, насвай, кальянная продукция). От болезней, спровоцированных курением, каждый год умирают до 400000 россиян. Средняя минимальная цена пачки сигарет составляет около 20 рублей. При этом доля налога в цене – одна из наиболее низких, 27%, в то время как в развитых странах она достигает 70%.<sup>8</sup>

Для сравнения приведем ряд примеров противодействия курению табака в других странах. Ирландия первой в мире ввела общенациональный запрет курения в 2004 г., за ней последовали Италия, Швеция, Шотландия, Норвегия, Испания, Франция и другие страны. В Италии с 10 января 2005 г. вступил в силу запрет на курение в общественных местах, штраф за нарушение запрета – до 250 евро, а при отягчающих обстоятельствах (курение в присутствии беременной женщины или ребенка в возрасте до 12 лет) – до 500 евро. Запрещено курение в общественных помещениях, если в них нет изолированного места для курения с вентиляционной системой. На владельцев баров, ресторанов, администрацию аэропортов, вокзалов, учреждений и фирм, включая частные компании, возлагается обязанность оборудовать специальные места для курения, а также информировать власти о фактах нарушения правил курения (штраф для владельцев заведений – 2200 евро).<sup>9</sup>

На наш взгляд, России необходимо иное законодательство о защите здоровья населения от последствий потребления табачной продукции, которое должно предусматривать:

– определение прав и обязанностей



граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц в области защиты здоровья населения от последствий потребления табачной продукции. Реализация указанных положений связана с постоянными дискуссиями о правах курящих и некурящих граждан. Указанные права и обязанности должны обязательно отражать положения ч. 3 ст. 17, ст. 41, ст. 42 Конституции России как связанных с приоритетом прав граждан, в том числе на свободный от табачного дыма воздух и на защиту от вредного воздействия табачного дыма;

– налоговые меры, направленные на снижение спроса на табачные изделия. Доля акцизов на табачную продукцию в структуре цены на табачные изделия должна составлять не менее 70%. Налоговые ставки акцизов в отношении табачной продукции должны увеличиваться темпами, превышающими прогнозируемый уровень инфляции. Однако указанные меры не будут эффективными без установления минимальной розничной цены на табачную продукцию, которую также целесообразно ежегодно увеличивать по методике, определяемой Правительством России (например, на уровне, превышающим индекс цен на продовольственные товары).

В настоящее время согласно ст. 193 НК РФ акцизная налоговая ставка составляет 280 рублей за 1000 сигарет с фильтром плюс 7% от стоимости, но не менее 360 рублей. Всего 640 рублей за 1000 сигарет. Одна тысяча сигарет – это примерно около 50 пачек, если поделить указанную акцизную налоговую ставку на 50 пачек сигарет, то получим 12 рублей 80 копеек акциза на каждую пачку. Очевидно, что такие акцизные налоговые ставки не могут существенно сократить спрос на табачную продукцию.

Помимо повышения цен на табачные изделия во многих странах эффективно применяется запрет на курение в общественных местах. Указанные меры обосновываются необходимостью защитить некурящих от вредных последствий пассивного курения, но эти же меры со-

здают дополнительные трудности и для курильщиков. Курящим гражданам приходится меньше курить или искать специальные места для курения. Это также позволяет создавать дополнительные препятствия на пути распространения курения, способствует изменению общественных норм в сторону формирования негативного отношения общества к курению. Чтобы такие меры были эффективными, необходимо обеспечить строгое соблюдение вводимых правил и запретов, особенно там, где они вводятся впервые;

– меры, направленные на предотвращение воздействия табачного дыма на здоровье человека. Курение должно быть запрещено не только в учреждениях здравоохранения, образования, культуры, спорта, органов власти, в общественном транспорте, но и в иных местах общего пользования, связанных с предоставлением услуг торговли, питания (бары, кафе, рестораны), проживания (гостиницы, подъезды многоквартирных домов), транспорта (вокзалы, метрополитен), в рабочих зонах, организованных в закрытых помещениях. Указанные меры целесообразно вводить в силу в течение нескольких лет со дня официального опубликования нового закона об ограничении курения;

– раскрытие состава табачных изделий, установление требований к упаковке табачных изделий. Недопустимо классифицировать табачные изделия по уровню содержания токсических веществ, воздействующих на здоровье. Например, классификация табачных изделий на «легкие» и «обычные» может сформировать у курящих граждан неверное представление о том, что «легкие» сигареты безопаснее «обычных», что в действительности неверно. На каждую упаковку табачных изделий должны быть нанесены не только предупреждающие надписи о вреде курения, но также и графические изображения (периодически изменяемые). Интересным является решение о продаже табачных изделий в одинаковых упаковках без указания фирменных наименований продукции, что исключит индивидуализацию табачной продукции;



– установление запретов: на рекламу табака, табачных изделий и курительных принадлежностей (трубок, кальянов, зажигалок и др.), на бесплатное распространение табака и табачных изделий среди населения, на применение скидок к цене табачных изделий любыми способами, на использование товарного знака в целях исключения индивидуализации табачной продукции, на любые формы финансирования табачными компаниями мероприятий в сфере образования, спорта, здравоохранения и культуры;

– установление ограничений: на производство, торговлю некурительными табачными изделиями, их ввоз на территорию Российской Федерации; осуществления розничной продажи табачной продукции (например, в городских поселениях – только в стационарных торговых объектах, имеющих значительные торговые площади, например, более 50 квадратных метров; в сельских поселениях – по решениям местных представительных органов (с учетом возможностей торговли). Розничная продажа табачных изделий не должна осуществляться на территориях и в помещениях, предназначенных для оказания услуг в системе образования, культуры, спорта, здравоохранения, на транспортных средствах городского и пригородного сообщения, в учреждениях, занимаемых органами власти и местного самоуправления. Недопустима торговля дистанционным способом, с использованием автоматов. Розничная продажа не должна осуществляться с демонстрацией табачных изделий, необходимо использовать прейскурант цен на указанные изделия, передача товара должна осуществляться с отдельных прилавков, вблизи которых отсутствует контрольно-кассовая техника, используемая в торговом объекте при осуществлении расчетов.

Указанные меры целесообразно вводить в силу в течение нескольких лет со дня официального опубликования нового закона об ограничении курения

или о защите здоровья населения от последствий потребления табака.

Для реализации указанных запретов необходимы отмена Федерального закона «Об ограничении курения табака» и введение в действие иного закона о защите здоровья населения от последствий потребления табака, внесение изменений в законодательство о рекламе, технический регламент о табачной продукции, в законодательство о налогах и сборах, а также в законодательство об административных правонарушениях. В КоАП РФ необходимо установить ответственность за курение в общественных местах, в том числе в подъездах многоквартирных домов, в барах, ресторанах, на территориях и в помещениях учреждений органов власти и местного самоуправления и т.д.

Реализация указанных предложений может способствовать организации более эффективной защиты населения от последствий потребления табака.

1 История с географией // Время новостей : газета. 2007. 1 февраля.

2 Уильям Д. Саведофф, Смит Энн Мари. Приоритеты в области здравоохранения. [Электронный ресурс]. Сайт Всемирной организации здравоохранения, URL : <http://www.who.int/fctc/ru> (дата обращения: 25.11.2011).

3 О присоединении Российской Федерации к рамочной конвенции Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака : Федеральный закон от 24.04.2008 №51-ФЗ.

4 Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 23.09.2010 №1563-р.

5 Об утверждении предупредительных надписей о вреде курения : приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28.02.2005 №163.

6 О специальных марках для маркировки табачной продукции : постановление Правительства Российской Федерации от 26.01.2010 №27.

7 О рекламе : Федеральный закон от 13.03.2006 №38-ФЗ.

8 Справка, подготовленная Российской газетой : Федеральный выпуск. 2010. №5295.

9 Запрет на курение. [Электронный ресурс]. Сайт мультязычной универсальной интернет-энциклопедии, URL : <http://www.wikipedia.org> (дата обращения: 25.11.2011).